



LUNDS
UNIVERSITET

GIS och medborgardialog

- **En studie av vilken påverkan digitaliseringen av planprocessen kan ha på medborgardeltagandet**

Daniel Gardevärn

Handledare: Ola Hall
Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi
Lunds universitet
SGEL36
Vårterminen -15

Abstract

The Swedish government has recently been proposing for a digitization of the spatial plans. The purpose of this paper is to investigate how this digitization would affect the public participation during the process of creating a spatial plan. This will be done by testing the theory of Ladder *of participation*, created by Sherry Arnstein in 1969, and a theory of participation stairs created by Swedish Association of Local Authorities and Regions (SALAR).

Riges, a cooperation between five municipalities in northern Sweden within digitization of spatial plans, is the main case studied in this paper. But also other minor cases are presented and studied. The methods are mainly literature and interviews. The literature is municipal reports and qualitative interviews with municipal officials within spatial planning and GIS. Main perspective of the collected data in this paper is GIS, since GIS is one of the main tools of digitization. This paper shows that the digitization affects the public participation in a very small extent.

Keywords: Spatial planning, GIS, public participation, digitization, Arnstein.

Innehållsförteckning

Begreppslista	6
1. Inledning	7
1.1 Medborgardialog	8
1.2 Disposition.....	9
1.3 Syfte.....	9
1.4 Problemformulering.....	9
1.5 Avgränsningar i uppsatsen.....	10
2. Teori.....	12
2.1 Den teoretiska bakgrunden	12
2.1.1 Likställighetsprincipen.....	12
2.1.2 Demokrati och makt.....	13
2.2 Dialogstegen	14
2.3 Teorins applicering i Sverige.....	15
2.3.1 Delaktighetstrappan	16
2.4 Kritisk granskning av teorierna	18
2.5 Teoriernas användning i uppsatsen.....	19
3. Metod och Material	20
3.1 Min roll som forskare	20
3.2 Metod och urval.....	21
3.2.1 Kvalitativt och kvantitativt	21
3.2.2 Textanalys	22
3.2.3 Intervjuer och deltagande observation	23
3.3 Kritik av metoderna	26
3.4 Material.....	27
3.5 Metodernas användning i uppsatsen.....	28
4. Empiri.....	29
4.1 Bakgrund till digitalisering	29
4.1.1 Vad händer vid en digitalisering av planprocessen?.....	29
4.2 Regeringens och Boverkets rekommendationer	30
4.2.1 Den digitaliserade planprocessen.....	32
4.2.2 Krav från lagen	33
4.3 Läget idag	33
4.3.1 Exemplet med e-legitimationer.....	34
4.3.2 GIS i kommuner.....	34

4.4 Exempel på GIS och medborgardialog.....	35
4.4.1 Översiktsplan Sundsvall 2021 - Ett exempel på GIS och medborgardialog under samråd	35
4.4.2 Örnkartan - Exempel från Örnköldsviks kommun	38
4.5 Vikten av samverkan	39
4.6 Möjliga vinster med en digitalisering	41
4.6.1 Effektivisering.....	41
4.6.2 Insyn och tydlighet.....	43
4.7 Krav på medborgare	45
4.7.1 Presentation av kartor för allmänheten	46
5. Diskussion	49
5.1 Hur arbetar kommuner med medborgardialog i digitalisering av planprocesser?.....	49
5.1.1 Hur arbetar kommuner med medborgardialog i digitalisering av planprocesser? – En djupare analys av det teoretiska fundamentet.....	51
5.2 Hur framställs medborgardialog i material kring digitalisering av planprocesser?.....	54
5.3 Slutsats - Hur kan digitalisering av planprocessen påverka medborgardeltagande?	54
5.4 Förslag på framtida forskning.....	55
Referenslista.....	57
Bilagor	60
Bilaga 1	60
Bilaga 2.....	61
Bilaga 3.....	63
Figurer:	
Figur 2.1	14
Figur 2.2	16
Figur 2.3	17
Figur 3.1	24
Figur 4.1	29
Figur 4.2	36
Figur 4.3.....	38
Figur 4.4.....	47

Begreppslista

Innan jag börjar uppsatsen vill jag presentera en del begrepp som kommer att användas i stor utsträckning. En kort förklaring hur Boverket och Statskontoret definierar och använder dessa följer i detta avsnitt.

Digitalisering – Med digitalisering av arbetssättet menas inte att man i kommuner ska övergå från att arbeta på papper till att arbeta på dator. Detta gör man redan genom att använda program som exempelvis CAD (Computer-aided design). **I detta fall menas digitalisering av planprocessen och** med en digitalisering att skapa planer nästan uteslutande i GIS (Statskontoret, 2014:46).

Standardisering – Säkerställande att samma planbestämmelser används till samma ändamål, både inom samma kommun, men även mellan kommuner. Detta ökar insyn och tydlighet. Under en digitalisering är en standardisering nära till hands. När det talas om en digitalisering ligger en standardisering av främst planbestämmelser som ett underliggande begrepp och så även i denna uppsats.

Harmonisering – Harmonisering syftar på att filer som skapas i kommuner ska kunna läsas av olika program, oavsett om det är kommuner, statliga myndigheter, privata konsulter eller andra aktörer som ska använda dessa.

Källor för ordlistan:

Boverket, (2012), *Harmonisering av kommunernas planarbete i digitalmiljö*

Statskontoret, (2014), *Från analog till digital – Insatser för att främja en digital planprocess*, <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2014/201403.pdf>

1. Inledning

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt denna lag. (PBL 2010:900, kap 1 § 2). Planmonopolet, som definieras i plan- och bygglagens första kapitel 2:a paragrafen, innebär att kommuner har ensamrätt på att skapa planer för kommunen. Hela planprocessen innefattas av detta, vilket innebär att en kommun ansvarar för hela processen från början fram till att planen är färdigställd. Det finns utrymme för att anlita utomstående konsulter eller hela företag, men det är kommunen som har ensamrätt på att distribuera planarbetets olika delar. Samtidigt ställs det allt större krav på en digitalisering av kommunverksamheten genomförs, vilket bland annat innefattar planverksamheten och detaljplanprocessen. Denna digitalisering kan bland annat leda till en förenkling och ökat deltagande i planprocessen för invånarna. (Boverket, 2012:9).

Kravet på allt snabbare och tillförlitligare information ökar ständigt. Det ställs krav på kommuner och myndigheter från både privata företag och från privatpersoner. Samtidigt präglas hela planprocessen, från översiktsplan till en färdig detaljplan, av friktion och problematik. En digitalisering av planprocessen, där samma filformat och samma verktyg används inom kommunverksamheten, samtidigt som e-tjänster publiceras, ska vara till för att minska friktion och annan problematik som förekommer i arbetet med planprocesser. Detta ska ske genom att informationen blir tillgänglig snabbare samt att den blir mer tillförlitlig (ibid.). Planer, som blir resultat av planprocesser, ska vara en del av denna snabba utveckling och planprocesser ska uppfylla dessa krav. Dessa planer ska även vara lättförståeliga och aktuella. Detta ställer krav på myndigheter såsom Boverket, men även kommuner, att följa med i denna utveckling (ibid. s. 3).

Idag genomför många kommuner, under påtryckning av myndigheter som Boverket, en digitalisering av sina planprocesser. En av effekterna av en digitalisering kan vara en ökad medborgardialog, där enskilda personer får mer att säga till om när det kommer till själva tillverkningen av planerna. Detta skulle vara till följd av e-tjänster som har publicerats, eller som kommer att publiceras, men även till följd av förkortade tider för bygglovsprocesser eller ökad insyn i planprocessen genom fler kanaler. Det är dock viktigt att påpeka att en digitalisering inte nödvändigtvis behöver påverka medborgardialogen nämnvärt.

En digitalisering ska, förutom många andra aspekter, påverka medborgardeltagandet i planprocesser. Detta genom att möjliggöra att en del av informationsspridningen och insamlingen av synpunkter kan läggas över på digital teknik, men det ska dock nämnas att digital teknik inte ska ta över helt. Istället ska det vara en ny kanal för att få ut information och samla in synpunkter. Detta ska ske via hemsidor och kartor. Genom att samla in synpunkter eller sprida information via digital teknik kan man tillåta vem som helst, när som helst att lämna synpunkter. Det blir även en förenkling då en digitalisering innebär en visualisering av planer, vilket leder till att insatta människor kan få en större möjlighet att förstå sig på planer. Man behöver inte heller vara bunden till en plats eller tid för att lämna synpunkter, något som krävs vid traditionella stormöten eller andra typer av möten. En digitalisering gör att man tydligt kan peka på vilken kanal som ska användas för att lämna synpunkter. Något som kan vara väldigt svårt för medborgare att förstå sig på när man lämnar in en synpunkt via det traditionella sättet (Statskontoret, 2014:46–47).

1.1 Medborgardialog

Medborgardialog är en viktig byggsten inom hållbar utveckling. John Forester skrev i sin artikel *Challenges of Deliberation and Participation* (2012) att allas åsikter måste inkluderas för att uppnå hållbarhet (Forester, 2012:207–208). Foresters tankar och idéer utvecklar jag vidare i del 2.1.2 Demokrati och Makt. Den vanligaste metoden för medborgardialog är via stormöten som går ut på att man träffar medborgarna. Vid dessa stormöten vill kommuner även samla in synpunkter från deltagarna. Andra metoder kan vara seminarier, arbetsgrupper, workshops eller kompletterande metoder som enkäter. Medborgarna kan även alltid själva kontakta exempelvis kommunen för att lämna synpunkter (Squassina, 2011:30–34).

Det är svårt att peka på tydliga tendenser kring huruvida medborgardeltagandet påverkas av digitalisering. De få tendenser som finns pekar på att medborgardeltagandet inte har ökat så mycket som förväntat trots digitalisering. Påverkan har skett genom att fler synpunkter kommer in genom de nya kanaler, vilket kan ses som ett steg framåt för medborgardialogen. En anledning till detta kan vara att man vid digitalisering använder

sig av GIS. GIS tillåter en tydligare visualisering, vilket kan förtydliga planer och öppna möjligheten att exempelvis rita in synpunkter på en karta (ibid. ss. 34-38).

1.2 Disposition

Uppsatsen tar initialt upp bakgrund för vad digitalisering är samt varför en digitalisering av planprocessen behövs. Detta är beståndsdelarna av det inledande kapitlet i denna uppsats. Därefter följer uppsatsens syfte och problemformulering. Detta är kapitel 1. Inledning. Vidare följer kapitel 2. Teori. Denna ska förklara det teoretiska fundament denna uppsats vilar på. Teorin bygger på Sherry Arnsteins dialogstege och har bland annat SKLs delaktighetstrappa som ett modernare exempel på en tolkning av Arnsteins dialogstege som motvikt och komplement. Därefter följer kapitel 3. Metod och material. Detta kapitel beskriver hur uppsatsen kommer att ta form och hur detta har genomförts. Genomgripande för detta kapitel är en kritisk del, där uppsatsens metoder och material tas upp ur ett kritiskt perspektiv. 4. Empiri, som följer kapitel 3. Metod och material, bygger på dokument från kommuner samt intervjuer med kommunarbetare kring ämnet. Utöver detta finns det en beskrivning av varför digitalisering görs, med statens direktiv som rekommendation. Avslutningsvis följer kapitel 5. Diskussion. Kapitlet knyter samman hela uppsatsen och tar ansats för att svara på uppsatsens frågeställning, samt presentera avslutande reflektioner.

1.3 Syfte

Syftet med denna uppsats är att undersöka om och hur en digitalisering av planprocessen kan påverka hur medborgardeltagandet i planprocesser ser ut. Uppsatsen avser att undersöka medborgardeltagande i planering och planprocesser när allt fler digitala planer tar form genom att pröva utvalda teorier kring medborgardialog.

1.4 Problemformulering

Uppsatsens övergripande frågeställning är **Hur kan digitalisering av planprocessen påverka medborgardeltagande?**

Utöver min övergripande frågeställning har jag även två frågeställningar. Dessa ska hjälpa till att besvara min övergripande frågeställning.

- *Hur arbetar kommuner med medborgardialog i digitalisering av planprocesser?*
Det är en deskriptiv fråga som jag väljer att ha som en introduktion till min empiri och en första ansats att försöka svara på min övergripande frågeställning.
- *Hur framställs medborgardialog i material kring digitalisering av planprocesser?*
Jag väljer att titta på hur och hur mycket det talas om medborgardialog för att undersöka hur framtiden eventuellt kan se ut genom att försöka förstå hur kommuner och myndigheter ser på, och jobbar med ämnet.

1.5 Avgränsningar i uppsatsen

Jag har i uppsatsen valt att bland annat undersöka regeringens riktlinjer kring att digitalisera. Därmed syftar inte uppsatsen till att undersöka hur medborgardialogen generellt kan öka i kommuner när det kommer till samråd kring planprocessen. Istället undersöker jag hur ett mer digitaliserat arbete med planer kan påverka medborgardialogen, samt om man genom digitalisering kan förenkla planprocessen så att fler kan ta del av vad som egentligen händer i kommunen när en plan uppstår.

Geografiska Informationssystem (GIS) är ofta ett mycket användbart verktyg när det kommer till digitalisering av exempelvis detaljplaner, där slutprodukten uteslutande är kartor. Den GIS-kompetens som idag finns i kommuner används ofta vid digitaliseringsprojekt, men det är ofta avskilda projekt, där det dagliga GIS-arbetet inte påverkas i någon större utsträckning (Egen observation). Det är inte uppsatsens syfte att undersöka det ordinarie GIS-arbetet i kommuner.

En ytterligare begränsning jag vill göra i uppsatsen är kopplad till att det idag endast finns några få initiativ av digitalisering, i Sverige. Trots att regeringen har gett riktlinjer till Boverket, som sedermera har avsatt pengar för att en harmoniserad digitalisering ska ske runt om i kommuner, ser vi idag endast öar av initiativ (Statskontoret, 2014:44). RIGES (Regional innovativ GIS- och e-tjänstsamverkan, kan även skrivas som Riges), är ett samarbete mellan fem kommuner (Sundsvall, Härnösand, Örnsköldsvik, Timrå och Kramfors) som har utmynnat i en färdig digitalisering av de flesta av kommunernas detaljplaner och som har vunnit laga kraft (Härnösands kommun, 2015). Jag har valt att undersöka projekt som Riges då projektet är avslutat och kan vara av nytta för medborgarna. Andra kommuner, där initiativ har tagits men arbetet är inte så långt framskridet, ska jag lyfta fram som exempel.

Först 2011 fick Boverket i uppdrag av regeringen att genomföra en utredning kring digitalisering (Boverket, 2011:3) och bara några år tidigare påbörjades Riges (Riges, 2013:3). Detta gör att det tillgängliga materialet är limiterat. Antalet kommuner som jobbar med digitalisering på ett sätt som passar denna uppsats är mycket begränsat. Endast ett projekt (Riges) är avslutat och i övrigt finns det väldigt få initiativ (Boverket, 2011:15–29). Att komma åt invånare i de kommuner som arbetar med digitalisering har visat sig vara väldigt problematiskt, då resurserna inte tillåter detta. Det är betydligt mer genomförbart att nå kommunarbetarna än medborgarna i dessa kommuner. Uppsatsen är därför begränsad till kommunarbete och inte medborgarnas perspektiv.

Den teori som ligger till grund för mitt teoretiska fundament är starkt kopplad till USA och enligt många främst applicerbar under 1960-talet, den tid då teorin utvecklades. Min uppsats syftar inte till att undersöka digitalisering i andra länder än Sverige och fokus är på vad digitalisering skulle kunna göra för Sverige idag och inte vad som kunde ha gjorts tidigare (Castell et al., 2013:36–39). Detta vill jag nämna som en avgränsning inom mitt teoretiska ramverk, som jag kommer till senare.

2. Teori

Uppsatsens teoretiska fundament består av begreppet *Public Participation*, som jag här väljer att kalla medborgardeltagande, eller medborgardialog vilket är begreppet som oftast används vid kommunarbete och planprocesser. En teori som ofta förknippas med medborgardialog är Sherry Arnsteins teori om dialogstegen. Detta är en teori som Arnstein pratade om redan 1969 och en del av teorin är föråldrad eller mycket svår att applicera i Sverige, men samtidigt är stora delar mycket relevanta för idén kring medborgardialog. Teorin har använts både vid forskning i Sverige och av bland annat Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) under de senaste två decennierna i form av en teori om delaktighetstrappan, som är en variant av Arnsteins delaktighetsstege (Castell et al., 2013:37).

2.1 Den teoretiska bakgrunden

Innan uppsatsens huvudsakliga teoridel vill jag lyfta fram begrepp och fenomen. Dessa fungerar som en teoretisk bakgrund för uppsatsen. Efteråt presenterar jag uppsatsens teoretiska fundament.

2.1.1 Likställighetsprincipen

Likställighetsprincipen är en princip som innebär att svenska kommuner eller landsting inte får särbehandla vissa av sina medborgare annat än på sakliga grunder. Denna princip finns lagstadgad i kommunallagen 2. Kap 2 § *Kommuner och landsting skall behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.* (Kommunallagen, 1991:900). Likställighetsprincipen innebär alltså inte att alla ställs lika mot lagen, utan att kommuner och landsting ska behandla sina medborgare på ett objektivt sätt. Invånarna i en kommun ska vara delaktiga i lika mån och medborgarna ska vara likställda oavsett ekonomisk situation. Är en individ röstberättigad, har denne lika mycket att säga till om som resten av de röstberättigade invånarna. Kommunerna får dock särbehandla vissa kommunmedlemmar om de har objektiv grund för det (Nilsson, 2009:19–20).

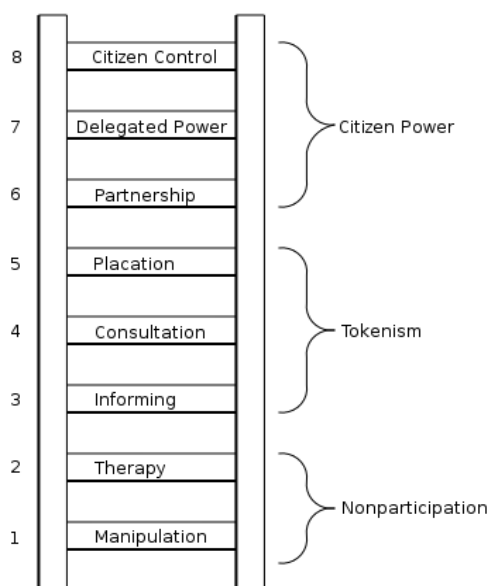
2.1.2 Demokrati och makt

Det är viktigt att påpeka att när en diskussion kring medborgardialog förs är det omöjligt att undvika maktbegreppet. Detta hävdar John Forester i sin bok *Planning in the face of Power*. Jag väljer att använda mig av maktbegreppet i min teori tillsammans med begreppet demokrati. Forester menar dock även att makt i det här fallet inte ska ses som fristående utan att det endast är en beståndsdel av det som ses som medborgardialog (Forester, 1989:27–31). Både Arnstein och SKL menar att i grunden är fördelning av makt det som skiljer de olika stegen på trappan och stegen åt (Castell et al., 2013:36–40). Därför blir makt en underliggande faktor i uppsatsen, som en del av medborgardialogen och inte som ett fristående begrepp.

Demokrati och makt är två begrepp som ligger nära varandra, när det talas om medborgardialog. Forester beskrev i en artikel publicerad mer än 20 år efter sin bok *Planning in the face of Power*, ett perspektiv på demokrati och makt inom medborgardialog, vilket jag även använder mig av för att bygga en teoretisk bakgrund på. *Challenges of Deliberation and Participation* (2012), som Foresters artikel heter, menar att en hållbar framtid för samhället är starkt kopplad till vår förmåga att kombinera demokratiska aspekter med planeringsaspekter. Allas åsikter måste inkluderas för att en hållbarhet ska kunna uppnås. Problemet med aspekter av deltagande och demokrati, menar Forester, dyker upp när en integration mellan deltagande såsom insamling av synpunkter och faktiska förhandlingar med medborgarna då dessa får verklig makt, ska ske (Forester, 2012:207–208).

Forester menar att de demokratiska aspekterna inte kan garanteras i en dialog. I dialog söker man förståelse och kunskap från befolkningen. Det ges dock ingen garanti att de som sitter på makten kommer att använda sig av de synpunkter som kommer in från allmänheten. Istället är det först vid förhandlingar, då makten söker överenskommelse med medborgarna som det kan talas om inflytande, demokrati och sedermera även viss makt för medborgarna i samhället. Forester menar att vi, för att kunna uppnå en hållbarhet i planeringen, måste ta lärdom från de som lyckas integrera röster från allmänheten i planeringen. Detta ska ske utan att vetenskapen offras. För att de demokratiska principerna ska uppfyllas räcker det inte att bara lyssna på befolkningen, inte ens starta debatter och svara på frågor, utan rent av förhandla med medborgarna och ta deras krav på samhället i beaktning. Det först då de får inflytande och makt, och man kan inkludera demokratiska aspekter i medborgardialogen (ibid. ss. 211–212)

2.2 Dialogstegen



Figur 2.1- Arnsteins dialogstegen
Källa: Castell, 2013:37

Arnsteins teori kring dialogstegen (originaltitel *Ladder of citizen participation*) har som utgångspunkt att det är en betydande skillnad mellan en, vad hon själv kallar för, tom ritual av deltagande och att ha faktiskt inflytande och kraft att kunna påverka. Som figur 2.1 visar består Dialogstegen av 8 steg. De första två stegen är *manipulation* och *terapi* och är steg av icke-deltagande (Arnstein, 1969:216–217). Pål Castell, som jag väljer att använda mig av i jämförelsen av denna teori, menar dessa två steg, som handlar om samhällets och maktens kontroll över invånarna inte är

relevanta för Sverige (Castell et al., 2013:38). Därför lägger jag ingen större vikt vid dessa två steg av teorin.

Steg 3, 4 och 5 handlar om, vad Arnstein kallar för, symboliska åtgärder för att inkludera samhällets svagaste klasser i planeringen (Arnstein, 1969:219). Idén om mer symboliska åtgärder är i allra högsta grad relevant för denna uppsats, även om teorin är från USA 1969. Steg 3, *informering*, handlar om att informera deltagarna om vad som händer i exempelvis planprocesser. I detta steg av deltagande menar Arnstein att staden, som här fungerar som ett uttryck för makten, informerar medborgarna under sammanträden vad som händer och öppnar för frågor. Men dessa möten har främst i syfte att informera och inte öppna upp kanaler för feedback eller förhandlingar. Ofta besvaras frågor med svar som är oförståeliga eller irrelevanta för befolkningen i sådan utsträckning att inga följdfrågor eller åsikter kan uttryckas. Steg 4 börjar öppna upp för åsikter och uttalanden från invånarna, därav *konsultation*. Men det är fortfarande på ett symboliskt steg då Arnstein menar att befolkningen inte får någon garanti att deras åsikter utreds och antas i planeringen. Istället är steget till för staden ska kunna hävda att man lyssnar på sina medborgare och i vissa fall ge sken av att deras åsikter används, även om så inte är fallet (ibid. ss. 218–219).

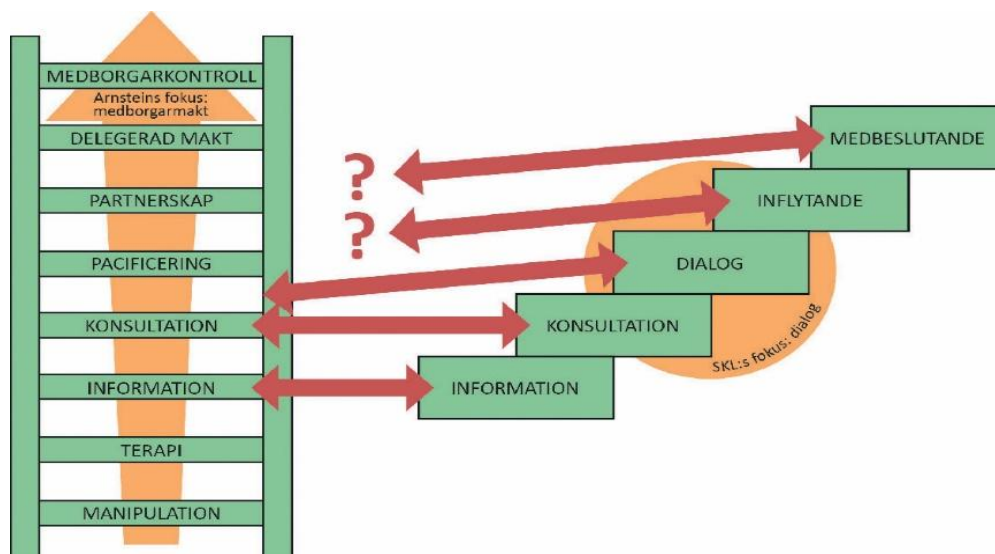
Vidare fortsätter Arnstein sin dialogstege på steg 5, där invånare börjar se glimtar av makt. Steget kallas för *plactation* på engelska och kan översättas till *pacificering*. Steget handlar om att några få utvalda invånare i staden får vara med i beslutstagandet i form av grupper. Men fortfarande förekommer det en hel del symbolisk makt då dessa personer är tveksamt valda och mestadels är till för att hålla invånare tillfredställda genom att tillåta just en liten skara att vara med på en symbolisk nivå och endast ge dessa ett litet utrymme för beslutsfattande (Arnstein, 1969:220). Under steg 6 och 7 syns det att invånarna får makt och det är först under dessa två steg som Arnstein menar att det kan talas om verklig makt för invånarna. Steg 6, *partnerskap*, innebär att man från invånarnas sida ingår i *trade-offs*. Trade-offs i det här fallet innebär att ett utbyte av tjänster, synpunkter eller andra maktverktyg sker mellan staden och medborgarna. Fortfarande står staden över invånarna, men inkluderingen av åsikter och lösningar implementeras på ett nytt sätt. Steg 7 handlar om delegerad makt, då de som sitter på makten nu måste överlägga sina beslut med invånarna innan beslut kan tas. Detta kan exempelvis ske genom demokratiska processer (ibid. ss. 221–222).

Det sista steget, steg 8 *medborgarkontroll*, handlar om fullständig makt för invånarna. Arnstein uttrycker själv att i ett fungerande samhälle kan ingen, inte ens USAs president, känna att denne har absolut makt. Men steg 8 är det närmaste man kommer absolut makt för invånarna. Idén baseras på att grupper bestående av allmänheten har hand om vissa delar av samhället med en delegerad budget (ibid. ss. 223–224).

2.3 Teorins applicering i Sverige

Än idag använder sig många kommuner av Arnsteins dialogstege. Ett exempel är SKL som har gjort om dialogstegen till en delaktighetstrappa och anpassat den för svenska standarder och förhållanden och sedan använt den som en grund för sin rapport kring medborgardialog (SKL, 2013:16). SKLs delaktighetstrappa har fått en stor spridning och används vid många olika fall (Castell et al., 2013:36). Ett exempel är en av Rigeskommunerna, Kramfors, som i sitt styrdokument för riktlinjer för medborgardialog har använt sig av just SKLs delaktighetstrappa (Kramfors Kommun, 2012:3).

2.3.1 Delaktighetstrappan



Figur 2.2 – Castells jämförelse mellan Arnsteins dialogstege (t.h.) och SKLs delaktighetstrappa (t.v.)
Källa: Castell 2013:38

Figur 2.2 visar en jämförelse mellan Arnsteins dialogstege och SKLs delaktighetstrappa. Pål Castell gjorde och beskrev jämförelsen i sin artikel *Stegen och trappan – olika syn på deltagande* (Castell et al., 2013:36).

Som figur 2.2 visar och som jag tidigare nämnt, är de två första stegen i Arnsteins stege irrelevanta utifrån ett svenskt perspektiv. Castell menar på att det inte finns någon grund för manipulation eller terapi från makten mot befolkningen i Sverige. De två kommande stegen i Arnsteins stege är också de som representeras i SKLs trappa. Både information och konsultation förekommer i Sverige i en form som liknar den som Arnstein beskrev redan under 1960-talet (Castell et al., 2013:38).

DELAKTIGHET:	KÄNNETECKEN:	DU FÅR:	METODEXEMPEL:
Information	Envägskommunikation Frågor och svar	Veta	Tidning, webb, trycksak
Konsultation	Samla in synpunkter Ofia punktsinsats	Tycka	Enkät Fokusgrupp
Dialog	Utbyte av tankar Ofia flera tillfällen	Resonera	Open Space Cafémetoden
Samarbete	Aktiviteter planeras och genomförs	Genomföra	Framtidsverkstad Idéverkstad
Medbestämmande	Gemensamt beslutsfattande	Bestämma	Rådslag med omröstning

Figur 2.3 - Detaljerad beskrivning av SKLs delaktighetstrappa, utvecklad av Haninge kommun
Källa: Haninge kommun, 2010:10

Vidare blir det mindre tydligt vilka steg i trappan som representeras av stegen. *Dialog* är ett mellanting mellan *konsultation* och *pacificering*. För en applicering i Sverige, bör det finnas ett ytterligare steg däremellan, menar SKL. Detta är bland annat beskrivet ovan, i figur 2.3. I Sverige förekommer dialog kring resonerande och kontakt i öppnare former, såsom möten och därför skiljer sig dialogsteget från konsultation, som är steget som ligger närmast i Arnsteins steg. Steget *inflytande* i SKLs trappa, eller *samarbete* i Haninge kommuns variant i figur 2.3, innebär att medborgare kan följa en planprocess från början till att det blir en färdig plan. Däremot innebär detta inte någon formell makt. Det beror fortfarande på beslutsfattarna och hur mycket av medborgarnas förslag de vill inkludera, även om de varit aktiva under hela planprocessen. Därför kan detta steg inte kopplas till det översta skiktet i Arnsteins steg. Det översta skiktet i Arnsteins steg innehåller krav på formell makt för medborgarna, något som inte syns i steget *inflytande* på trappan. Det sista trappsteget är *medbeslutande* och innebär att medborgare utanför politiken innefattas i styrelser eller råd och får mandat kring beslutande i vissa kommunala frågor. Detta steg kan närmast kopplas till Arnsteins steg som heter *partnerskap*, där medborgare innefattas i viss grad i beslutsfattande och kan utföra vissa påtryckningar. Däremot finns det inslag av system som går ut på att tillfredsställa medborgare, vilket i Arnsteins steg hamnar under *pacificering*. De sista två stegen i Arnsteins steg hamnar även de utanför SKLs trappa då de saknar motsvarighet i Sverige (Castell et al., 2013:38–39).

2.4 Kritisk granskning av teorierna

Ingen vetenskap är värdefri, så även inte min. Det finns alltid åsikter kring hur vetenskapen utformas, tolkas eller används, vilket även gäller min teori som jag valt att använda mig av. Både Arnstein och SKL kan ha egna åsikter i bakgrunden som syns på ett eller annat sätt. SKL kan exempelvis vilja styra kommunarbetet, eller synen på medborgardialog hos de svenska kommunerna i en viss riktning. Arnsteins teori, som kommer från 1960-talets USA och som jag kommer till lite senare i denna del, är en teori som fick stor genomslagskraft på grund av hennes analys av hyckleri kring makt, och inte på grund av att det var en välutbyggd teori. Många menar att teorins popularitet till stor del berodde på dennes tydliga struktur och genomslagskraft, och inte dess argument. Samtidigt menar många att Arnsteins dialogstege är en teori kring medborgardialog som har fått stort fäste runt om i världen, inte minst i Sverige, då delaktighetstrappan är en variant av stegen (Castell et al., 2013:39).

Ett ytterligare problem med Arnsteins teori är att den kommer från en annan tid och en annan plats. USA under 1960-talet präglades av rasism samt förtryck av de fattiga. Något som inte återspeglas i SKLs trappa och skrifter om medborgardialog.

Det är även viktigt att fundera kring om det alltid är eftersträvansvärt att klättra på trappan och ge medborgarna mer makt.

Farhågor finns förstås om den representativa demokratin utmanas – vem kan garantera att makten används rätt om de förtroendevalda lämnar ifrån sig den? (Castell et al., 2013:40).

Kanske är inte de översta stegen på Arnsteins stegen eftersträvansvärda. Som jag nämnt tidigare är absolut makt inte möjlig att uppnå. Viktigt att påpeka här är att Arnsteins dialogstege handlar om att medborgardialog i ett samhälle definieras på ett av stegen och sedan om att klättra allt högre upp för att ge sin befolkning mer makt och minska förtrycket. Arnsteins stegen räknas som en teori för forskare, medan SKLs trappa ska fungera som en verktygslåda för kommuner och tjänstemän på kommuner. Verktygslådan ska hjälpa att utforma metoder och att hitta rätt arbetsformer i arbete med medborgardialog. Teorins syfte är inte utmana några rådande maktförhållanden (Castell et al., 2013:36–40). Trots kritik om att Arnsteins teori är svår att applicera på dagens samhälle i Sverige, resonerar Castell att samhället idag till stor del präglas av att etniska minoriteters, arbetslösa och låginkomstgruppers utsatthet syns och diskuteras (ibid. s.

39). På så vis kan Arnsteins teori vara relevant för dagens samhälle och därmed för min uppsats då jag har likställighetsprincipen som bakgrund. Tillgången på teknik och bredband kommer att vara ett exempel på ojämlikheter.

2.5 Teoriernas användning i uppsatsen

Jag har valt att använda Arnsteins teori kring stegen och medborgardialog som en grundläggande teori kring min forskning om digitalisering. Teorin ligger till grund för resonemang kring vilket eller vilka steg samhället ligger på till följd av en digitalisering. Till detta använder jag mig även av SKLs dialogtrappa för att jämföra med dagens förhållanden i Sverige och hur kommuner och SKL ser på Arnsteins dialog.

Sherry Arnsteins teori kring dialogstege är en teori som anses vara en av de mest använda teorierna kring medborgardialog och delaktighet (Silverman 2005:32–51). Många andra teorier kring dialog och delaktighet är åskådliggjorda av exempelvis stegar eller trappor. Dessa har ofta varit anpassade för andra länder än Sverige och dessutom andra tider (Connor, 1988, Wiedemann et.al, 1993). SKLs trappa fungerar som en svensk variant på Arnsteins stege för att kunna hjälpa till och förstå teorin ur svenska förhållanden (SKL, 2013:16).

Dessa två teorier väljer jag att testa i min uppsats mot den empiri jag samlar in och analyserar. Det är två teorier som skiljer sig en del, men där SKLs trappa är en variant av den första teorin, dialogstegen. Målet med dessa två teorier skiljer sig något. Dialogstegen handlar om att klättra så högt som möjligt på en stege och delaktighetstrappan fungerar som en uppsättning verktyg och arbetssätt för kommuner. På SKLs trappa är det inte uttalat eftersträvansvärt att nå det högsta trappsteget (Castell et al., 2013:36–40). Dessa skillnader, men också likheter mellan teorierna, gör att jag väljer att testa dem efter att ha presenterat min empiri. Det ska i slutändan leda till en undersökning om och hur teorierna kan appliceras på medborgardialog i samband med digitalisering av planprocesser.

Det finns självklart många fler teorier kring medborgardialog, som tar upp andra aspekter eller är anpassade på annorlunda sätt. Men jag har valt att plocka ut dessa två teorier som är kopplade till varandra, men anpassade för lite olika förhållanden. Att inkludera hela spannet av teorier kring medborgardialog hade varit en omöjlighet för denna uppsats på grund av begränsningar i uppsatsens omfattning.

3. Metod och Material

3.1 Min roll som forskare

Idén och inspirationen till uppsatsen härstammar från att jag tidigare har en bakgrund från digitalisering, då jag genomfört en praktik hos Höörs kommun. Detta gör att jag redan på förhand har en viss förförståelse för ämnet och att jag samtidigt till viss del är insatt i ämnet. Utöver detta kommer en stor del av mina källor från kommuner eller myndigheter. Det är både intervjuer och rapporter där alla involverade på ett eller annat sätt har en koppling till digitalisering av planprocesser. Det är av stor vikt för mig som forskare att under hela arbetets gång förhålla mig kritiskt mot detta material. Även statliga myndigheter eller kommuner kan ha ett visst intresse att rikta sina rapporter mot ett eller annat håll.

Det har tidigare forskats mycket lite kring ämnet digitalisering av planprocesser. Därför är det svårt för mig som forskare att koppla till någon tidigare forskning. Det finns dock viss forskning kring medborgardialog eller planprocesser och denna använder jag mig av i uppsatsen. Det är, som jag uppfattar det, mer än välkommet att forska i ämnet. Framför allt från Riges-kommuners sida (Jadelius, 2015). Det är det en fantastisk möjlighet för mig som student att få utföra studier kring ett relativt nytt ämne. Samarbete med olika myndigheter som gärna ser sådan forskning utföras är också en utmaning, då de gärna vill att en sådan uppsats ska vara dem till gagn.

Då ämnet är relativt nytt och inte mycket forskning har gjorts, kan det vara svårt att hitta annat material att luta uppsatsen mot. Det är därför viktigt att jag kan använda mig av majoriteten av det material jag hittar. Det är därför särskilt viktigt att jag förhåller mig kritiskt till materialet och är uppmärksam på eventuella aktörer som kan vilja påverka resultat.

Mitt ämne och perspektiv på uppsatsen gör att jag måste förankra en samhällsvetenskaplig uppsats i ett ämne som delvis kan anses vara av teknisk karaktär. Uppsatsens första dimension är GIS och digitalisering. Många dokument kopplade till dessa ämnen kan innehålla termer och karaktärsdrag mestadels kopplade till tekniska ämnen. Samtidigt lutar medborgardialog, vilket är uppsatsens andra dimension, till stor del åt samhällsvetenskaperna. Att förena dessa två kan, för mig som forskare, bli en utmaning. Utmaningen är en förutsättning för att genomföra denna uppsats, vilket inte får glömmas bort.

3.2 Metod och urval

I uppsatsen använder jag mig av material från rapporter i vilka jag studerar det som har givits ut av myndigheter som Boverket eller från kommuner. Utöver litteratur använder jag mig även av kvalitativa intervjuer med nyckelpersoner som på ett eller annat sätt är kopplade till arbete med digitalisering av planprocesser. Jag använder mig även av en deltagande observation som en komplettering av mitt material. Detta för att kunna ha ett bidrag från mina egna erfarenheter från praktik i Höörs kommun och det arbete som jag gjorde där.

Mitt urval av de studerade kommuner baseras på de kommuner som har gjort betydande framsteg i sina digitaliseringsprocesser. Dessa är framför allt kommuner som har varit med i Rigesprojektet, vilka är Härnösand, Sundsvall, Timrå, Örnsköldsvik och Kramfors.

3.2.1 Kvalitativt och kvantitativt

Då jag inte har resurser att genomföra enkäter, eller andra kvantitativa undersökningar har jag valt att använda mig av kvalitativa intervjuer som en av mina metoder. Kvalitativa intervjuer tillåter de intervjuade kommuntjänstemännen att reflektera betydligt mer över sina svar. Eftersom det är deras åsikter och perspektiv som jag väljer att luta min uppsats mot är det av stor vikt för mig att de uttrycker allt som de anser vara relevant för ämnet. Jag vill få fram åsikter, känslor och erfarenheter från deras perspektiv, vilket kvalitativa intervjuer tillåter mig att göra. Genom att genomföra semistrukturerade intervjuer får jag möjlighet att styra vad jag vill ha svar på. Samtidigt ger jag även en möjlighet för intervjupersonerna att själva få reflektera och även svara ingående på mina frågor (Denscombe 2009:232–233). Svarsfrekvensen för kvalitativa intervjuer är normalt sätt hög. Något som inte är fallet vid kvantitativa undersökningar, då svarsfrekvensen kan vara bristande. Mitt ämne i uppsatsen är ännu inte vanligt förekommande, varken i forskningsvärlden eller i kommunsammanhang. Detta leder till att jag får få svar även med en hög svarsfrekvens. En låg svarsfrekvens kan innebära en liten mängd data, något som i slutändan kan påverka resultatet avsevärt (ibid. s. 268).

Nackdelar med kvalitativa metoder är att jag som forskare riskerar bli tvungen att inte inkludera alla åsikter och exempelvis utesluta med medborgarnas perspektiv. Detta är en

risk som är påtaglig med mitt val av metoder och jag är väl medveten om denna (ibid. ss. 233–234).

Enkätundersökning som metod hade medfört fördelar i den data som kan utvinnas. Den största fördelen hade varit att fler åsikter kan innefattas. Något medborgardialog i allra högsta grad är påverkat av. Det finns dock nackdelar med kvantitativa metoder. Bland annat att det endast är de som vill bli hörda som svarar, eller att det endast är dessa personer som svarar flitigt på intervjun. Det finns alltså en risk att de som inte är intresserade inte svarar på enkäterna, vilket medför att deras perspektiv utesluts. Andra nackdelar är att svaren riskerar att bli mindre ingående då enkäter, eller andra kvantitativa undersökningar, riskerar att vara styrda efter frågorna och svarsalternativen som finns givna i dessa (ibid. ss. 54–55).

3.2.2 Textanalys

Det har skrivits en del rapporter kring hur en digitalisering ska ske och därför har jag valt att i stora delar av denna uppsats använda mig av rapporter. Bland annat beskriver rapporterna vilka nyttor denna kommer att medföra. En sådan rapport är den kring Riges, där ett färdigt projekt presenteras och utvärderas. Denna rapport är en av mina utgångspunkter. Textanalysen av rapporter, som Rigesrapporten, är en av de viktigaste metoder som jag har valt att använda mig av. Rapportering från kommuner är oerhört viktig och innebär nyttig information för hur arbetet i kommuner framskrider. Rapporten som är av stor betydelse är den tidigare nämnda Riges slutrapport, som behandlar flera viktiga aspekter av hur ett digitaliseringsprojekt har varit av betydelse för utveckling (Riges, 2014). Utöver rapporten om Riges har även Boverket skickat ut en rapport vid namn *Harmonisering av kommunernas arbete i digitalmiljö*. Denna rapport tar avstamp i regeringens regleringsbrev 2011 för Boverket (Ekonomistyrningen, 2010). En sista rapport kommer från Statskontoret behandlar vikten av att gå från analoga till digitala arbetsprocesser i kommuners arbete inom planprocessen (Statskontoret, 2014).

I min teori väljer jag att fokusera på Sherry Arnsteins teori om dialogstege. Metoden som jag använder mig av i teorin är en analys av Arnsteins litteratur kring sin teori, samt en artikel skriven av Pål Castell om Arnstein teori i jämförelse med SKL och dess idé om delaktighetstrappan. Eftersom Arnsteins teori är en gammal sådan, väljer jag att

använda mig av hennes litteratur och jämföra denna med andra samtida verk. Textanalys är den främsta metoden från vilken data kan tas fram till mina teorier och därför ska jag använda mig av denna.

3.2.3 Intervjuer och deltagande observation

Det är viktigt för en uppsats att innehålla diversifierade källor och inte endast litteratur. Även om det finns många bra och framför allt relevanta rapporter vill jag kunna triangulera och se på fenomenet från olika perspektiv. Därför innefattar mina metoder även en intervjuer samt en deltagande observation (Denscombe, 2009:184)

Intervjuer

Mina intervjuer som jag genomför i denna uppsats är kvalitativa intervjuer som jag har valt att genomföra med tjänstemän på kommuner ansvariga för Rigesprojektet. Utöver detta har jag även genomfört en intervju med en tjänsteman på Boverket. Denna har hand om Boverkets arbete för en digitaliserad och harmoniserad planprocess. På grund av mina begränsningar i materialet och personer att intervjua har jag valt att genomföra intervjuer via mail. Det fanns inte resurser att personligen åka till dessa personer som arbetar i norra Sverige, där Riges-projektet har genomförts. Det är, som tidigare nämnt, semistrukturerade intervjuer och jag har valt att göra mycket enkla och tydliga intervjuguider, som personerna jag intervjuar själva läser och fyller i (se bilaga 1,2 och 3). Om någon eller några frågor skulle vara irrelevanta eller att någon av andra anledningar föredra att avstå att svara ger mailintervjuer utrymme att inte fylla i svaren. Det finns även utrymme för intervjupersonerna att svara på frågor gemensamt med andra personer som de anser vara mer insatta. Det är upp till var och en av de tillfrågade att ta in andra informanter, något som två av mina intervjupersoner valde att göra. På så sätt blev två av intervjuerna gruppintervjuer, den med Sundsvalls kommun och den med Örnsköldsviks kommun. Ytterligare intervjuer genomfördes med en tjänsteman på Boverket och en tjänsteman på Timrå kommun.

Questions	Elaborations/examples ...
1) What was the natural history of the research?	<ul style="list-style-type: none"> i. original purpose(s) ii. rationale for methodology iii. how research developed over time
2a) What type of interview was used?	<ul style="list-style-type: none"> i. e.g. structured, semi-structured, in-depth, interview guide, number of questions
2b) By whom were the interview/s conducted?	<ul style="list-style-type: none"> i. e.g. researcher, consultancy, assistant ii. reflection on field-work relations
2c) By what methods were data collected?	<ul style="list-style-type: none"> i. e.g., tape recording, video, note-taking, face-to-face, telephone
3a) What type of purposeful sampling was used?	<ul style="list-style-type: none"> i. e.g. snowball, theoretical or convenience ii. rationale for type of sampling used
3b) Which data are available to the sample?	<ul style="list-style-type: none"> i. explicit delineation of sample frame (total number of interviews, and how many were used). ii. approximate timeframe for interviews and mean value. iii. saturation or sufficiency (how many interviewees is enough?) iv. When did the interviews take place (year, season or month)? v. At what location did the interviews take place (e.g. interviewees' work or home)?
3c) What are the sample characteristics, who contacted them and what ethical considerations were made?	<ul style="list-style-type: none"> i. how were interviewees contacted (e.g. personally, mail, phone)? ii. characteristics of interviewees (e.g. their position or area of interest e.g. politician, chief, street-level, corporation, NGO). iii. e.g. promised anonymity, informed consent on disclosure.
4) How was the data analysis done?	<ul style="list-style-type: none"> i. reason for not using all interviewees in analysis ii. procedures for summarising and presenting data (software grouping of transcriptions or manual i.e. inductive/a priori) iii. how data were selected for presentation (e.g. grounded theory, phenomenological, narrative analysis). iv. how data were presented (interviewees stories by verbatim quotations; storytelling by researchers, statistical analysis of data in schemes or tables)
5) How credible and	<ul style="list-style-type: none"> i. details of relationship(s) between the data and constructs/concepts de

Figur 3.1 - Hans Antonsons checklista för kvalitativa intervjuer

Källa: mail från Ola Hall 2015-04-29 <ola.hall@keg.lu.se >

Hans Antonson, forskare på VTI (Statens väg- och transportforskningsinstitut), har skapat en checklista för verifiering av intervjumaterial. Denna presenteras i figur 3.1. Jag har valt att använda mig av denna lista för att presentera hur uppsatsens intervjuer genomförts (se figur 3.1). Den 31 mars 2015 skickade jag mail till de personer (fyra i kommuner och en på Boverket) som i rapporter nämnts som nyckelpersoner inom digitaliseringsprojekt. Mailet innehöll mellan 8 och 12 frågor med några underfrågor som informanterna fick svara på i grupp eller enskilt. Var de genomförde intervjun spelade ingen roll, men troligen har det gjorts på deras respektive arbetsplats. Runt den 15 april fick jag tillbaka svar på mina frågor. 2-3 veckor som intervjuerna tog att genomföra var också den deadline som vi gemensamt satte. Jag var dock tydlig med att de skulle märka ut vem som svarade vad när de genomförde intervjuerna gemensamt. Av den insamlade datan har jag filtrerat ut det som var relevant för min uppsats och

använt mig av detta. Jag informerade informanterna vad syftet med min undersökning var och hur jag skulle använda mig av svaren. Mina informanter har anonymitet i min uppsats.

En fördel med en mailintervju är att de intervjuade personerna kan ta den tid de behöver för att svara. Skulle det vara något som de behöver betänketid för att kunna svara på frågor finns det möjlighet till det. Ingen tidsbegränsning om avsatt tid finns. Jag märkte även att det fanns större vilja att avsätta tid för en intervju jämfört med en traditionell där man som intervjuare är på plats, eller via telefon där man är bunden till en viss tidpunkt och tidsspann. Vidare följer flera fördelar med en mailintervju. Anledningen till varför jag vill genomföra mailintervjuer och inte exempelvis telefonintervjuer har med tidsbrist för de intervjuade att göra. Även möjligheterna för de intervjuade att svara gemensamt ökar, vilket är något som förhoppningsvis ökar svarens kvalitet. Valideringen av svar förenklas också. Det är de intervjuade själva som har skrivit svaren och står bakom det. Inget riskerar att ändras i exempelvis en transkribering. (Ryen, 2004:197).

Deltagande observation

I min deltagande observation som jag gjorde under min sista vecka av praktik i Höör har jag försökt få en ökad insyn i hur digitaliserings projekt applicerats i en kommun. Under min praktik i Höör har jag varit med i uppstarten av kommunens digitaliseringsprojekt och har genom detta kunnat följa hur ett sådant projekt ser ut ur en kommuns perspektiv. De som jag studerade visste att jag skulle skriva denna uppsats och att jag skulle ta del av mina intryck från praktiken. Den deltagande observationen använder jag främst till att öka min egen förståelse digitaliseringsprojekt. Ett ändamål med observationen var att kunna applicera rapporterna från de olika myndigheterna på verkligheten, samt att med egna ord kunna beskriva hur ett sådant projekt kan fungera inom kommunens arbete. Den deltagande observationen innefattar däremot ingen information om hur projektet kopplas till medborgardialog, då projektet endast var påbörjat och en medborgardialog ännu inte var aktuell. Under den deltagande observationen granskade jag hur arbetet med GIS såg ut i kommunen. Jag iakttog även på hur kompetensen för GIS och andra relevanta programvaror såg ut bland personalen.

3.3 Kritik av metoderna

Det går aldrig att anta källor *Som de är*, istället måste man undersöka källornas validitet och reliabilitet. Mitt sekundära material består främst av rapporter från myndigheter som Boverket eller Statskontoret. Självklart kan dessa myndigheter ha ett mål i att förespråka en viss utveckling, vilket jag är medveten om att när jag genomför min textanalys (Denscombe, 2009:301). Materialet är både autentiskt och trovärdigt, då det kommer från myndigheternas egna hemsidor. Utöver detta har personer som jag intervjuat vid några tillfällen även hänvisat till de rapporter som jag har använt mig av (Intervju med informant 6, 2015). Att enskilda personer har kunnat påverka ser jag inte som ett betydande problem, då en viss filtrering av ansvariga utgivare har gjorts. Samtidigt ger inte heller rapporter kompletta bilden och risken att svaren på alla frågor inte framträder i rapporten är alltid överhängande. Men självklart kan dessa ansvariga utgivare också påverka vad som skrivs. Ett kritiskt förhållningssätt är viktigt att ha gentemot allt som är skrivet, eftersom det inte finns värdefri vetenskap (Denscombe, 2009:301–302).

Det faktum att rapporter inte är vetenskapligt skrivna är av vikt att nämna vid kritik av metoderna. Rapporter som jag använder mig av, har inte någon direkt koppling till forskningsvärden. Istället ska dessa vara en sammanställning av vad som gjorts eller ska göras kring digitalisering. Bland annat finns det inte någon rannsakan kring den egna påverkan på vad som skrivits eller rapporterats från författarna, organisationerna eller myndigheterna som skapar rapporten (ibid. s. 295).

De rapporter som, tillsammans med de intervjuer som jag genomfört, ligger till grund för empirin är framför allt skrivna av kommuner eller myndigheter som på ett eller annat sätt vill verka för ökad digitalisering. Det är exempelvis inte kommuner som inte berört ämnet nämnvärt som ligger bakom dessa rapporter. Rapporterna är framför allt till för andra kommuner för att ligga till grund för att genomföra en digitalisering. Dessa punkter är viktiga att lyfta fram då jag har ett kritiskt förhållningssätt till dessa rapporter. Det faktum att mycket av min empiri är grundad på icke-vetenskapligt material är i min mening det största problemet med metod och material i denna uppsats.

För att kunna minska risken för att mina källor ska vara allt för inkorrekta har jag valt en triangulering av mina metoder (en så kallad metodologisk triangulering), jag ska komplettera textanalysen med intervjuer och egna observationer. Detta ger mig

perspektiv från flera olika vinklar på fenomenet med medborgardialog samt digitalisering. På så sätt kommer jag få en bättre förståelse för mitt fenomen och kommer att kunna jämföra det insamlade materialet från mina källor (ibid. s. 184).

Jag ska som en av mina primärkällor använda mig av intervjuer. Då jag ska genomföra dessa via mail finns en hel del fördelar med en mailintervjuer, men det medför även viss problematik. Bland annat när det kommer till att få ställa följdfrågor. Intervjun blir styrd efter vad som står skrivet i intervjuguiden och därför riskerar de utförliga svaren utebli. Att gå in på intressanta sidospår eller följdfrågor är problematiskt och troligen det största problemet med mailintervjuer. Men det kan lösas med fortsatt mailkontakt med de intervjuade, vilket dessa i många fall var öppnade för (Denscombe, 2009:234). Jag väljer att göra intervjuguiden så tydlig och enkel som möjligt då mina intervjupersoner själva ska läsa frågorna. Det är viktigt att de förstår frågorna och inte tröttnar (Ryen, 2004:199).

Det kan även riktas kritik mot den deltagande observationen som jag gjorde i samband med praktik i Höörs kommun. Eftersom jag genomförde denna observation under en praktik kan en del kritik riktas mot det faktum att jag inte varit fullt fokuserad för ämnet. Därför har jag valt att endast i liten grad använda mig av den data som jag lyckades samla in under observationen. Istället lägger jag större fokus på de andra insamlingsmetoderna till empirin (Fangen, 2005:255–267).

3.4 Material

Av det material jag använder mig av är det en övervägande del som är rapporter, vilket främst gäller för det empiriska materialet. Den rapport som jag främst använder mig av heter *Harmonisering av kommunernas planarbete i digitalmiljö* och gavs ut av Boverket 2012. Den andra rapporten som har en framträdande roll i denna uppsats är Statskontorets rapport *Från analog till digital* som gavs ut 2014. Eftersom digitalisering av planprocesser är ett ämne som är relativt nytt, finns det begränsad relevant forskning för min frågeställning. Detta har skapat en del problem när det kommer till att finna vetenskapligt material, men en del av detta finns i min empiri. Exempel är bland annat forskning från Kiels Universitet eller kring medborgarnas användande av GIS generellt.

Utöver Arnsteins teori använder jag mig av SKLs delaktighetstrappa. Denna del av min teori innehåller bland annat en artikel av Pål Castell som kan spåras till Chalmers Tekniska Högskola, där den har blivit publicerad.

3.5 Metodernas användning i uppsatsen

Teoridelen bygger främst på textanalys av mitt vetenskapliga material angående artiklar och böcker om teorier kring medborgardialog, där Sherry Arnsteins teori är den främsta. Den empiriska delen består framför allt av textanalys av de två rapporterna som jag lyft fram som de två jag använder mest i uppsatsen, tillsammans med de mailintervjuer som jag har genomfört. Intervjuerna ska hjälpa mig att eventuellt utveckla från rapporterna samt få nya perspektiv på digitalisering. Jag använder mig även av en deltagande observation. Denna ska fungera som ett komplement för de frågor som jag har avsett att undersöka, men som rapporterna inte tar upp.

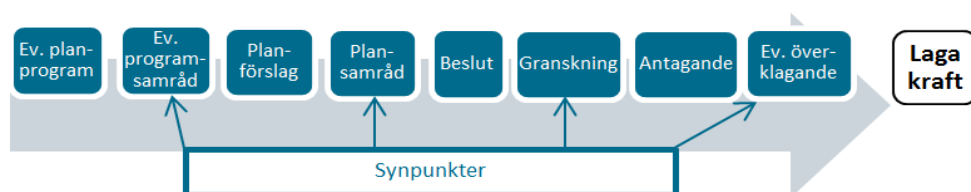
4. Empiri

4.1 Bakgrund till digitalisering

Under 2011 fick Boverket i uppdrag att [...] i samarbete med Lantmäteriet, länsstyrelserna och Sveriges Kommuner och Landsting verka för en ökad harmonisering av kommunernas planarbete i digital miljö och en mera enhetlig digital lagring av de kommunala planerna. (Ekonomistyrningen, 2010:9). Detta uppdrag, som kom i ett regleringsbrev från 2010, innebar ett startskott för en digitaliseringsprocess av kommunernas detaljplaner. Regeringen vill att Sverige ska bli världsledande i harmoniserat arbete i digital teknik. Idag är Sverige på sjunde plats i världen vilket är en sämre placering än någonsin. Sydkorea är först i världen (Boverket, 2013:11). Utöver regleringsbrevet har även budgetpropositionen för 2012 inkluderat ett mål att skapa [...] ett regelverk och andra styrmedel som på bästa sätt tillgodoser kraven på effektivitet som rättssäkert och medborgerligt inflytande säkerställs (Boverket, 2012:31).

Idag arbetar de flesta kommuner med digital teknik. Detta innebär att programvaror såsom AutoCAD, Indesign eller ArcGIS används vid framställning av planer (Egen observation). Men dagens digitala arbete är inte nog för att uppfylla kraven. Vad som efterfrågas är en harmonisering av detaljplanearbetet, med tydliga riktlinjer för vilka filformat som ska användas. Vidare ställs det krav på samarbeten inom kommunerna, mellan kommuner och länsstyrelser samt statliga organisationer. Dessa åtgärder krävs för att ett effektivt arbete i en digital miljö ska vara möjligt att genomföra. Men det som är mest relevant för denna uppsats är att e-tjänster för allmänheten ska upprättas och användas (Boverket, 2012:7-9).

4.1.1 Vad händer vid en digitalisering av planprocessen?



Figur 4.1 - Planprocessen vid ett normalt planförfarande
Källa: Statskontoret, 2010:21

Figur 4.1 beskriver planprocessen vid ett normalt planförfarande enligt PBL. I korthet är tanken med digitaliseringen att under hela planförfarandet öppna upp för insyn.

Dessutom ska friktionen mellan de olika stegen minska och därmed effektivisera hela planprocessen. Samtidigt vill man öka mängden synpunkter som kommer in under planförfarandet. Efter att en plan har vunnit laga kraft ska den även publiceras i en e-tjänst med kommunens resterande planer (se figur 4.1).

Fem kommuner i norra Sverige har under projektet Riges samarbetat med en digitalisering av detaljplaner. Syftet med projektet var bland annat att göra kommunernas detaljplaneinformation tillgänglig i en gemensam GIS-karta. Målet var att samma information skulle kunna användas som informationskälla i de bygglovstjänster som skulle utvecklas och i en ny e-tjänst kallad *Vad får jag göra på min fastighet?* (Riges, 2014:6). På frågan vilka mål Riges hade svarar Informant 1 som är plantekniker på Örnsköldsviks kommun:

Målet är att allmänheten ska kunna se vad gällande detaljplaner säger om vad de får göra på sin fastighet. Ingenting om insynen under pågående planhandläggning (Intervju med Informant 1, 2015)

Men varken medborgardialog eller ökad insyn var alltså ett uttalat mål eller syfte med Riges. Däremot menar många, inte minst Boverket och Statskontoret, att resultatet av en digitalisering leder till just ökad insyn och ökad medborgardialog (Boverket, 2012:10-14, Statskontoret, 2014: 23-25).

4.2 Regeringens och Boverkets rekommendationer

I budgetpropositionen för 2012 uttryckte regeringen övergripande mål för samhällsplaneringen. En punkt är av särskild stor relevans för digitalisering och medborgardialog:

Ett regelverk och andra styrmedel som på bästa sätt tillgodoser kraven på effektivitet samtidigt som rättssäkerhet och medborgerligt inflytande säkerställs. (Boverket, 2013:31).

Medborgerligt inflytande är således ett viktigt mål för samhällsplaneringen, samtidigt som man vill tillgodose kraven på effektivitet. En digitalisering av planprocessen ska då vara ett av flera medel för att uppnå dessa två mål (Boverket, 2013:31).

I regleringsbrevet för Boverket för år 2011 skrev regeringen att Boverket skulle genomföra ett uppdrag i syfte att harmonisera kommunernas planarbete i digitalmiljö. Detta utmynnade bland annat i en rapport från Boverket, *Harmonisering av kommunernas planarbete i digitalmiljö* (2012). Men utöver denna rapport presenterades även andra åtgärder för att påverka kommunerna att verka för förbättrat arbete i digitalmiljö när det kommer till planprocesser (Boverket, 2013:2). Åtgärder som pengar att äska för att digitalisera och standardisera sina planer finns, men det är ett krav att kommuner söker dessa pengar gemensamt. Det räcker således inte för en kommun att söka ensam, utan pengarna måste sökas gemensamt med andra kommuner. Dessa kommuner ska gärna vara närliggande (Rydgqvist, i Boverketbloggen, 2015).

Boverket menar att det inte räcker att endast digitalisera sina planer. Det krävs även nya reformer och strategier. För att en digitalisering ska kunna ske och fungera krävs det en systematisk och genomtänkt strategi för hur nya arbetssätt och samverkansreformer ska etableras. Att erbjuda nya verktyg är inte tillräckligt. Det krävs istället ett nytänkande och en reformering av de etablerade arbetsmetoderna (Boverket, 2013:11). Det är också viktigt att påpeka att hela digitaliseringen ska ske utifrån ett helhetsperspektiv, vilket ska bidra med positiv kraft till hela utvecklingen av samhällsbyggnadsprocessen. Målet är att hela processen som leder fram till en färdig detaljplan ska inneslutas av en övergång till en mer harmonisk digitalmiljö (Boverket, 2013:17).

Boverket presenterar några punkter som ska uppfyllas för ett hållbart samhällsbyggande. Punkterna är:

Effektivitet – *Ändamålsenliga planer ska kunna beslutas och genomföras med minsta resursförbrukning.*

Förutsägbarhet – *Alla berörda ska kunna förstå och bedöma konsekvenser och åtaganden i processen. Det ska vara möjligt att följa hur arbetet framskrider. Detta är grunden för medborgarens möjlighet till insyn och påverkan.*

Medborgarperspektiv – *Medborgarna ska ha tillgång till e-tjänster som ger tillgång till den information man efterfrågar.*

Samverkan – *Inom offentlig förvaltning ska finnas en samverkan som bygger på tydliga gemensamma riktlinjer för informationsutbyte.*

Ansvar – Det ska finnas en tydlig ansvarsfördelning inom den statliga förvaltningen och mellan stat, kommun och företag.

Enhetlighet – Det ska finnas ett ramverk och överenskommelser som ger förutsättningarna för informationssamverkan över organisations- och ansvarsgränser. En viktig förutsättning är en samhällsgemensam objekttypskatalog. (Boverket, 2013:11)

Enhetlighet, ansvar, samverkan, medborgarperspektiv, förutsägbarhet och effektivitet är ledord för att ett hållbart samhällsbyggande ska kunna ske genom bland annat en digitalisering av planprocessen. Värt att notera är att medborgarperspektiv nämns bland dessa ledord (ibid.).

4.2.1 Den digitaliserade planprocessen

Statskontoret, som fick ett avskilt uppdrag av regeringen för att utreda en digitaliserad planprocess har kommit med en rapport kring detta, *Från analog till digital* (2014). Statskontoret menar att det är av stor vikt att påpeka skillnaden mellan det faktum att det används digital teknik vid planprocesser idag och vad de menar är en digital planprocess. En digital planprocess innebär att informationen som behövs i planprocessen är tillgänglig digitalt samt i enhetliga format och därmed användbar (Statskontoret, 2013:19–23).

Ett av resultaten med en digitalisering ska vara en plankarta över alla gällande detaljplaner i Sverige. Idag har majoriteten av Sveriges kommuner sina detaljplaner i PDF-format, alltså inskannade bilder. Problemet med dessa är att det inte kan göras några analyser eller mätningar i dem. Dessa kartor är inte heller georefererade, vilket också är något som krävs för att kunna ha en enhetlig databas med planer i kartformat. Just georeferering är en stor anledning till varför GIS är ett viktigt verktyg. Rent tekniskt sett går det att georeferera alla PDF-filer, så att de hamnar i relation till varandra. Men GIS förenklar processen och tillåter betydligt tydligare presentation. Det går inte heller att göra ändringar i PDF-fils plan i efterhand. Detta gör att en ny plan måste skapas varje gång, vilket är ineffektivt. Om en plan skapas i GIS kan filen som ligger till grund för planen ändras i efterhand. Det kan göras även efter fastställande, vilket blir en tidsbesparande åtgärd (Statskontoret, 2012:28). Georeferering tillsammans

med möjligheten att göra analyser och mätningar tillåter olika aktörer, däribland allmänheten, att exempelvis se vilka åtgärder som kan utföras på deras tomt.

4.2.2 Krav från lagen

I Plan- och Bygglagen finns planmonopolet beskrivet. PBL ställer krav på att kommuner måste bidra med planer. Lagen beskriver också hur en plan ska utföras, se ut som en färdig produkt och hur lång tid denna ska ta att genomföra. Men det finns inga krav på varken kvalitet, format, presentationsmanér eller om planen ska finnas tillgänglig i digitalt format. Inga krav finns heller på informationshantering under produktionen eller om den digitala informationen lagras eller är tillgänglig. Allt detta är således valfritt för kommuner. Inga krav ställs heller på utveckling och drift av IT-system, även om många kommuner själva väljer att driva sådana. Dessa utvecklas dock i kommunernas egen regi eller i regional samverkan (Boverket, 2013:18–24).

Förnyelseprocessen är en långdragen process som går sakta framåt. Det tar lång tid att förnya, till stor del på grund av bristen på krav från lagar, men även arbetssätt som är implementerade sedan länge. Det finns inga krav som tvingar eller uppmanar till att använda sig av digitalteknik, varje kommun istället väljer själva sina arbetssätt. Detta gör att en gemensam process och samverkan saknas (ibid. s. 24).

4.3 Läget idag

Sverige är ett land som ligger långt fram i den digitala tekniken. Men målet är att vara världsledande (Boverket, 2013:11). En stor del av det tekniska arbetet med planer sker mer eller mindre med hjälp av digitalteknik (Egen observation). Tillgången på internet och datorer är stor. Dock finns det det brister även här, vilket jag kommer till under 4.6.1 *Tekniska krav*. Lantmäteriet frigör allt mer geodata som myndigheter eller privatpersoner få åtkomst till (Statskontoret, 2014:8). Ju mer geodata som frigörs för allmänheten, desto större bli intresset för att ta del av denna (Czaczynski, 2015). Nedan följer fler exempel på förutsättningar idag som kan påverka en digitaliseringsprocess.

4.3.1 Exemplet med e-legitimationer

Kommunernas arbete med planprocesser är inte de projekt som har kommit längst när det kommer till att digitaliseras. Bland annat har sjukvården genomgått en viss digitalisering genom införandet av exempelvis *Mina Vårdkontakter* som ger privatpersoner ökad inblick i sina journaler, recept och dylikt. Detta ger även privatpersoner möjligheten att när som helst under dygnet ta del av informationen. Man behöver inte vara bunden till öppettider eller telefontider. Annat exempel på en digitalisering är bankväsendet, där digitalteknik ger privatpersoner möjlighet att sköta sin ekonomi på ett helt annat sätt än tidigare, utan att behöva besöka banken fysiskt. Denna möjlighet förutsätter att de privatpersoner som vill ta del av denna information har en e-legitimation. Detta kan ses som en lösning även när det kommer till att få tillgång till digitala planer. Personer har redan använt sig av e-legitimationer och att sköta exempelvis sina bankärenden via internet har blivit en normalitet. Statskontoret menar att exempel som e-legitimation, eller geodata, har banat väg för en digitalisering inom planprocesser. (Statskontoret, 2013:53–61).

4.3.2 GIS i kommuner

Det finns tilltagande GIS-kompetens ute i kommuner, vilket för med sig att en övergång från CAD till ArcGIS inte behöver vara smärtsam. Många planer använder sig redan av georefererad GIS-data, exempelvis som bakgrundsinformation, existerande planområdesgränser eller fastighetskartor. Det som ibland ses som en brist är just kompetensen. Det ska även tilläggas att en övergång till georefererad data genom digitalisering inte innebär att CAD ska sluta användas. En digitalisering medför istället att man inte längre använder sig av CAD i samma utsträckning, utan planen ska skapas till stor del i GIS (Egen observation).

Varför GIS?

Det finns flera argument för varför just GIS ska vara verktyget för digitalisering. Bland annat tillåter GIS att tända och släcka lager. Andra visuella fördelar är att man kan arbeta med framställning och layout, vilket gör att informationen blir betydligt mer hanterbar (Schuurman, 2004:16–20). Möjligheten ges även att rita i kartan då GIS har flertalet verktyg till detta. Ytterligare en anledning är georeferering, vilket GIS ger

möjlighet till. En georeferering för med sig att man betydligt enklare kan orientera sig vart till planerna befinner sig rent geografiskt, vilket underlättar bland annat arkivhantering (Statskontoret, 2014:28).

Samtidigt menar Martin Swobodzinski och Piort Jankowski i sin artikel *Understanding user interaction within Online Systems for Public-Participation Transportation Planning* att utformningen av användargränssnittet inte spelar någon roll för användningen av kartan, utan att det istället alltid är samma grupper i samhället som använder sig av verktygen samt framför flest åsikter i dialogen. Swobodzinski och Jankowski menar att det är användarnas egna engagemang som är avgörande för delaktigheten (Swobodzinski, et.al., 2014:417).

4.4 Exempel på GIS och medborgardialog

I detta kapitel presenteras två exempel på hur GIS använts under planprocessen i samband med medborgardialog. Det första exemplet kommer från Sundsvalls kommun. Deras översiktsplan för 2021 innehåller exempel på hur GIS och digitaliserade planer använts vid samråd för översiktsplanen. Det andra exemplet är från Örnsköldsviks kommun, där kommunen använt GIS och annan digital teknik för att ge medborgare en snabb och enkel tillgång till geoinformation. Båda dessa kommuner har varit en del i Rigesprojektet, ett projekt som i sig inte jobbade för medborgardialog, men där de involverade kommunerna själva upprättade tjänster för detta (Jadelius, 2015). På frågan om hur Timrå kommun arbetar med medborgardialog svarar informant 2, GIS-samordnare på Timrå kommun:

Medborgardialogen finns inte i Timrå (Intervju med informant 2, 2015)

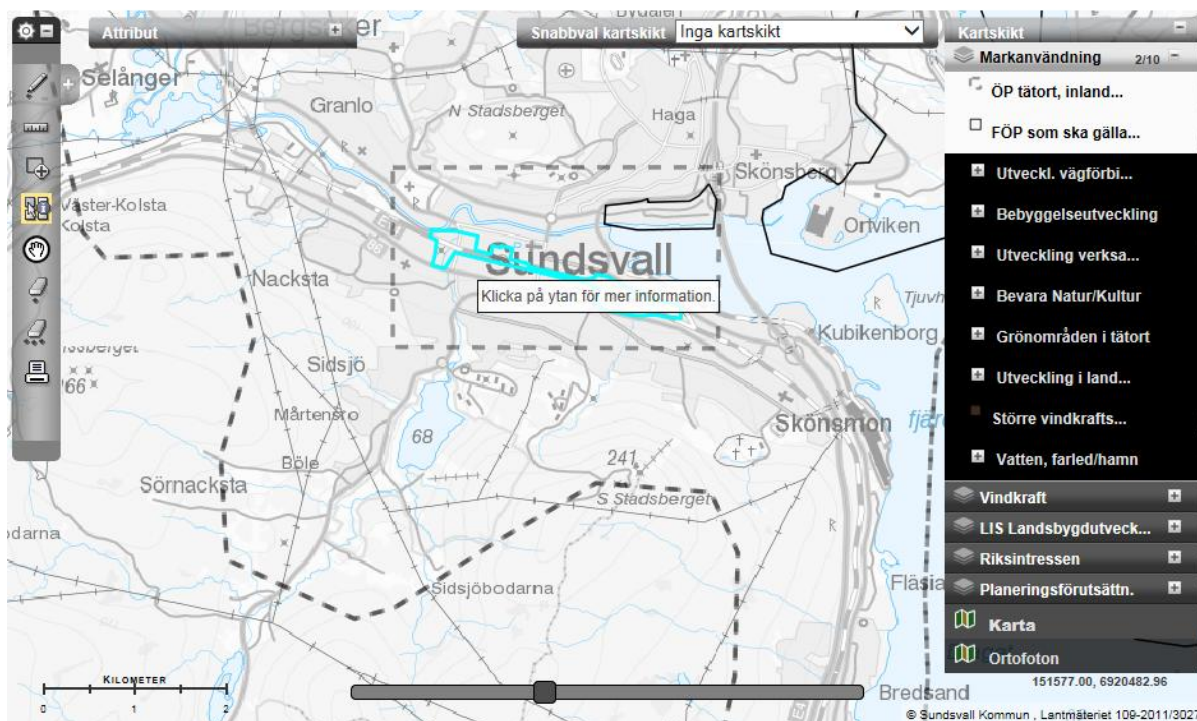
Andra kommuner, som exempelvis Timrå kommun, väljer att inte arbeta med medborgardialog under GIS-arbetet och planprocesser (Intervju med informant 2, 2015).

4.4.1 Översiktsplan Sundsvall 2021 - Ett exempel på GIS och medborgardialog under samråd

Sundsvalls kommun är ett exempel på hur GIS används under ett samråd för en översiktsplan. Översiktsplanen i fråga är *Översiktsplan Sundsvall 2021* och denna var

under samråd våren 2013 och antogs den 26 maj 2014. Under samrådet fanns det en speciell funktion som tillät medborgare att rita på kartan. Det som sedan ritades användes som synpunkter från allmänheten (Sundsvalls kommun, 2015). Trots att Sundsvalls kommun var en av deltagarna i Rigesprojektet skapades denna karta som ett eget projekt år 2012. På hemsidan Dialog Sundsvall framgår det tydligt hur många privatpersoner som har använt sig av möjligheten att lämna synpunkter under samråd, samt i vilka delar av kommunen som synpunkter från allmänheten har lämnats (ibid.).

Idén kring ökad medborgardialog finns under Dialog Sundsvall, en hemsida skapad för att allmänheten ska kunna lämna sina synpunkter under samråd. Planeringskartan är en av flera funktioner som samlar in synpunkter. Mer traditionella sätt som att skicka in synpunkter i textform finns också. Användning av GIS och planeringskartan är endast en av olika kanaler som används för att samla in synpunkter. Kartan har möjligheter att stänga av eller sätta på olika lager, bland annat kan medborgare sätta på möjligheten att se hur markanvändningen ser ut i kommunen. Denna funktion hade varit omöjlig att genomföra om det inte hade varit för en tidigare digitalisering av kommunens detaljplaner (Dialog Sundsvall, 2015).



Figur 4.2 - Sundsvalls kommuns planeringskarta, med översiktsplanens lager tänt
Källa: Sundsvalls kommun, 2015 (Egen bearbetning av Daniel Gardevärn)

Figur 4.2 visar hur planeringskartan ser ut, med lagret för översiktsplanen tänd och bland annat syns det ett avancerat gränssnitt. Det finns även flera olika lager som går att tända och släcka. Utöver planeringskartan, finns det även ett diskussionsforum samt en möjlighet att skriva synpunkter i textform (Dialog Sundsvall, 2015). Att ha flera olika kanaler för att kunna samla in synpunkter och åsikter från allmänheten menar Boverket är ett steg mot ökad medborgardialog. Planeringskartan fungerar då som en ny kanal som öppnas för att samla in synpunkter. (Boverket, 2013:30–43).

[...] Vi var även inspirerade av Irland som tillät synpunkter från alla och var glada att berätta att de fått synpunkter från olika delar av världen och flera som bott i området tidigare. Detta säger Informant 3 som är GIS-samordnare för Sundsvalls kommunkoncern. Att ge sina synpunkter är i kartan möjligt för vem som helst, även någon som inte bor i kommunen. Inspirationen kommer från Irland där alla åsikter ansågs viktiga (Intervju med informant 3, 2015).

Under samrådsperioderna för Översiktsplan Sundsvall 2021 fick vi bara in tre s.k. "skräpmeddelanden". Resten var seriösa yttranden (ett femtiotal). (Intervju med informant 4, 2015).

Oseriösa inlägg har inte varit ett problem enligt Informant 4, som är planerare på Strategisk samhällsutveckling i Sundsvalls kommun och tidigare projektledare för Översiktsplan Sundsvall 2021. Endast tre *skräpmeddelanden* har kommit in under samrådstiden (Intervju med informant 4, 2015).

Det finns även ritverktyg för e-tjänsterna att göra enkla situationsplaner, begära planbesked. Det krävs e-idinloggning men alla får söka bygglov så det är ingen begränsning på att den sökande måste äga fastigheten eller bo i kommunen (Intervju med informant 3, 2015).

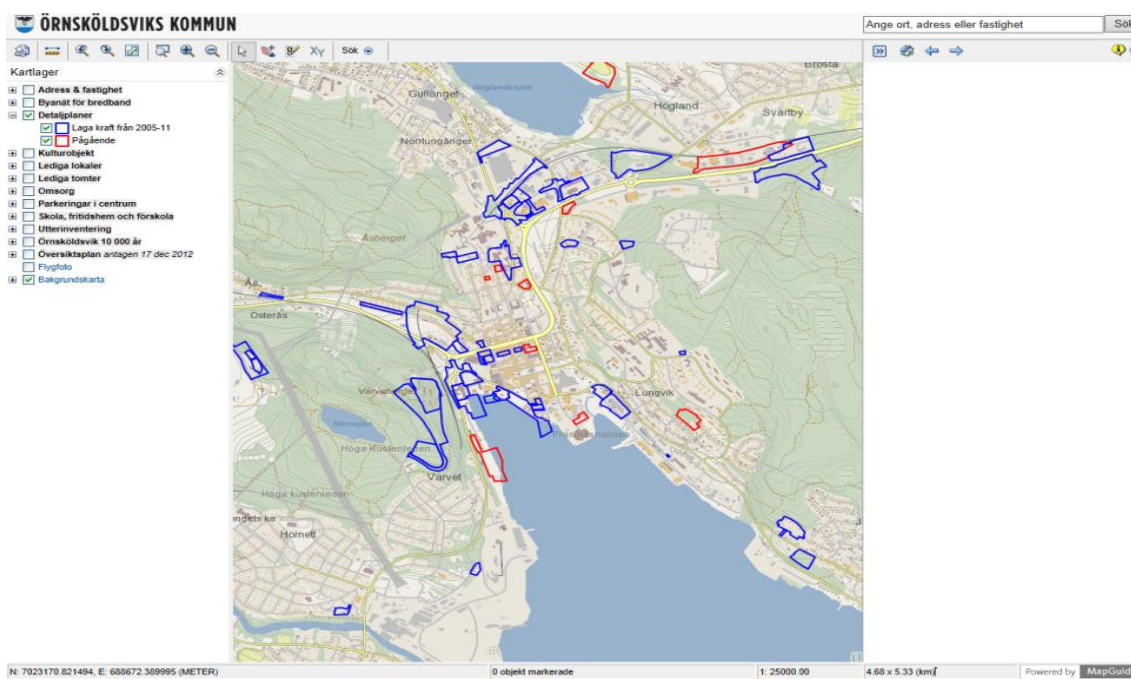
Utöver möjligheten att lämna synpunkter på översiktsplanen har det även funnits en möjlighet att söka bygglov genom att begära planbesked. I praktiken har kartan till viss del främst använts för just möjligheten att begära planbesked, svarar informant 3 på frågan hur Planeringskartan på Dialog Sundsvall har använts (Intervju med informant 3, 2015).

Även ritfunktionen för översiktsplanering har använts. Informant 4 svarar på frågan om hur planeringskartan har använts i praktiken: *I ÖP-planeringskartan har ett antal synpunktslämnare valt att markera det område de vill lämna synpunkter på genom*

ritfunktionen och funktionen att bifoga kartbild till yttrandet (Intervju med informant 4, 2015). Det har även förekommit ett antal klagomål från allmänheten då *några har hört av sig med klagomål om att ÖP-planeringskartan upplevts som krånglig att använda* (Intervju med informant 4, 2015).

4.4.2 Örnkartan - Exempel från Örnsköldsviks kommun

En annan av kommunerna som var med i Riges var Örnsköldsvik. Även här skapades det en karttjänst som gav allmänheten möjligheten att ta del av den geoinformation som finns i kommunen. Örnkartan, som tjänsten heter, visar bland annat fastigheter och adresser, kulturobjekt, kommunens översiktsplan, detaljplaner, kommunens byggklara villatomter eller befolkningsstatistik. Målet med kartan är att kunna visa aktuella och sökbara kartor över hela kommunen. Trots att det finns många olika faktorer att titta på i kartan har denna karttjänst ingen funktion för allmänheten att lämna synpunkter för översiktsplanen, till skillnad från den i Sundsvalls kommun (Örnsköldsviks kommun A, 2015). Örnsköldsviks kommuns översiktsplan är från 2012 och samrådet skedde i december 2010 (Örnsköldsviks kommun B, 2015), således innan kartan lanserades.



Figur 4.3- Örnsköldsviks kommuns e-tjänst, med möjligheten att bl.a. se detaljplaner (egen bearbetning av Daniel Gardevärn)

Källa: Örnsköldsviks kommun, 2015

I figur 4.3 syns det hur detaljplanerna finns tillgängliga för allmänheten att se. Här finns ett betydligt mer nedskuret gränssnitt än i Sundsvalls kommuns tjänst, vilket kan ses i bildens nedre kant. Kartan har också tydliga färger och en lagerväljare till höger (se figur 4.3). Trots att det inte talas om något ritverktyg, användes kartan vid samråd. Informant 5, översiktsplanerare i Örnsköldsviks kommun svarar på frågan hur kartan användes vid samråd: *För redovisning av geografiskt avgränsade intresseområden av olika slag, t.ex. naturvård, friluftsliv. Användes också i samråd om nytt friluftslivsprogram* (Intervju med informant 5, 2015). Informant 5 säger också att det är svårt att se hur allmänheten använder sig av e-tjänsten idag eftersom ingen feedback för hur tjänsten fungerar i detalj har kommit in.

Svårt att svara på hur allmänheten använder den. Däremot är det tydligt att konsulter och annat branschfolk använder kartorna. Inte fått någon tydlig feedback på hur det fungerar i detalj. (Intervju med informant 5, 2015).

Men det är tydligt att man bland konsulter eller annat branschfolk använder sig av denna.

4.5 Vikten av samverkan

En aspekt som många aktörer menar är viktig i påverkan på medborgardialogen vid planprocesser är samverkan. Att kommuner inte bara arbetar för sina egna digitaliseringar utan även att det görs harmoniskt för alla aktörer som kan tänkas vara berörda. Boverket menar i sin rapport att inte bara en digitalisering behövs, utan även nya reformer och strategier kring arbetssättet. Som jag tidigare nämnt lyfts effektivitet, samverkan, ansvarsfördelning och enhetlighet som viktiga mål att sträva mot för att uppnå hållbara resultat (Boverket, 2013:11).

För allmänheten som ska ta del av denna information krävs det att en samverkan finns mellan kommuner. Boverket vill uppnå en viss samverkan genom att ställa krav på kommuner som vill äska pengar för projektet. Ett krav är att göra detta gemensamt med en annan kommun, vilket är ett sätt för Boverket att öka samarbete mellan kommuner. Ett sådant exempel är från Höörs kommun, där kommunen sökte pengar för

digitaliseringsprojekt tillsammans med grannkommunen Hörby. Detta gjorde att Höör tillsammans med Hörby startade gemensamma digitaliseringsprojekt. Denna samverkan mellan båda kommunerna gör att chansen för att ett gemensamt resultat där allmänheten kan använda samma tjänster bli stor (Egen observation).

Informant 6, som är ansvarig för verksamheten dPBL, digitaliserad plan- och bygglovsprocess på Boverket säger att utvecklingen av samarbeten som Riges är absolut önskvärd, men att arbetet nu måste gå vidare. Informanten fortsätter:

[...] Vi måste framför allt utveckla informationsutbyte av ärenden mellan myndigheter [...] Vi ska ge det stöd de behöver på nationell nivå och skapa förutsättningar för nationella lösningar. Inte hindra kommuner att utveckla lösningar som är till gagn för medborgare. (Intervju med informant 6, 2015).

Det är viktigt att informationen som digitaliseras görs i format så att denna kan utbytas mellan parter. Stöd för lösningar ska ges på nationell nivå. Boverket ska inte heller vara ett hinder för lösningar som gynnar allmänheten (Intervju med informant 6, 2015).

Även inom projekt som Riges ser man gärna att fortsatt samarbete mellan de involverade kommunerna, samt andra kommuner i samma län, sker. På frågan om hur vidare samarbete inom regionen efter Riges i samband med medborgardialog ska genomföras svarar informant 3:

Jag skulle önska att vi i länets e-samverkansprojekt tittar vidare på att göra en e-tjänst för synpunkter som går att rita in på kartan. Vidare önskar jag att vi gör en gemensam e-tjänst för att använda vid olika samråd för DP och ÖP. Kunderna uppskattar att det är lika över kommungränserna! Då man kanske jobbar i flera kommuner bor i en och har fritidshus i en annan eller bara är aktiv på fritiden i olika kommuner. (Intervju med informant 3, 2015).

Det får inte glömmas bort att en person kan jobba i en kommun, bo i en annan och ha exempelvis ett fritidshus i en tredje kommun. Om de tre kommuner har samma eller mycket liknande tjänster och system kan användningen av dessa öka.

Ett resultat av att ett enhetligt ramverk saknas gör att tröghet och friktion kan uppstå mellan olika delar av den process som leder fram till nya planer, men även under bygglovshandledning. Friktionen och trögheten kan uppstå vid överlämning av

information mellan olika verksamheter eller olika aktörer, vilket kan ske på grund av att olika programvaror eller olika system används. Hela planprocessen påverkas, inte minst när det kommer till tiden som det tar att producera en plan. Boverket menar att det är mycket tydligt att ett sammanhållet ramverk krävs för att denna friktion och tröghet ska försvinna. Därmed kan ett smidigare system för alla, inte minst medborgarna, uppstå (Boverket, 2012:37).

4.6 Möjliga vinster med en digitalisering

I det första kapitlet i Riges slutrapport står det beskrivet att näringslivet under flera tillfällen har lokaliserat tre förbättringsområden när det kommer till kontakt med kommuner vid planprocesser. Dessa är

- Kortare handläggningstider
- Ökad tillgänglighet av information
- Bättre information och återkoppling i ärenden

Dessa punkter, även om de inte var syftet med just Riges, är tre förbättringsområden där en digitalisering kan bidra. Ett arbete med dessa punkter kan innebära vinster för alla involverade aktörer (Statskontoret, 2014:4).

Det finns många vinster med att digitalisera planprocessen, varav de flesta påverkar både kommunernas arbete och allmänheten. Ett exempel är att tiden för planprocessen förkortas. Vinster som påverkar allmänheten kan ses som steg mot en ökad dialog. Det blir då mer tillgängligt för allmänheten att ta del av planprocesser genom fler kanaler och det blir även lättare att förstå hur en planprocess går till. Följande kapitel beskriver på ett mer ingående sätt vilka vinster kommuner och medborgare kan uppleva. I kapitlet lyfts fördelar som påverkar både medborgare och kommuner, gemensamt och enskilt. De första är ofta av större vikt och intresse.

4.6.1 Effektivisering

Den största vinsten som lyfts fram både av kommuner och Boverket är att planprocessen effektiviseras. Som jag tidigare nämnde är *Effektivitet* en viktig punkt för Boverket (Boverket 2012:11). De skriver i sin rapport *Harmonisering av kommunernas plan i digital miljö* att en tidseffektivisering påverkar både medborgare och kommuner

positivt. Bland annat kostar de långa överläggningstiderna för att ta fram planbesked mycket pengar. Boverket vill påpeka att det i slutändan är skattebetalarna som betalar (Boverket, 2012:33).

En stor vinst är att alla tjänstemän, oavsett arbetsort, alltid har fullständig tillgång till allt material. Detta minskar pappershanteringen och därmed den administrativa bördan. Ett digitalt arbetssätt möjliggör därmed en effektivare remittering av planhandlingar både internt och externt och därmed kan det statliga intresset samordnas snabbare. Myndigheternas del av handläggningstiden i planprocessen kan därmed kortas (Statskontoret, 2014:50)

Effektivisering påverkar också den faktiska tiden det tar att ta fram planbesked eller annan nödvändig information kring vad som kan byggas eller vad som händer i kommunen. Det traditionella sättet som används av många idag innefattar digital miljö. Men det krävs fortfarande kontakt med planhandläggare som tar fram detaljplaner eller annan nödvändig information som krävs för att få insyn. Om medborgare eller andra aktörer själva får möjlighet att få ut information genom e-tjänster som kommuner tillhandahåller, kan man få fram all information som krävs på betydligt kortare tid. Det frigör istället tid för exempelvis mer kvalificerad bygglovsrådgivning. Sådan rådgivning behöver inte endast vara riktad mot ägare av fastigheter eller tomter, utan vem som helst som vill ta del av information kring byggnationer i kommunen (Statskontoret, 2014:46). Informationen blir sökbar vid en digitalisering och kan läsas in tillsammans med övrig geografisk information, bland annat genom att kunna läsa in detaljplanens bestämmelser ovanpå aktuell fastighetsindelning, vilket sparar tid för tjänstemännen (Riges, 2014:5).

Vissa kommuner kräver idag en underskrift för hand på ansökan om bygglov. Det gäller även digitalt inskickade ansökningar, där exempelvis en inskanning behövs (Statskontoret, 2014:39). Detta är också tidskrävande och om man inom kommunerna frångår kravet på underskrifter för hand och istället använder sig av e-legitimationer finns det ytterligare tid att spara för allmänheten (Statskontoret, 2014:53).

Det ska påpekas att digitalisering inte bara innebär vinster i tidsaspekten då det exempelvis skapas ytterligare ett steg i planprocessen. På frågan om hur planprocessen har förändrats på Timrå kommun svarar Informant 2:

Vi har fått ett extra steg i processen som innebär att vi måste exportera alla lagakraftvunna planer till kommunernas gemensamma planbestämmedatabas. Tester av export och import av planer mellan vårt egna system och planbestämmedatabasen pågår så det är inte i drift på riktigt än. Tills det är löst får vi använda projektets digitaliseringsverktyg för att lägga in nya planer i planbestämmedatabasen. (Intervju med informant 2, 2015)

Det extra steget innebär alltså att man nu måste importera alla lagakraftvunna detaljplaner i kommunen till ett digitaliserat standard. Detta är både tids- och resurskrävande. I Timrå kommun är detta den enda påverkan Riges har haft på planprocessen (Intervju med informant 2, 2015).

Utnyttjande av geodatans fulla potential

Bakgrunden till idén om Riges kommer från att man i några kommuner i norra Sverige insåg att stor del av geodatans potential i regionen gick till spillo. Den användes inte fullt ut, samtidigt som den krävde resurser i och med uppdateringar (Statskontoret, 2014:40). Att få ut geodatans fulla potential, eller att komma närmare denna, är ett exempel på en av vinsterna som en digitalisering kan medföra. Riges har varit ett steg mot att uppnå detta.

4.6.2 Insyn och tydlighet

Utöver vinster med effektivisering, finns det även fördelar med att insynen och tydligheten i planprocessen blir större. Dessa nyttor är framför allt riktade mot allmänheten då deras möjligheter att se och följa en planprocess ökar. Bland annat menar Boverket att man som medborgare kan bevaka sina intressen på ett helt nytt sätt genom att exempelvis förmedla sina åsikter och kunna påverka samhällsutvecklingen. Genom detta kan man utöva ett visst demokratiskt inflytande och makt på hur kommunen utformas (Boverket, 2012:34).

Efterfrågan på uppgifter kring vad som tillhandahålls och offentliggörs är redan idag stor. Informationen som är av intresse för medborgare rör bland annat vad som får göras på tomter idag, vad som gäller för fastigheten de vill köpa eller vad det finns för

byggbar mark i kommunen. Även allmän information kring vad som händer i området eller staden de bor i, hur fördelningen av användning av marken ser ut eller hur fördelningen av exempelvis vindkraftverk i kommunen ser ut efterfrågas. All denna data kan offentliggöras på ett tydligare sätt som gör att medborgare slipper leta igenom offentliga dokument eller kontakta tjänstemän på kommunen. Istället får de e-tjänster där de när som helst på dygnet kan plocka fram relevant information för det just de söker. Det krävs dock att e-tjänster som tillåter detta utvecklas. Förutsättningar för att e-tjänsterna ska utvecklas är framför allt att en harmonisering och digitalisering av plan- och genomförandeprocesser sker (Boverket, 2012:34).

Som jag nämnde tidigare är *förutsägbarhet* och *medborgarperspektiv* två viktiga krav för Boverket. Det är av stor vikt att planprocesser ska vara enkla och tydliga att följa. Medborgare ska ha tillgång till data via e-tjänster för den information som de efterfrågar (Boverket, 2012:11).

Idag är det ofta alltför omfattande för en tjänsteman att ta fram all tillgänglig information som finns kopplad till en planprocess. Detta gör att insynen minskar, då risken att all information inte kommer fram till den som söker är tämligen stor. En digitalisering kan leda till att all denna information blir tillgängligt genom e-tjänster i vilka privatpersoner själva kan välja vad de vill ta fram. Bördan minskar på tjänstemännen och risken att information undanhålls sjunker (Statskontoret, 2014:13). Statskontoret menar också att informationen blir enklare att förstå genom en digitalisering. Traditionella plankartor kan vara svåra att förstå då de innehåller stora mängder information. En digitalisering öppnar för att sålla bort den information som inte behövs, samt att en visualisering kan underlätta att förstå plankartor (ibid. s. 46–47).

Vid en digitalisering krävs det ofta även en standardisering av planbestämmelserna, då programvaror som används kräver detta. En standardisering innebär att samma planbestämmelser används till samma ändamål. Kommuner får mallar för vilka planbestämmelser som gäller och på så sätt kan man undgå onödiga och ibland till och med olagliga bestämmelser i plandokumentet. Detta leder i sin tur till att planerna blir enklare att tolka och för lekmannen räcker det att följa en mall eller handbok för att förstå planer. Kommuner får då inte använda sig av andra bestämmelser än vad som är standard (Boverket, 2012:33).

Förenkling för den som vill söka planer eller bygglov

Utöver en större insyn kan även de som söker bygglov få en betydligt enklare process. Idag tar det inte bara lång tid att ta fram ett planbesked, det är även svårt att lyckas göra rätt med ansökan första gången, menar Statskontoret. E-tjänsterna som kommunerna tar fram ska förutom att korta ner ansökningstiden för planer, även förenkla processen och göra det tydligare för medborgarna hur ansökan ska gå till. En digitalisering, som leder till att detaljplaner visualiseras gör det även tydligare för vilka bestämmelser som gäller om det finns två detaljplaner på samma område eller om det finns oklarheter angående vart olika bestämmelser gäller i förhållande till verkligheten (Statskontoret, 2014:46–47). Då kan en visualisering och e-tjänster med exempelvis en funktion att zooma in på detaljnivå hjälpa avsevärt. E-tjänster ska även kunna öppna möjligheter för aktörer att lägga in skisser över hur de vill att exempelvis deras hus ska se ut samt vart exakt på tomten det ska ligga. Då kan e-tjänsten säga emot om huset skulle ligga på exempelvis prickad mark, alltså mark som inte får bebyggas (ibid. s. 28).

4.7 Krav på medborgare

Utöver fördelar med en digitalisering, finns det även nackdelar som är viktiga att inkludera i diskussionen kring hur medborgardialogen kan påverkas av digitalisering. Bland annat ställs det krav på medborgarna. Kraven kan exempelvis vara att de måste ha viss kunskap om datorer eller att de har tillgång till bra internet. Swobodzinski och Jankowski forskade kring användarvänlighet och användning av verktyg gjorda för att samla in synpunkter kring kollektivtrafik i GIS. En viktig aspekt som de kom fram till var att motivation och värderingar är viktiga punkter när det kommer till medborgare och deras engagemang. Som jag tidigare nämnde, räcker det inte med ett användarvänligt gränssnitt för att locka till sig synpunkter. Istället är det ofta de som vill göra sig hörda som uttrycker sina synpunkter, oavsett hur verktygen för detta är utformade. De påpekar även att det krävs en balans mellan utformning av ett gränssnitt som passar majoriteten, hur lång tid det tar att genomföra operationer och en hållbarhet i att få de personer som lämnar sina åsikter att återigen göra det vid senare tillfällen (Swobodzinski, 2014:417–418).

Robert Hasslink, professor i ekonomisk historia vid Kiels Universitet, menar att man aldrig planerar för den äldre generationen i dagens samhälle och med äldre menas ofta pensionärer. Istället planeras det för de, ofta, ekonomiskt starkare medelålders, eller för ungdomar som ses som städens framtid (Hasslink, et.al. 2010:455–460). Inom digitalisering är bristen på planering påtaglig för de äldre. Det är ofta svårare för äldre när det kommer till att hantera datorer och ny teknik, vilket leder till att de nya lösningarna med e-tjänster inte alltid är anpassade efter dem (Swobodzinski, 2014:419).

4.7.1 Presentation av kartor för allmänheten

De kommuner som har varit inom Riges vill nu nå ut till sina medborgare med sina e-tjänster. Exempelvis har Sundsvalls kommun presenterat sina e-tjänster genom *Film på hemsida, annons i lokaltidning och lokal villa-tidning*. (Intervju med informant 3, 2015). Informant 4 fortsätter; *Vi skickade ut infoblad med användartips till alla invånare i kommunen via direktreklamutdelning, samt informerade om möjligheterna i samband med ett 50-tal samrådsmöten med olika grupper i samhället*. (Intervju med informant 4, 2015).

Timrå kommun har en liknande e-tjänst som den i Örnsköldsviks kommun, där man kan se de digitaliserade detaljplanerna inlagda. De har använt sig av flera olika tillvägagångssätt för att presentera denna. Informant 2 svarar på frågan om hur kommunen har presenterat e-tjänsten för kommunens invånare:

Via nyhet på kommunens webbplats timra.se, i lokala och regionala dagstidningar, via informationsbrev till våra näringslivskontor (som förhoppningsvis informerat våra företag), för våra folkvalda politiker, på mässor och konferenser på samhällsbyggnadsområdet. (Intervju med informant 2, 2015)

Genom att använda sig av flera olika kanaler kan man nå ut till fler, eller till samma personer som får höra om tjänsten från flera olika källor. Men trots detta har allmänheten troligtvis inte upptäckt denna ännu, menar informant 2. På frågan vad som fortfarande måste göras för att nå ut till fler svarar informant 2:

[...]marknadsföring. Både via nyheter och att vi tjänstemän påminner om att tjänsten finns när vi får förfrågningar som någon skulle kunna lösa själv via Bygg- och exploateringskartan. (Intervju med informant 2, 2015)

Informanten menar att man måste marknadsföra e-tjänsterna ännu mer. Ett ansvar ska ligga på tjänstemännen på kommunen som kan tipsa om e-tjänsterna som finns när det kommer in förfrågningar om bygglov. På så sätt kan man öka intresset för dessa (Intervju med informant 2, 2015).

Tekniska krav

GIS är generellt ett krävande program, som ofta kräver bra prestanda från datorer som det används på. En e-tjänst ställer också vissa krav på en dator och dess prestanda. Örnsköldsviks kommun har genom att dra ner på det visuella, adresserat problemet med de tekniska kraven som ställs på datorer (se figur 4.3). Trots detta sker det ibland vissa problem med att sidan fastnar eller inte laddar alls (Egen observation) I Sundsvall har man dock ett gränssnitt som ser betydligt mer avancerat och krävande ut (se figur 4.2).

2015-04-29

PTS Bredbandskartan



Figur 4.4- Karta över tillgång till 30 mbit/s internet, på kommunnivå

Källa: bredbandbandskartan.pts.se (2015)

Bra bredband är en teknisk förutsättning för att kunna använda e-tjänster på ett effektivt sätt. Figur 4.4 visar bredbandstillgången för hastigheten 30 mbit/s. En hastighet som för många hushåll i Sverige är självklar, men inte i alla kommuner. Det krävs även stabil och gärna snabb internetuppkoppling för att kunna komma åt e-tjänster, inte minst för att ladda in kartor. Som figur 4.4 visar, har inte alla tillgång till så snabbt internet (se figur 4.4).

5. Diskussion

Nedan följer en diskussion kring mina frågeställningar, teorier och den empiri som jag samlat in. Jag har inte varit tvungen att göra några större avsteg från min ursprungliga plan och går nu vidare till mina frågeställningar, vilka lyder:

- Hur arbetar kommuner med medborgardialog i digitalisering av planprocesser?
- Hur framställs medborgardialog i material kring digitalisering av planprocesser?

Uppsatsens övergripande frågeställning är

- Hur kan digitalisering av planprocessen påverka medborgardialogen?

Jag är tillfreds med min insamling och väljer nu att gå vidare med min diskussion och slutsats.

5.1 Hur arbetar kommuner med medborgardialog i digitalisering av planprocesser?

Först vill jag svara på frågan om hur kommuner jobbar, för att sedan svara på vad kommuner själva anser ska eller behöver göras i digitaliseringsprojekt. Det projekt som jag framför allt undersökte var Riges i Norrland. Projektet som är avslutat medförde en del förändringar för arbetssättet som till viss del påverkade medborgardialogen. Riges mynnade ut i e-tjänster som kommunen publicerat för allmänheten. Dessa e-tjänster är grundläggande i Riges och framförallt det som påverkar vad allmänheten ser som en direkt effekt av digitaliseringar. En sådan e-tjänst kräver tillgång till internet och en dator. Även om det i många svenska hem är standard idag, finns det brister, särskilt när det kommer till snabbt bredband på landsbygden. Dessa brister är ett hinder som påverkar likställigheten i kommunen. I kommunallagen finns det beskrivet att alla medborgare i kommunen ska behandlas lika, om inte särskild anledning finns. Principen är mer känd som likställighetsprincipen. De e-tjänster som publiceras för att förenkla tillgången på planer eller lämna synpunkter under samråd, blir inte tillgängliga för alla då vissa utan tekniska förutsättningarna kan lämnas utanför. Något som leder till att likställighetsprincipens uppfyllnad kan ifrågasättas. Det eventuellt kan bero på särskilda anledningar till särbehandling, men troligt är att likställighetsprincipen inte uppfylls.

Riges i sig var inte ett projekt som skulle jobba för ökad medborgardialog. Däremot valde exempelvis Sundsvalls kommun att starta en sida vid namn Dialog Sundsvall. Denna, med deras planeringskarta, är ett exempel på initiativ som tagits av kommunen på egen hand för att öka medborgardialogen. De har fristående från Riges utvecklat planeringskartan vars syfte ska vara att samla in synpunkter från allmänheten. Problemet här är att inga koordinerade projekt mellan kommuner uppstått och därmed sker det ingen samverkan när det kommer till medborgardialog.

Boverket jobbar inte heller erkänt mycket för medborgardialog. I dokument som jag har granskat från Boverket, skrivs det mycket sparsamt kring medborgardialog samtidigt som intervjuer inte heller gett mycket värdefull data på hur Boverket ser på medborgardialog kring digitalisering. Det som Boverket främst har pekat på är att en ökad insyn och tillgänglighet till planprocessen kan öka medborgardialogen. Men det blir endast en indirekt effekt som i en händelsekedja kan leda till fler synpunkter och inte någon direkt åtgärd som exempelvis fler kanaler.

Boverket försöker även utöva inflytande i hur digitalisering utförs. Riktlinjer för hur digitaliseringar ska gå till genom exempelvis gemensamma filformat är ett tecken på deras vilja att påverka hur kommuner jobbar med en digitalisering. Annat exempel är att de försöker få kommuner att äska pengar gemensamt till digitaliseringsprojekt. Detta är två exempel på hur Boverket jobbar för att en samverkan mellan aktörer ska ske. Något som även kan påverka medborgardialogen, då en samverkan gör arbetet mellan exempelvis kommungränser tydligare. Det blir även tydligare och enklare för personer med intressen i olika kommuner att lämna synpunkter, då chansen att samma system används och verktyg är relativt stor.

Statskontoret lyfter fram att digitalisering av planprocesser inte är först ut med att införa användning av e-legitimationer. Myndigheter har genom e-legitimationer och andra appliceringar av digitalteknik redan banat väg för en digitalisering. Detta har skett bland annat inom vården och bankväsendet. Effekterna av detta är att människor har haft möjlighet att vänja sig vid att använda digital teknik. De flesta som använder sig av bland annat internetbank eller Mina Vårdkontakter har redan en e-legitimation och viss vana vid att använda internet till ärenden. Därmed kan ett visst försprång för allmänheten infinna sig i att använda sig av e-legitimationer och digital teknik för att lösa ärenden kopplade till planprocesser. Jag tror dock inte att det räcker för att ta nya

steg på varken dialogstegen eller delaktighetstrappan eftersom det krävs mer än att bara ha och kunna hantera en e-legitimation för att delta i och förstå planprocesser.

Oavsett hur mycket kommuner eller andra myndigheter talar om att en digitalisering kan medverka till att medborgarna får ut mer av planprocesser får det inte glömmas bort att det finns hinder för medborgarna när det kommer till att använda sig av e-tjänster. Hinder kan vara i form av teknologi, såsom bristen på tillgång på snabbt internet eller inga datorer med tillräcklig prestanda. Detta kan ifrågasätta likställighetsprincipen i fallet, då folk med bristande bredband inte får ta del av e-tjänsterna i samma utsträckning som de med tillgång till snabbare bredband. Andra krav som ställs är att kunskap kring planering, förmåga att tolka samt intresse för planer fortfarande i viss utsträckning behövs för att människor ska vilja använda sig av e-tjänsterna. Jag tror inte att det faktum att planer blir tillgängligt i digitalt format kommer att leda till att allmänhetens intresse för planer ökar. Troligtvis kommer det att vara samma personer som har intressen i att påverka planeringen och som har kunskap kring detta som kommer att vara de som syns och hörs mest i planeringen.

5.1.1 Hur arbetar kommuner med medborgardialog i digitalisering av planprocesser? – En djupare analys av det teoretiska fundamentet

Riges var framför allt riktat mot en ökad digital hantering av detaljplaner och planprocessen. Dessa i sig har haft krav på sig, inte minst från regeringen och Boverket, att effektiviseras och förenklas. Digitaliseringar av bygglovsprocesser leder till att öka insynen och tydligheten i planprocesserna. Då, menar kommuner och myndigheter, kan man öka medborgardialogen. Men detta är dock ett steg relativt långt ner på Arnsteins steg, så långt ner som steg 3 *information*, alltså det lägsta steget som är relevant för Sverige. Riges, likt detta steg, handlar till stor del om att informera allmänheten om vad som pågår i planeringen av kommunens mark. Samtidigt går det att hävda att större insyn i planprocessen leder till att fler lämnar synpunkter. Detta till följd av att personer får mer kunskap om det som händer och engagerar sig mer i planprocessen. Då får den ökade insynen en indirekt inverkan på medborgardialog.

Då man ökar tillgången på information, frigörs även mer tid för frågor och handledning för allmänheten, men det garanteras inte att frågorna bidrar till den slutgiltiga planen. Så detta handlar fortfarande om steg informationssteget på Arnsteins steg. Jag tror att det

delvis handlar om att skapa en falsk känsla av att man bidrar i planeringen. Ingen garanti ges att ens synpunkter blir verklighet eller att de ens undersöks. Det lyfts dock fram att en digitalisering innebär ytterligare ett steg i planprocessen, då kartor måste georefereras, vilket också det tar tid. Något som kan påverka exempelvis handledningstider då resurser måste läggas på det tekniska arbetet med digitalisering.

Planeringskartan i Dialog Sundsvall är ett exempel på att man börjar samla in synpunkter från allmänheten. Detta steg går att applicera på Arnsteins steg. Det handlar om steg 4 *plactation* och möjligtvis steg fem, då man lyssnar på allmänhetens synpunkter genom att öppna upp en ny kanal för allmänheten att lämna synpunkter. Det är dock fortfarande ett symboliskt steg, då allmänheten inte får någon garanti att deras åsikter används eller spelar någon större roll. Arnstein beskriver detta steg som möjlighet för makten, i detta fall kommuner som genom planmonopol har makten över planeringen, att tillfredsställa medborgarna. Genom att ge dem nya kanaler att dela med sig av sina synpunkter kan man väcka känslor hos medborgarna att de känner sig involverade, medan man i själva verket inte ger någon garanti på att deras åsikter och synpunkter tas hänsyn till. Därför kan man inte tala om något av stegen 6-8. Först på dessa steg kan man tala om makt och inflytande i planeringen för medborgare, menar Arnstein.

Men när det kommer till digitalisering tror jag inte det finns någon större mening med att titta på de övre trappstegen (se figur 2.2, s. 14). Jag har i min empiri inte lyckats hitta tecken på att en digitalisering skulle öppna för medbeslutande eller något riktigt inflytande och makt för medborgarna. Istället handlar det om dialog, att informera samla in och förstå vad allmänheten har att säga. Exakt det som John Forester menar med sin definition av begreppet dialog. Forester, likt Arnstein, säger också att en dialog inte räcker för att man ska kunna tala om någon makt för befolkningen.

Det ska också sägas, något som Arnstein själv påpekar, att det inte behöver vara nödvändigt att vilja nå det översta steget på stegen. Absolut kontroll har ingen. Inte ens USAs president, som Arnstein själv uttrycker det. Det är inte särskilt troligt att medborgare får absolut kontroll. Det är inte heller önskvärt då expertisen eller vetenskapen inte får tillräckligt med utrymme. Forester menar att en välfungerande integration mellan allmänhetens röster och vetenskapen måste infinna sig för att nå hållbarhet. De lägsta stegen på trappan är beskrivningar där expertisen och vetenskapen har för mycket makt. De högsta stegen beskriver scenarion där allmänheten har för

mycket makt. Istället måste en balans finnas mellan stegen. Det handlar om att finna de steg där balansen mellan allmänhetens röster och vetenskapen är som nyttigast. De steg som jag har funnit med bäst balans och därmed är mest eftersträvansvärda är steg 5-6. Där man kan tala om visst medborgarinflytande samt ett bra utrymme för vetenskap och expertis. Som jag nämnt tidigare, tror jag inte att digitalisering varken kan eller bör ge medborgare någon större makt, bland annat med tanke på den överhängande risken för skräpmeddelanden i form av oseriösa inlägg och synpunkter från allmänheten. Dessa kan eventuellt problematisera planprocessen om man väljer att ta hänsyn till alla åsikter som kommer in. Det är inte alltid självklart att det är möjligt att sälla bort skräpmeddelande, särskilt om de kommer i stora mängder.

Analys av SKLs trappa

SKLs trappa ska endast fungera som en verktygslåda med olika verktyg för att bedriva medborgardialog. Enligt SKL själva är det inte nödvändigtvis eftersträvansvärt att klättra i trappan. Den visuella utformningen av trappan gör dock att syftet blir svårt att tolka på ett annat sätt än att målet är att nå det högsta steget. Det faktum att den är utformad som en vanlig trappa gör att de översta stegen framstår som mer eftersträvansvärda då de är högst upp. SKLs egna beskrivning visar på att man inte avser vara någon lag eller riktlinje för hur dialogen förs, eller om den förs med allmänheten. Men en utveckling för ökad medborgardialog absolut är något välkommet om kommunerna själva inser det och driver arbetet. SKLs trappa tar slut vid att ett medborgarinflytande infinner sig. Detta gör att det högsta steget är betydligt mer eftersträvansvärt här, än i Arnsteins steg där absolut kontroll för medborgare inte är ett alternativ. Likt Arnsteins steg, tror jag inte att en digitalisering kan leda till att högre eller lägre steg på SKLs trappa tas. Men trappan är skapad för svenska förhållanden och betydligt mer anpassad efter vår tid. Detta gör att den kan vara enklare att förstå än Arnsteins steg men inte fått samma spridning eller genomslagskraft,

5.2 Hur framställs medborgardialog i material kring digitalisering av planprocesser?

Jag har valt att även undersöka hur man i dokument, eller under de intervjuer som jag har genomfört, talar om medborgardialog. Är det egentligen ett mål och eftersträvansvärt?

Boverket är både i sina dokument och i den intervju jag genomförde med personal sparsamma kring att tala om medborgardialog. Det är önskvärt, men inget mål i sig och jag uppfattade det som att det bara var en positiv bieffekt av digitalisering. Det enda konkreta som Boverket nämner är att effektiviseringen av planprocessen kan leda till ökad medborgardialog. Generellt talas det inte mycket kring medborgardialog i samband med digitalisering. På frågor kring medborgardialog svarar de intervjuade på kommuner att man gärna vill uppnå mer. Framför allt när det kommer till att marknadsföra e-tjänsterna för att medborgarna ska använda dem ännu mer.

Överlag har det varit svårt att utvinna något annat än att kommuner gärna vill se mer medborgardialog, men talar inte mycket om hur det ska gå till. Kanske saknas det tydligare riktlinjer från exempelvis Boverket eller andra myndigheter, för att kunna rikta projekten mot ökad medborgardialog. Även om Boverket nämner medborgarperspektiv som en av sina punkter för ett hållbart byggande, har jag haft mycket svårt att utvinna någon data från Boverket själva kring vad de anser måste göras och hur detta i så fall ska gå till väga för att få kommuner att arbeta mer mot medborgardialog inom digitaliseringsprojekt, utöver det faktum jag tidigare nämnt att pengar ska äskas gemensamt.

5.3 Slutsats - Hur kan digitalisering av planprocessen påverka medborgardeltagande?

Digitalisering av planprocessen har endast en liten påverkan på medborgardeltagande. Jag har i min uppsats identifierat två aspekter där påverkan kan finnas. Dessa är:

- En digitalisering öppnar en ny kanal för att lämna synpunkter. Genom att starta e-tjänster som innehåller kartor tillåter man medborgarna att lämna synpunkter genom att rita på en karta, dessutom när som helst på dygnet.

- En digitalisering leder även till att insynen i planprocesserna och dess tillgänglighet kan öka. Detta kan i sin tur leda till att medborgare lämnar fler och mer genomtänkta synpunkter, då deras kunskap om de aktuella planerna ökar.

Även om dessa två aspekter kan ha en viss påverkan på medborgardialogen anser jag att den inte är anmärkningsvärt stor. Kanaler för att lämna synpunkter finns det gott om och jag tror inte att nya kanaler bidrar till att antalet medborgare som lämnar synpunkter ökar. Istället är det samma människor som uttrycker åsikter även när dessa nya kanaler inte finns, som får en chans att göra detta på flera olika sätt. Insynen och tillgängligheten kräver en händelsekedja. Det blir endast en indirekt påverkan på medborgardialogen, då medborgarna får ökad insyn, men fortfarande måste ta initiativet att lämna synpunkter. Det jag menar här är att det alltid kommer att vara upp till medborgarna att ta initiativet själva, men att de aspekter som en digitalisering påverkar tror jag inte leder till att nämnvärt fler tar detta initiativ.

Ingen av dessa två nämnda aspekter leder heller till ett högre steg på någon av mina teorier. Varken fler kanaler för synpunkter eller en ökning i insynen garanterar medborgarna att just deras synpunkter tas hänsyn till. Istället placeras aspekter på steg kring *information* eller *dialog*. Dessa steg kan nås med metoder för medborgardialog som redan används av kommuner, såsom stormöten. Avslutningsvis tror jag att det är fortsatt de som alltid uttrycker sina åsikter som kommer fortsätta att göra detta, oavsett en digitalisering eller inte.

5.4 Förslag på framtida forskning

Framtida forskning kan göras på många olika aspekter av ämnet digitalisering och medborgardialog. Ett förslag är att rikta in sig på att studera hur medborgarna själva ser på digitalisering. Min uppsats har till stor del handlat om hur kommuner eller myndigheter jobbar och vad deras perspektiv på en digitalisering är. Detta gör att en viktig aspekt, som är medborgarna själva, till stor del uteblir. Jag var tvungen att utesluta medborgarnas perspektiv på grund av resursbrist. Men att utföra en liknande studie med medborgarnas perspektiv kan var eftersträvansvärt, inte minst för jämförelse av resultat.

Ett ytterligare förslag är att studera digitalisering och medborgardialog utifrån andra teorier än de som jag valde. Jag valde Sherry Arnsteins teori då denna var en av de

absolut mest framstående teorierna kring medborgardialog. Tyvärr visade sig denna var gammal och betydligt mer anpassad efter USA än för Sverige. Att fokusera helt och hållet på SKLs dialogtrappa, eller att välja en annan teori som är nyare och mer anpassad efter svenska förhållanden kan innebära att ett annat resultat uppnås.

Just digitalisering är ett mycket nytt ämne, där studier krävs. Under min insamling av empirin fick jag flera kommentarer, från framför allt tjänstemän på kommuner, att forskning i området är mycket välkommet. Studier kring digitalisering utan medborgardialog som ett perspektiv kan även dessa tillföra mycket i en så pass ny debatt som digitalisering av planprocesser är.

Referenslista

- Arnstein, Sherry, (1969), *A ladder of citizen participation*, Journal of the American Planning Association: Juli 1969, hämtad från <http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/Arnstein%20ladder%201969.pdf> hämtad den 25 mars 2015
- Boverket, (2012), *Harmonisering av kommunernas planarbete i digitalmiljö* <http://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2012/harmonisering-av-kommunernas-planarbete-i-digitalmiljo.pdf>
- Castell, Pål, Stenberg, Jenny et al., (2013), *Framtiden är redan här: Hur invånare kan bli medskapare i stadens utveckling*, Chalmers Tekniska Högskola
- Connor, D.M. (1988), *A new ladder of citizen participation*, National Civic Review hämtad från http://geography.sdsu.edu/People/Pages/jankowski/public_html/web780/Connor_1988.pdf , hämtad den 21 april 2015
- Czaczynski, Michal, *Seminar in Gdansk University*, Gdansk University, 2015-04-10
- Denscombe, Martyn, (2009), *Forskningshandboken*, Studentlitteratur
- Dialog Sundsvall, (2015), hämtad från <http://www.dialog.sundsvall.se/planeringskartan> hämtad den 16 april 2015
- Ekonomistyrningen, *Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Boverket*, 2010, hämtad från <http://www.esv.se/Verktyg--stod/Statsliggaren/Regleringsbrev/?RBID=13088> hämtad den 25 mars 2015
- Fangen, Katrine, (2004), *Deltagande observation*, Liber
- Forester, John, (1989), *Planning in the face of Power*, University of California Press
- Forester, John, (2012), *Challenges of Deliberation and Participation*, I Fainstein, Susan S., Campbell, Scott, (2012) *Readings in planning theory* s. 207-212, Blackwell Publishing
- Hanningen kommun, (2010), *Medborgardialog*, hämtad från <http://www.haninge.se/upload/16419/handbok%20i%20medborgardialog.pdf>
- Hasslink, Robert, i Boschma, Ron, Martin, Ron, (2010) *The Handbook of Evolutionary Economic Geography*, Edward Elgar Limited publishing
- Härnösand kommun, (2015) hämtad från <http://www.harnosand.se/kommunen/framtidochochutveckling/riges/vadarriges.4.4ae6800e1373058661a240b.html> hämtad den 23 mars 2015
- Jadelius, Åsa, E-mail den 25 mars 2015, < asa.jadelius@sundsvall.se >
- Kommunallagen (1991:900), hämtad från <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19910900.htm> hämtad den 4 maj 2015

- Kramfors kommun, (2012), Riktlinje för medborgardialog, hämtad från http://kramfors.se/filer/sidor/id3468_Riktlinje%20f%C3%B6r%20medborgardialog.pdf, hämtad den 27 mars 2015
- Lindholm, Teresa, (2010), *Medborgardialog*, Haninge kommun
- Nilsson, Sara, (2009), *Kommunala avgifter – Om likställighetsprincipen och avgiftsuttagets fördelning*, Juridiska fakulteten vid Lunds universitet
- PBL (Plan- och bygglagen, 2010:900) hämtad från: <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/20100900.htm> hämtad den 25 mars 2015
- Riges, (2014), *Digitalisering av detaljplaneinformation för e-tjänsteuppbyggnad*
- <https://dpbl.skl.se/index.php/Fil:RIGES%2BSlutrapport%2BDP%2BDetaljplan%2B1.2.pdf>
- Schuurman, Nadine, (2004), *GIS a short introduction*, Blackwell Publishing
- Silverman, R.M. (2005). *Caught in the middle: Community development corporations (CDCs) and the conflict between grassroots and instrumental forms of citizen participation*. Community Development
- Squassina, Anna, (2011), *Metoder för medborgardialog*, Sveriges Lantbruksuniversitet
- Statskontoret, (2014), *Från analog till digital – Insatser för att främja en digital planprocess*,
<http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2014/201403.pdf>
- Sundsvalls Kommun, (2015) hämtad från <http://www.sundsvall.se/Bygga-bo-och-miljo/Kommunens-planarbete/Oversiktsplaner/Kommunens-oversiktsplan/Oversiktsplanering-2021/>, hämtad den 16 april 2015
- Sveriges kommuner och Landsting, (2013), *Medborgardialog som del i styrprocessen* <http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7164-929-4.pdf?issuusl=ignore>
- Swobodzinski, Martin, Jankowski, Piotr, (2015), *Understanding user interaction within Online Systems for Public-Participation Transportation Planning*, John Wiley & Sons Ltd
- Rydqvist, Maria, *Pengar till digitalisering i budgetpropositionen*, (2015), hämtad från <http://blogg.boverket.se/2015/01/28/pengar-till-digitalisering-i-budgetpropositionen/>, hämtad den 4 april 2015
- Ryen, Anne, (2004), *Kvalitativ Intervju – från vetenskapsteori till fältstudier*, Liber
- Wiedemann, P.M.; Femers, S. (1993), *Public Participation in waste management decision making: analysis and management of conflicts*, Journal of Hazardous Materials, hämtad från: [10.1016/0304-3894\(93\)85085-s](https://doi.org/10.1016/0304-3894(93)85085-s), hämtad den 21 april 2015

Örnsköldsviks kommun A, (2015) hämtad från
<http://www.ornskoldsvik.se/kommunochpolitik/kartorochgeografiskinformationgis.4.33413099136f658053c24c7.html> hämtad den 16 april 2015

Örnsköldsviks kommun B, (2015), hämtad från
<http://www.ornskoldsvik.se/byggaboochmiljo/planarbetebyggprojekt/oversiktsplan/kommunomfattandeoversiktsplan.4.33413099136f658053c3346.html>,
hämtad den 16 april 2015

Intervjuer

Intervju med informant 1, Plantekniker Örnsköldsvik kommun mailintervju den 7 april 2015

Intervju med informant 2, GIS-samordnare på Timrå kommun, mailintervju den 15 april 2015

Intervju med informant 3, GIS-samordnare för Sundsvalls kommunkoncern, mailintervju den 17 april 2015

Intervju med informant 4, planerare på Strategisk samhällsutveckling i Sundsvalls kommun och tidigare projektledare för Översiktsplan Sundsvall 2021, mailintervju den 17 april 2015

Intervju med informant 5, översiktsplanerare i Örnsköldsviks kommun, mailintervju den 7 april 2015

Intervju med informant 6, ansvarig för verksamheten dPBL, digitaliserad plan- och bygglovsprocess på Boverket, mailintervju den 31 mars 2015

Bildkällor

Figur 2.1 - [Länk](#) hämtad den 27 mars 2015

Figur 2.2 - [Länk](#) hämtad den 27 mars 2015

Figur 2.3 - [Länk](#) hämtad den 31 mars 2015

Figur 3.1 – mail från < ola.hall@keg.lu.se > den 29 april 2015

Figur 4.1 – I: Statskontoret, (2014), *Från analog till digital – Insatser för att främja en digital planprocess*,
<http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2014/201403.pdf> s. 21,
hämtad den 28 april 2015

Figur 4.2 - [Länk \(Egen bearbetning av Daniel Gardevärn\)](#) hämtad den 28 april 2015

Figur 4.3 - [Länk \(Egen bearbetning av Daniel Gardevärn\)](#) hämtad den 28 april 2015

Figur 4.4 – [Länk](#) hämtad den 29 april 2015

Bilagor

Bilaga 1 – *Intervjuguide som skickades via mail till Sundsvalls kommun.*

Hej! Innan ni börjar skulle jag gärna vilja att ni beskrev er kort. Vilken roll ni har på kommunen och er roll i Riges. En annan viktig sak är att ni skriver vem som säger vad, detta för att jag ska kunna referera det ni säger till rätt person, det räcker bara med en bokstav eller en kort bokstavskombination, bara en förklaring för vilken bokstav tillhör vem finns med. Tack så jätte mycket för er tid och era svar!

1a. Upplever du att planprocessen har förändrats till följd av RIGES?

1b. Om ja, hur har den förändrats?

2. Jag har tittat på er e-tjänst med era detaljplaner inlagda och måste verkligen berömma er för den! Hur har responsen från allmänheten varit för denna e-tjänst?

3. Hur har e-tjänsten presenterats för allmänheten?

4. Tror du/ni att det finns det något mer ni kan göra för att öka allmänhetens användning av e-tjänsterna?

5a. Ritfunktionen för medborgardialog som ni har i Sundsvall var väldigt spännande. Kan jag som inte bor i Sundsvalls kommun också bidra med synpunkter?

5b. Om inte, hur har ni valt att utesluta de inte får vara med att bidra med synpunkter rent tekniskt?

5c. Hur ser ni på problematik med oseriösa synpunkter? Särskilt ifall de som inte bor i Sundsvalls kommun får tillgång?

6a. Har ritfunktionen använts i praktiken?

6b. Om ja på 5a, hur har detta fungerat i praktiken?

6c. Finns det exempel på synpunkter från allmänheten via synpunktsapplikationen som applicerats i ÖPn?

7. Har kommunen tydliga riktlinjer för framtida digitala planprocesser?

8. Vad händer närmast mest RIGES och er kommun när det kommer till medborgardialog och digital harmonisering?

Bilaga 2 – Intervjuguide som skickades via mail till Örnsköldsviks kommun.

Del 1 Specifika frågor till Örnsköldsviks kommun

Hej! Innan ni börjar skulle jag gärna vilja att ni beskrev er kort. Vilken roll ni har på kommunen och er roll i Riges. En annan viktig sak är att ni skriver vem som säger vad, detta för att jag ska kunna referera det ni säger till rätt person, det räcker bara med en bokstav eller en kort bokstavskombination, bara en förklaring för vilken bokstav tillhör vem finns med. Tack så jättemycket för er tid och era svar!

1. Jag har tittat på er e-tjänst med er översiktsplan (<http://ornkartan.ornskoldsvik.se/karta/?Oversiktsplan>) Hur har responsen från allmänheten varit för denna e-tjänst

2. Hur har e-tjänsten presenterats för allmänheten?

3. Tror du/ni att det finns det något mer ni kan göra för att öka allmänhetens användning av e-tjänsterna?

5a. Används/användes e-tjänsten vid samråd?

5b. Om ja, hur?

5c..Om nej på fråga 5a, varför?

Del 2 Frågor kring Riges

6a. Upplever du/ni att planprocessen har förändrats till följd av Riges?

6b. Om ja, hur har den förändrats?

7 Ett av målen i Riges var att minska tiden på handläggning av detaljplaner, hur skulle ni säga att tiden för handläggning har förändrats?

8. Ett annat mål är att insynen och tillgängligheten under planhandläggningen skulle ändras, hur skulle ni säga att detta skulle ändras?

9. Hur har ni arbetat kring idén om ökad medborgardialog under Riges?

10. Upplever ni att medborgarnas delaktighet i planprocessen har förändrats sedan Riges avslutades?

11. Vad händer närmast med Riges och er kommun när det kommer till medborgardialog och digital harmonisering?

12a. Har kommunerna tydliga riktlinjer för framtida digitala planprocesser?

12b. Om ja, hur ser dessa riktlinjer ut?

Bilaga 3 – Intervjuguide som skickades till Boverket

Frågor till Boverket angående digitalisering av planprocessen

Hej! Om ni väljer att vara flera som svarar på formuläret, vilket går utmärkt för mig så är en viktig sak är att ni skriver vem som säger vad, detta för att jag ska kunna referera det ni säger till rätt person, det räcker bara med en bokstav eller en kort bokstavskombination, bara en förklaring för vilken bokstav tillhör vem finns med. Tack så jätte mycket för er tid och era svar!

1. Presentera er själva, beskriv vilken roll du/ni har i Boverkets arbete för en digitalisering och harmonisering av planprocessen?

2. Jag har använt mig väldigt mycket av er rapport kring harmonisering av planarbete i digital miljö (<http://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2012/harmonisering-av-kommunernas-planarbete-i-digitalmiljo.pdf>) Hur ser ni på Boverket på medborgardialog i samband med digitalisering och harmonisering?

3a. Är det ett mål för er på Boverket att införa bättre medborgardialog i samband med digitalisering?

3b. Om ja, vad kan ni på Boverket göra för att få kommuner att jobba mot mer åtgärder mot medborgardialog i planprocesser?

3c. Om nej på fråga 2a, varför inte?

4. Hur ser du/ni på att kommuner har på eget initiativ utvecklat sådana verktyg istället för att göra det inom ramarna för projekt som Riges?

5. Tycker du att det finns det något i er rapport som saknas när det kommer till medborgardialog?

6. Hur har Boverket samarbetat med Riges (Regional Innovativ GIS och e-tjänst samverkan) och de kommuner som varit med i samverkan?

7a. Är resultatet av Riges, ett önskvärt/tillräckligt resultat enligt er?

7b. Om nej, finns det något som skulle göras annorlunda?

7c. Om ja på 7a. Hur ska ni på Boverket uppmana flera att följa efter initiativ som Riges?