

Kurskod: SKOM12  
Termin: Vårterminen 2013  
Handledare: Åsa Thelander  
Examinator: Mats Heide

# **Den ideala medborgardialogen: det kommunika- tiva planeringsidealets inverkan på medborgardia- logen i Norrköpings kommun.**

**SOFIA BERGSTRÖM MALM**

---

Lunds universitet  
Institutionen för strategisk kommunikation



# Abstract

---

## **The ideal citizen dialogue: the communicative planning ideals effect on the citizen dialogue in the municipality of Norrköping**

The ideal of a communicative planning practice is becoming increasingly prominent in Swedish urban planning. The communicative ideal, deriving from Habermas' theory of communicative action and communicative planning theorists, requires city planners to be good communicators. Through observations, document analysis and interviews, this thesis examines how city planners in the municipality of Norrköping through practice, text and reasoning relates to the communicative planning ideal and its challenges. The municipality has adopted the communicative demands within the framework of the ideal, but while practice it, there are many communicative challenges. This results in a discussion whether the instead of initiating short-term communication actions where citizens often only look after their substantial interests, they should focus to create a sustainable and long term interest for urban planning to be able to develop Norrköping as it bests.

*Keyword:* citizen dialogue, communicative planning, communicative action, city planning

# Sammanfattning

---

## **Den ideala medborgardialogen: det kommunikativa planeringsidealet inverkan på medborgardialogen i Norrköpings kommun**

Idealet om den kommunikativa stadsplaneringspraktiken blir allt framstående inom svensk stadsplanering. Det kommunikativa stadsplaneringsidealet som härrör från Habermas teorier om det kommunikativa handlandet från och den kommunikativa planeringsteorin, ställer krav på stadsplanerarna att vara goda kommunikatörer. Genom observationer, dokumentanalys och intervjuer undersöks hur stadsbyggnadskontoret i Norrköpings kommun genom praktik, text och resonemang förhåller sig till det kommunikativa planeringsidealet och dess utmaningar. Kommunen har anammat de kommunikativa krav som ställs inom ramarna för idealet men i praktiken finns det många kommunikativa utmaningar vilket leder i slutsatsen ett resonemang om att kommunen istället för att initiera kortsiktiga kommunikationsprocesser där medborgarna ofta bara bevakar sina sakintressen, satsa på att skapa ett långsiktigt intresse för stadsplanering för att tillsammans med sina medborgare kunna utveckla staden framåt.

*Nyckelord:* medborgardialog, kommunikativ planering, kommunikativt handlande, stadsplanering.

*Antal tecken inklusive mellanslag:* 95 095

# Innehållsförteckning

---

<b>1. Inledning</b> .....	<b>2</b>
1.2 Problemdiskussion .....	3
1.3 Syfte .....	4
1.4 Frågeställningar.....	4
1.5 Studiens avgränsningar .....	4
<b>2. Teori</b> .....	<b>6</b>
2.1 Vetenskapsteoretisk ansats.....	6
2.2 Det ideala samtalet.....	7
2.2.1 Det kommunikativa vs det strategiska handlandet .....	9
2.2.2 Livsvärlden och systemet.....	10
2.3 Den kommunikativa planeringen .....	11
2.3.1 Kommunikativa stadsplanerare.....	13
2.3.2 Deltagare, deltagande och demokrati.....	13
<b>3. Planprocessen och dess aktörer i Norrköpings kommun</b> .....	<b>16</b>
3.1 Stadsplanering i Norrköping .....	17
<b>4. Metod</b> .....	<b>19</b>
4.1 Fallstudie som metod .....	19
4.2 Observation .....	20
4.2.1 Urval .....	21
4.3 Kvalitativa intervjuer .....	22
4.3.1 Urval .....	24
4.4 Kvalitativ dokumentanalys .....	24
4.4.1 Urval .....	25
<b>5. Det kommunikativa idealet</b> .....	<b>26</b>
5.1 Den ideala dialogen.....	26
5.2 Dialogen och deltagande.....	28
5.3 Ansvar för dialogen.....	29
<b>6. Den kommunikativa stadsplaneraren</b> .....	<b>31</b>
6.1 Ansvar och krav på kommunikativ kunskap.....	31

6.2 Medborgardialogen, syfte och förväntningar.....	34
6.3 Den kommunikativa mötesplatsen.....	36
<b>7. Idealet i praktiken och dess utmaningar .....</b>	<b>39</b>
<b>8. Slutdiskussion.....</b>	<b>46</b>
<b>9. Referenser.....</b>	<b>49</b>
<b>Bilaga 1. Intervjuguide.....</b>	<b>54</b>
Intervjuguide Stadsplaneringsnämnden.....	54
Intervjuguide informatör plansamordnare,projektsamordnare .....	55
Intervjuguide, översiktsplanerare & planarkitekt .....	56
Intervjuguide arkitekter.....	57

# Förord

---

”Det är förstås riktigt att det är människor, inte teorier som löser världens problem” (Jalakas & Larsson, 2008).

Därför vill jag tacka;

- stadsbyggnadskontoret och stadsplaneringsnämnden i Norrköpings kommun för er tid och ert engagemang.
- min handledare Åsa Thelander för vägledning genom hela processen.
- Oscar Lindgren för all hjälp, stöd och uppmuntran.

# 1. Inledning

---

I Åby strax utanför Norrköping, har Norrköpings kommun bjudit in till diskussion inför den fördjupade översiktsplanen som ska tas fram för området. Mötet som kommunen har valt att kalla dialogmöte hålls i PRO:s samlingslokaler och de kommunala representanterna blir förvånade över antalet intresserade. Lokalen fylls med runt 130 personer och de blir tvungna att öppna upp förskolan på övervåningen för att alla ska få plats. Martin Berlin, översiktsplanerare på kommunen hälsar alla välkomna och går igenom mötets upplägg. Mötet är till för att boende i Åby och Jursla, två tätorter som ligger invid varandra, ska tycka till om hur de vill att området ska utvecklas och vilka platser de idag vill bevara. Mötet hålls i det här fallet som en workshop och medborgarna får arbeta i grupper. Innan besökarna tar en plats vid ett bord får de höra att ”det stora idag är att vi ska lyssna” och ”de som kan Åby och Jursla bäst, är ni”. Under tiden går representanterna från kommunen som under denna kväll är översiktsplanerare, plansamordnare, informatorer och politiker, runt i lokalen och lyssnar och svarar på frågor. Vid ett bord sätter sig stadsbyggnadsnämndens ordförande Bengt Cete och diskuterar med de medborgare som sitter där. Efter en timmes workshop samlar Martin ihop alla besökare på övervåningen igen. Efter att alla bord har fått läsa upp vad de har kommit fram till avslutar Martin mötet. Synpunkterna samlas in och Martin berättar att resultatet från kvällens möte och den enkät kommunen skickat ut till boende i området kommer ligga till grund till ett planförslag som kommer till hösten, då arrangeras ytterligare ett möte för medborgarna. Trots detta reser en kvinna handen och frågar ”ni tar väl med er våra synpunkter, ni slänger väl dem inte?” Några av medborgarna skrattar cyniskt.

## 1.2 Problemdiskussion

Enligt Sveriges kommuner och landstings (SKL) skrift *11 tankar om medborgardialog i styrning* (2009) bidrar medborgardialog till att stärka demokratin genom att låta medborgarna vara delaktiga i beslutsprocesser. Inom stadsplanering antas det dessutom att planförslag som är förankrade hos medborgarna är lättare att implementera. Berörda kommer vara mer samarbetsvilliga och positivt inställda när en byggplan sätts i verket om de känt sig delaktiga i processen (Irvin & Stansby, 2004). Detta är något som på lång sikt kan bidra till ökat medborgardeltagande och ett smartare och mer anpassningsbart politiskt system (Hajer & Wagenaar, 2003).

1900-talets rationella och tekniska stadsplaneringsideal, där stadsplanerarna ansågs som den enväldiga experten, har ersatts med nya sätt och metoder att planera som kan samlas under begreppet *kommunikativ planering*. Fokus har flyttats till själva planeringsprocessen och till de olika aktörernas, däribland medborgarnas, roll och inflytande. Grundtanken i kommunikativ planering är att planeringen genom dialog, ska ske tillsammans *med* medborgarna vilket ställer krav på en välutformad medborgardialog (Jakås & Larsson, 2008). Det kommunikativa idealet ställer också vissa kommunikativa kunskapskrav på kommuner och stadsplanerarna. John Forester menar att för att få saker genomförda måste stadsplanerare vara goda kommunikatörer (refererad i Taylor, 1998).

I en utredning inför revideringen av Plan- och bygglagen 1996 gjordes en undersökning som visar på att praktiker inte alls tagit sig till att se alla möjligheter med allmänhetens åsikter. Även empiriska undersökningar, menar Khakee (2006), visar på planerarnas ambivalenta inställning gentemot medborgardialogen. Det anses som något bra men som något som tar tid och resurser. Stadsplanerarna har med hjälp av formella regleringar tillgång för metoder för hur de ska inventera, dokumentera och arbeta vidare med inkomna synpunkter i en samrådssituation. Däremot att leda möten för en dialog kräver andra kunskaper som planerarna inte alltid är förtrogna med (Ranger, 2002).

Norrköpings kommun arbetar med medborgardialog inom stadsplanering genom olika metoder. De lagstadgade samrådsmötena varvas med dialogmöten som hålls innan ett förslag presenteras. De senaste åren har också interaktiva kartor på internet blivit en möjlighet för medborgarna att lämna synpunkter.



Här är det intressant om det kommunikativa planeringsidealet har påverkat hur stadsbyggnadskontoret i Norrköpings kommun jobbar med medborgardialogen, både hur det ser ut i praktiken och hur kommunen talar om dialog och samverkan i dokument om kommunikation. Men också hur medarbetarna på stadsbyggnadskontoret ser på sin roll och sitt ansvar för, dialogen och vilka utmaningar det kommunikativa planeringsidealet genererar.

### **1.3 Syfte**

Denna uppsats ämnar till att undersöka hur medborgardialogen är utformad och hur den upplevs av medarbetare på stadsbyggnadskontoret i Norrköpings kommun. Genom att nå en ökad förståelse för hur planerarna förhåller sig till medborgardialogen och hur detta ger sig uttryck i praktiken och i dokument om dialog och samverkan, kan kunskap genereras för hur kommuner kan arbeta för att uppnå en meningsfull och långsiktig medborgardialog för både planerare och medborgare.

Inom området för strategisk kommunikation kan denna studie bidra med kunskap om vilka utmaningar som det kan innebära att omsätta ett kommunikativt ideal i praktiken.

### **1.4 Frågeställningar**

- Hur tar sig det kommunikativa idealet till uttryck i kommunens dokument om dialog och samverkan?
- Hur förhåller sig medarbetarna på stadsbyggnadskontoret till det kommunikativa planeringsidealet?
- Hur tar sig idealet i uttryck i praktiken och vilka utmaningar står stadsbyggnadskontoret inför relaterat till det kommunikativa planeringsidealet?

### **1.5 Studiens avgränsningar**

Denna studie fokuserar på medborgardialogen i Norrköpings kommun och det kommer inte att dras paralleller eller jämförande analyser mot någon annan kommun.

Medborgardialog sker i flera av kommunernas olika verksamheter. Denna uppsats fokuserar på medborgardialogen i stadsplaneringsfrågor då en meningsfull dialog krävs enligt gällande lag och är eftersträvansvärt i rådande planeringsideal. I begreppet medborgardialog inom stadsplanering innefattas både de formella samråden en kommun måste genomföra och informella dialog- och informationsmöten i en planeringsprocess.

## 2. Teori

---

Nedan följer en redogörelse för den vetenskapsteoretiska ansats som utgör utgångspunkten för denna studie. Vidare presenteras Jürgen Habermas teori kommunikativt handlande, som enligt flera teoretiker, har haft en stor inverkan på det kommunikativa stadsplaneringsidealet. Därefter presenteras den kommunikativa planeringsteorin vilket kommer vara en grund för att tolka och analysera det empiriska materialet. Teorin kring det kommunikativa handlandet sätter normer för hur en dialog ska ske för att nå gemensamma mål och den kommunikativa planeringsteorin reglerar hur stadsplaneringen ska ske och vilka krav som ställs på stadsplanerarna.

### 2.1 Vetenskapsteoretisk ansats

Samhällsvetenskaplig forskning går ofta ut på att göra tolkningar kring ett fenomen (Putnam, 1983). Den vetenskapsteoretiska ansatsen i denna studie utgår därmed ifrån det tolkande perspektivet vilket betyder att forskaren ska försöka förstå den subjektiva meningen av sociala handlingar (Bryman, 2012). Den tolkande diskursen utgår ifrån ett socialkonstruktivistiskt synsätt på en organisation och kommunikation. Därför strävar analysen att tolka och förstå de sociala handlingar som medborgardialogen innebär och de subjektiva uppfattningar som de tillfrågade respondenterna har (Corman & Poole, 2000). En forskares tolkningar grundar sig ofta på en rik materialinsamling där forskaren måste förhålla sig medveten om att verkligheten kan ses från olika aspekter. Utifrån en intervjustudie, observation eller textanalys bör forskaren vara medveten om hens förutfattade meningar, men för att uppnå en förståelse måste forskaren medverka som ett tolkande subjekt (Ödman, 2007).

Denna studie utgår ifrån ett socialkonstruktivistiskt synsätt som perspektiv har fått en ökad betydelse inom samhällsvetenskapen (Alvesson & Skoldberg, 2008). Det socialkonstruktivistiska perspektivet beskriver verkligheten som en intersub-

ektiv konstruktion som skapas genom kommunikativ interaktion (Berger & Luckmann, 1979; Miller, 2000; Putnam, 1983). Eftersom stadsplanering inom det kommunikativa stadsplaneringsidealet både kan ses som en social och kommunikativ process där stadsplanering sker i interaktion mellan stadsplanerare och medborgare, är detta ett relevant val av perspektiv.

Begreppet social konstruktion introducerades av Berger och Luckmann år 1966 som en teori som försöker förklara hur människor uppfattar och formar sin sociala verklighet (Heide, 2009). Enligt Berger och Luckmann (1979) sker den viktigaste upplevelsen av andra och andras verklighet, i en situation när människor möts ansikte mot ansikte. Först då kan vi uppleva varandras subjektiva känslor och tankar. När människor interagerar uppstår en social struktur som etablerar ordning och stabilitet (Heide, 2009). Alvesson och Sköldberg (2008) menar att språket är det centrala inom det socialkonstruktivistiska perspektivet och också en central del i människors uppbyggande av ett socialt kunskapsförråd, i vilka det byggs rutiner för hur de ska agera i olika situationer.

## 2.2 Det ideala samtalet

Inom den kommunikativa stadsplaneringsteorin finns det kvalitativa aspekter av en dialog i deliberativa nätverk. Dialoger i den offentliga debatten ska ske med öppenhet, tolerans och interaktivitet (Agger & Löfgren, 2008). Med hänsyn till detta menar Agger och Löfgren (2008), att det är svårt att negligera Jürgen Habermas teorier om kommunikativt handlande när man pratar om den kommunikativa stadsplaneringen.

Sociologen Jürgen Habermas menar att expertkunskap och en positivistisk vetenskapssyn har fått allt större inflytande till att ansvara för lösningen av samhällsproblem, medan politiska och etiska diskussioner och ställningstagande har fått ett mindre utrymme (Alvesson & Sköldberg 2008). I och med detta menar Habermas att *systemet* kolonialiserar *livsvärlden*, vilket skulle förklaras att institutionerna i samhället influerar över medborgarnas vardagsliv. Detta kan motverkas genom en rationalisering av livsvärlden där meningssammanhang, tolkningar och normbildning och social interaktion ska karaktäriseras med eftertanke och kritisk prövning. Detta kallar Habermas *kommunikativ rationalitet* inom vil-

ken det *kommunikativa handlandet* reglerar det ideala samtalet (Alvesson & Sköldbberg (2008).

Habermas (1996) teorier om *kommunikativt handlande*, har enligt Patsy Healey (1996; 1997) haft en omvälvande betydelse för kommunikativ planeringsteori. Det kommunikativa handlandet beskriver den ideala samtalsituationen där individer samtalar med varandra med syftet att vilja förstå varandra och sin omvärld för att sedan kunna komma till en handling. För Habermas (1993, 1996) finns det vissa förutsättningar för den ideala samtalsituationen, dessa krav bör utgöra grunden för kommunikativa processer. Utan att dessa villkor uppfylls är kommunikationen, enligt Habermas, värdelös och det finns ingen mening med för dialogens parter att diskutera vidare (Alvesson & Sköldbberg, 2008). Velásquez (2005) har i sin avhandling översatt och sammanställt dessa villkor till svenska;

- Ingen får exkluderas från det som diskuteras.
- Alla parter bör ha lika möjligheter att kritisera giltighetskraven under diskursens autonoma process.
- Deltagarna måste både bli kapabla och vilja belysa giltighetskraven till varandra.
- Makt måste neutraliseras för att nå konsensus.
- Deltagarna måste förklara sina intentioner och mål samt avstå från strategisk handling.

Samtalets aktörer kan i en samtalsituation ställa tre, vad Habermas (1990) kallar, giltighetsanspråk;

Those claims are claims to truth, claims to rightness and claims to truthfulness, according to whether the speaker refers to something in the objective world, to something in the shared social world or to something in his own subjective world, the actors make three different claims of validity in their speech acts as they come to an agreement with one another about something (Habermas, 1990)

Dialogen måste alltså vara fri från lögn och manipulation. Konsensus nås inte när en av aktörerna accepterar sanningen i ett påstående men samtidigt tvivlar på den andres uppriktighet (Habermas, 2004). Syftet med dialogen ska vara att nå ett samförstånd i ett jämlikt samspel. En kommunikativ interaktion kräver nämligen,

enligt Habermas (1996), att de som deltar gör det utan att någon av parterna dominerar och Habermas menar vidare att sanningen bara kan uppstå från en rationell dialog bland jämlikar. Systematisk snedfördelning och diskriminering genom att undanhålla vissa grupper i samhället från att ta del av rättigheterna och resurserna får inte förekomma i en demokrati. Samhällets institutioners uppgift är att garantera sociologiska, teknologiska och ekologiska levnadsvillkor som bidrar till att alla medborgare får samma möjlighet att nyttja de medborgerliga rättigheterna (Habermas, 1999).

Postmodernistiska kritiker frågar sig dock om det ens är möjligt att uppnå konsensus eller om det ens är önskvärt i en föränderlig värld (Tewdwr-Jones & Allmendinger, 1998). Det finns också en oro över den kommunikativa rationaliteten. Den neutrala processen där fokus ligger på att uppnå en icke snedvriden samverkan mellan individer, döljer en enligt Tewdwr-Jones och Allmendinger (1998) några viktiga antaganden om deltagardemokrati och yrkespersoners roll och värde. Patsy Healey (1997) menar att Habermas etiska synsätt på kommunikation spelar en viktig roll för att bidra med att belysa kommunikativa störningar. Healey (1997) menar vidare att Habermas teorier är normativa i och med att önskan att rekonstruera den offentliga sfären och hur offentliga diskussioner och offentliga angelägenheter sker utan att någon dominans av intresse eller språk.

### ***2.2.1 Det kommunikativa vs det strategiska handlandet***

Habermas (1990) gör skillnad på handlande som är inriktad på att nå framgång (strategiskt handlande) och handlande som strävar efter att nå en överenskommelse (kommunikativ handlande). Till skillnad från det kommunikativa handlandet där målet är att uppnå konsensus, beskriver det strategiska handlandet när någon av samtalets aktörer försöker att influera den andras beteende genom hot om sanktion eller möjlighet för tillfredställelse genom att föra dialogen i den riktning som denne vill. Det strategiska handlandet anser Habermas (2004) leda till vilseledande och ibland manipulativ information. Det strategiska handlandet går dock inte alltid ut på att lura den andra parten utan det kan ske i maktrelationer mellan över- och underordnade. Inom dialogteori belyses hur makt fördelas och förhandlas i beslutsfattande situationer. Habermas riktar kritik mot de dominerande aktörerna i beslutsfattande situationer genom att lyfta fram normativa förutsättningar

för dialog (Heath, 2007). Den goda kommunikationen möjliggör ömsesidighet och symmetri mellan de individer som deltar i dialogen. Ömsesidigheten möjliggör alla fodringar i samtalssituationen och symmetrin möjliggör att deltagarna står lika inför att bestrida det som inom diskursen talas om (Heath, 2007). Liksom Habermas menar Falkheimer (2001) att en tvåvägskommunikation kräver en förutsättningslös och total öppenhet mellan de parter som deltar i kommunikationen. Dock är sannolikheten stor, menar Falkheimer (2001), att det finns någon slags maktrelation mellan parterna.

### ***2.2.2 Livsvärlden och systemet***

Inom teorin för kommunikativt handlande talar Habermas (1996) om begreppen *livsvärld* och *system* som en filosofisk beskrivning av samhället. Livsvärlden baseras på normativa och kommunikativa förståelser och består av både en förförstod kontext för en handlingssituation och resurser för den tolkande processen som dialogens deltagare engagerat sig i när de strävar mot en överenskommelse (Habermas, 1990). Livsvärlden innefattar alltså individer och deras tolkningsramar som baserar sig på olika bakgrundsantaganden som i sin tur grundar sig på kulturell och samhällsrelig kontext. Detta innebär att individer tolkar världen på olika sätt. För att kunna förstå varandra och för att kunna nå överenskommelser och nå samförstånd, måste människor vara medvetna om hur sina egna tankar uppfattas och hur andras uppfattas av sig själv, det vill säga att vara medvetna om att försöka förstå varandra (Habermas, 1996). För att förhindra att systemet kolonisera livsvärlden skapades det ideala samtalssituationen som sökandet av oförvrängd kommunikation som basen för kommunikation och handlande.

Systemet i sin tur består av ekonomiska och politiska sfärer som påverkar varje individs livsvärld (Velazquez, 2005). Planerarna som deltar i deliberativa planeringsprocesser blir en del av systemets kolonisation av livsvärlden (Huxley, 2000). Habermas försöker bryta tendensen att systemet ska kolonialisera människors livsvärldar genom att tala om den offentliga arenan i vilken systemet och livsvärlden kan mötas (Healey, 1997). Systemet skulle kunna liknas med de samhällsreliga institutionerna som till exempel Skatteverket och livsvärlden som medborgarna.

För att kunna förstå varandras livsvärldar och därmed kunna ha vad Habermas (1996) menar är en väl fungerande dialog krävs en ömsesidig förståelse för varandra. Heide (2011) menar att organisation bör undersöka och försöka förstå vilka förväntningar de olika nyckelpublikerna har på relationen och på dialogen. Detta bör organisationen ta hänsyn till i kommunikationsarbetet och i största möjliga mån anpassa den efter de identifierade förväntningarna. Att engagera sig i en dialog kräver att organisationerna tar in information från sina målgrupper och lyssnar och besvarar på det har att säga och därigenom kunna bestämma gemensamma intressen och mål (Bruning, Castle, Schrepfer, 2009).

### **2.3 Den kommunikativa planeringen**

På 1980- och 90-talet uppkom alternativa tankesätt om stadsplaneringens syfte och praktik som utvecklade en mer handlingscentrerad syn på stadsplanering (Taylor, 1998). En av dessa tankesätt är kommunikativ planering som också kan benämnas som kollaborativ eller deliberativ planering (Allmendinger & Tewdwr-Jones, 2002). Inom den kommunikativa planeringsteorin anses några av de mest framstående teoretikerna vara Patsy Healey, John Forester och Judith Innes (Taylor, 1998; Velásquez, 2005).

Den moderna idén av planeringen hör ihop med demokratitanken eftersom den försöker hitta vägar där medborgarna kan hantera de kollektiva angelägenheterna (Healey, 1992) Det kommunikativa rationella handlandet säger att vi borde byta perspektiv från ett individuellt subjekt-objektänkande till ett resonerande intersubjektiv kommunikation. Det vill säga att försöka hitta överenskommelser för våra kollektiva angelägenheter i delade rum och tid (Healey, 1992). Den kommunikativa planeringsteorin, som har etablerat sig som den mest inflytelserikaste kritiken i modern planering, har enligt Plöger (1999) lett till betoningen har språk och andra former av kommunikation spelar en nyckelroll i planeringspraktiken i och med medborgardialogen. Därmed är det kanske inte så konstigt att den kommunikativa planeringsidealet kopplas till Habermas teorier om det kommunikativa handlandet.

Den kommunikativa planeringsteorin går därmed ut på att utforska de kommunikativa dimensionerna i kollektiva debatter och beslutsfattningar (Healey,



1992). Healey (1997) listar olika förutsättningar som den kommunikativa planeringspraktiken bör ta hänsyn till:

- Erkännande att all form av kunskap är socialt konstruerad.
- Erkännande att utvecklingen och kommunikationen kring kunskap och resonering finns i många olika former, från rationell systemanalys, till storytelling och text, bilder eller ljud.
- Erkännande att, som ett resultat av den sociala kontexten där individer formar sina intressen, individer inte kommer fram till deras preferenser själva utan lär sig om deras åsikter i en social kontext och genom interaktion.
- Erkännandet att människor har olika intressen och förväntningar och att maktrelationer har potentialen att förtrycka och dominera dessa.
- Förverkligandet att den offentliga politiken som sysslar med att hantera samexistens i gemensamma rum som syftar till att vara effektiva och ansvariga för alla som har ett intresse, måste bygga på ett delat ägande för kunskap och resonering.
- Att tävlingsinriktade intressen ska lämna plats till ett kollaborativt konsensusbyggande.
- Förverkligande att på det här sättet verkar planering som inbäddad i sin kontext av sociala relationer genom sin dagliga praktik och har förmågan att utmana och förändra dessa relationer. Kontext och praktik är därför inte separerade utan socialt konstituerade tillsammans.

Enligt Healey (1997) och Innes (1998) finns det också andra förutsättningar för en kommunikativ planering, dessa bygger på Habermas idéer om kommunikativ rationalitet som presenterades i föregående avsnitt om det kommunikativa handlandet. Det handlar om att individer som representerar alla viktiga intressen i frågan måste delta. Alla intressenter måste vara helt och jämlikt informerade och kunna representera sitt intresse. Maktrelationer får inte påverka vem som får prata eller bli lyssnad på.

Ett av syftena med den deliberativa demokratisynen inom stadsplaneringen är att de olika parterna ser förbi sina egna intressen och istället fokuserar på att föra en dialog tillsammans om vad som är viktigt för samhället i stort (Henecke & Khan, 2002). Detta kan leda tillbaka till Habermas ideala samtalsituation. Det kommunikativa handlandet fokuserar på hur politiska samhällen kommunicerar på den offentliga arenan, hur deltagarna utbyter idéer, sorterar vad som är viktigt för att sedan bedöma och föreslå åtgärder för handling (Healey, 1997). Med tanke på detta resonemang menar Healey (1997) att planering är en process av interaktivt

och kollaborativt resonemang som utförs i tal med varandra. En del av det nya tankesättet är hur kunskap leder till handlande. Det bygger på förverkligandet att kunskap och värde inte är objektiv utan skapas genom en social och interaktiv process. Healey (1997) menar då att stadsplanering kan ses som en socialprocess vilken, genom olika värderingar och olika sätt att tänka och handla, konstrueras av processens deltagare.

### ***2.3.1 Kommunikativa stadsplanerare***

Det kommunikativa planeringsidealet ställer krav på planerarna att vara duktiga på att kommunicera. Att göra analyser och planer är enligt Forester (1982) inte det som gör en bra planerare, att prata, argumentera och lyssna är det som gör. Huxley (2000) menar också att stadsplanerare måste vara lyhörda för skillnader mellan dialogens aktörer. Att de måste delta i dialogen på ett genuint sätt och att alltid sträva efter att skapa deliberativa sammanhang och så långt som det går, försöka minimera förekomsten av ojämlikheter av makt och kunskap mellan dem som deltar.

Genom processer där deltagarna skapar gemensamma meningar, blir kommunikationen gradvis inbäddade i aktörernas, det vill säga i planerarnas och medborgarnas förståelse vilket kan leda till handling (Innes, 1998). Innes (1998) menar att när kommunikationen är mest inflytelserik är den också som mest osynlig. Istället för att säga att planerarna ska ta till sig kommunikation för att fatta ett beslut, är det mer rätt att säga att kommunikation i första taget ramar in eller begränsar de tillgängliga valen för handling.

Eftersom kärnan utav planeringsaktiviteter innebär att sammanföra olika intressen menar Doehler (2002) att planerarna behöver kunna prata olika "språk" för att nå ut till de olika grupperna. Om planerarna inte tar till sig att medvetet lyssna och tala med sina målgrupper, finns det en risk att samhället inte kommer att förstå planerarna. Hur en planeringsprocess och hur medborgarinflytandet ser ut, påverkar den enskilda planeraren själv (Jalakas & Larsson, 2008).

### ***2.3.2 Deltagare, deltagande och demokrati***

Det centrala för den kommunikativa planeringen är att själva processen är i fokus, planeringens innehåll och hur de olika aktörernas, däribland medborgarnas infly-

tande ser ut (Jalakas & Larsson, 2008). En av de viktigaste utgångarna av en kollektiv dialog är att nya relationer och ett socialt kapital byggs upp bland de medborgare som vanligtvis inte skulle prata med varandra, och ens på ett konstruktivt sätt (Innes & Boher, 2002).

Även om en dialog involverar separata personer, är det inte bara en individuell process och även om stunden upplevs på direkten är de inte historiska, och även om stunden för dialog kan vara kortlivad, kan de definiera verkligheten för dialogens olika deltagare (Cissna & Andersson, 1998). En öppen dialog kan leda till att nya människor i nya nätverk och allianser med nya idéer på nya arenor för diskussion. En fara med en mer direkt form av direkt demokrati, genom en öppen dialog och medborgardeltagande, är att det ställer vissa krav på medborgarna. Albrechts (2004) menar att delaktigheten kräver vissa kunskaper och färdigheter vilket inte alla medborgare har. Detta skulle leda till att dialogen speglar socioekonomiska ojämlikheter som blir till politiska ojämlikheter. Därför skulle kommunen behöva stärka medborgare för att de ska komma över de strukturella hinder av ojämlikheter för att kunna ta del av dialogen oberoende på social position, klass, utbildningsnivå, ekonomisk klass eller kön (Albrechts, 2004). Medborgardeltagande beror på tillgång till tid, resurser och engagemang, något alla medborgare av olika orsaker inte har (Henecke & Khan, 2002). Om inte alla medborgare deltar i dialogen, kan grupper eller individer som gör det, styra diskussionen i den riktning som är fördelaktig för dem (Day, 1997). Därför kan representativiteten i medborgardialogen vara skev. För att få ut den största möjliga kunskapen, som svarar för en stor bredd av intressen, måste det finnas en mångfald bland de som deltar i medborgardialogen (Innes, Boher, 2002).

En metod för att möjliggöra att fler medborgare kan engagera sig i medborgardialogen är att använda sig av olika plattformar på Internet. Idag har stadsplanerarna lättare än någonsin att nå ut till offentligheten (Johnson & Graves, 2011; Ingenhoff & Koelling, 2010). Internet och nya kommunikationsteknologier har förändrat hur organisationer kommunicerar. Sociala medier exempelvis, innehåller plattformar som möjliggör delaktighet, informationsdelning och samverkan vilket har skapat nya möjligheter för interaktion mellan organisationer och dess intressenter (Henderson & Bowley, 2010). Att skapa ett medborgerligt engagemang kräver tid och resurser och att engagera medborgare på nätet minskar nödvändigtvis inte arbetsbördan. Snarare kräver den att organisationen behöver vara beredda

på att strategiskt engagera sig och veta hur de ska hantera ny flöden av information och idéer från medborgarna (Seltzer & Mahmoudi, 2012).

Enligt Innes (1998) kommer villkoren för den kommunikativa planeringen aldrig kunna uppfyllas helt. Men försöket att närma sig, bör säkerställa att beslutfattare har tagit hänsyn till viktiga kunskapsbidrag och perspektiv och att det har varit en rättvis process för alla inblandande. Den kommunikativa planeringsteorin är en del av ett större försök att hitta nya tillvägagångssätt för att rekonstruera betydelsen av den demokratiska praktiken, bort från förmyndarmentalitet (Healey, 1996).

### 3. Planprocessen och dess aktörer i Norrköpings kommun

---

Här nedan förklaras den formella planprocessen för översikt- och detaljplanering. En översiktsplan beskriver hur kommunen ska utvecklas i framtiden gällande bland annat bostäder och trafik. När kommunen tar fram en översiktsplan, inleds processen med ett planprogram där de utreder vissa förutsättningar för området. Under programskedet hålls även samrådsmöte. När planförslaget är klart är det dags för ytterligare ett samråd. Berörda intressenter och allmänheten kan lämna in synpunkter som sedan redovisas i en samrådsredogörelse. Efter samrådet ställs planförslaget ut, även här kan allmänheten lämna in skriftliga synpunkter till kommunstyrelsen. Planförslaget antas sedan av kommunfullmäktige. Från den dag översiktsplanen antogs kan den inte överklagas. Däremot kan planen överklagas om det framkommer brister i handläggningen. Planarbetet tar lite olika lång tid beroende på planområdets storlekt. En fördjupad översiktsplan beräknas ta mellan ett och tre år att producera (Norrköpings kommun, 2013a).



**Fig. 1 Planprocessen för en översiktsplan**

Detaljplanprocessen börjar antingen med att en markägare eller markexploatör kontaktar stadsbyggnadskontoret för en ny detaljplan för att ett byggprojekt ska kunna genomföras, eller att kommunen själva gör en detaljplan för till exempel byggnader eller vägar som kommunen sköter. Processen inleds sedan med att stadsbyggnadskontoret och byggherren tar fram skisser och annat underlag (Norrköpings kommun, 2013b).

När stadsbyggnadskontoret får in en ansökan om planändring bedömer de om ansökan stämmer överens med den rådande översiktsplanen och andra intressen.

När Stadsbyggnadskontoret är redo att börja med planarbetet skickas ett planbesked ut.

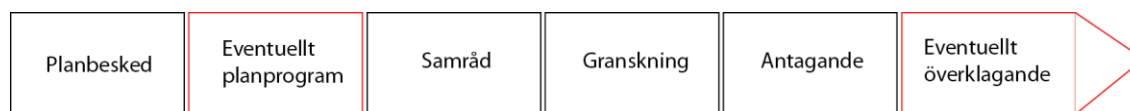
Stadsbyggnadskontoret skickar en uppdragsbeskrivning till stadsplaneringsnämnden att planprocessen kan påbörjas. Uppdraget beskriver projektet, planområdet, tidsplan och vilken planprocess de kommer att använda. För att kunna diskutera detaljplanearbetet görs ett program som beskriver vilka utgångspunkter och mål som finns för arbetet.

För programmet hålls ett samråd, kommunen informerar de intresserade medborgarna vid ett samrådsmöte, öppet hus och på kommunens hemsida. Efter programsamrådet skapas en samrådsredogörelse.

När planförslaget är färdigställt ställs förslaget ut för granskning under minst tre veckor. I Norrköping sker det i förvaltningshuset Rosens entré. Kommunen annonserar i dagspress och sakägare och andra intressenter underrättas med brev. Synpunkter på förslaget ska ske skriftligen under tiden för granskning.

Stadsplaneringsnämnden antar detaljplanen men kan också besluta att godkänna planförslaget och lämna den vidare till kommunfullmäktige för antagande. Efter ungefär tre till fyra veckor efter att nämnden har antagit planen, om den inte överklagas, vinner detaljplanen laga kraft.

Om synpunkter som kommit under granskningstiden inte har behandlats i planförslaget kan sakägare överklaga beslutet att anta planen. Det är då Länsstyrelsen som gör en prövning på om den som har överklagat har rätt att klaga. Beslutet tar ungefär tre veckor om ingen överklagar till Mark- och miljödomstolen eller till regeringen.



**Fig. 2 Planprocessen för en detaljplan**

### 3.1 Stadsplanering i Norrköping

Peking, Surbullestan och Sveriges Manchester, smeknamnen på Östergötlands andra största stad, Norrköping, påminner oss om den utpräglade arbetarstaden som staden en gång var. De gamla textilfabrikerna är sedan länge nedlagda och huserar idag universitet, museiverksamhet och andra kulturella och teknologiska

verksamheter. Idag bor strax över 130 000 invånare i kommunen som är Sveriges nionde största stad (Norrköpings kommun, 2013c). De senaste åren har Norrköping haft en befolkningsökning på 1,5 % per och kommer enligt kommunens egna prognoser fortsätta med samma ökningstakt det kommande decenniet (Norrköpings kommun, 2012a). Bostadsbyggandet har länge stått i stiltje men efterfrågan på byggbar mark till både bostäder och handel har ökat de senaste åren. För att möta efterfrågan arbetar kommunens stadsbyggnadskontor med flera detaljplaner runt om i staden (Norrköpings kommun, 2012a).

Stadsbyggnadskontoret är stadsplaneringsnämndens tjänstemannaorganisation och har som uppgift att tillsammans med kommunens medborgare och aktörer i byggbranschen, planera och utveckla Norrköping för nuvarande och kommande generationer. Kontoret består av fyra verksamhetsområden; Geografisk information, Lokalförsörjning, Mark och exploatering och verksamheten som ligger i fokus för denna studie; Fysisk planering (Norrköpings kommun, 2013d). På avdelningen för fysisk planering arbetar de med att ta fram översiktsplaner som beskriver hur kommunen ska utvecklas i ett långt perspektiv gällande till exempel bostäder och trafik, samt detaljplaner som reglerar hur mark får användas och vad som får byggas (Norrköpings kommun, 2013e). På kontoret arbetar förutom översiktsplanerare och detaljplanerare (även kallad planarkitekt), en informatör, en plansamordnare som arbetar med att tillgängliggöra planer samt en projektsamordnare som på kommunen arbetat kring de nya formerna för medborgardialog genom ny teknik.

## 4. Metod

---

För att studera hur Norrköpings kommun, genom text och tankar förhåller sig till det kommunikativa planeringsidealet och hur det tar sig i uttryck i praktiken, har tre kompletterande metoder använts.

Som inledande studie genomfördes observationer av kommunens informationsmöten, evenemang, planutställningar och av de interaktiva plattformarna för medborgardialog som finns på internet. Detta gjordes för att få en förförståelse för hur medborgardialogen ser ut i praktiken. Dessa observationer har också genererat kunskap som har använts i framställandet av intervjufrågor och teman till dokumentanalysen. För att undersöka hur medarbetarna på stadsbyggnadskontoret förhåller sig till de kommunikativa idealen inom stadsplanering, genomfördes kvalitativa intervjuer med elva medarbetare på kontoret. Intervjuerna är studiens huvudmetod och genererar den största kunskapsinsamlingen. Samtidigt är det intressant att se hur det kommunikativa idealet tar sig i uttryck i kommunens dokument om dialog och samverkan, därav har en textanalys genomförts.

Nedan följer en beskrivning av studiens tillvägagångssätt närmre och diskuteras utifrån metodernas förtjänster och svagheter.

### 4.1 Fallstudie som metod

Fallstudier har enligt Stake (2000) blivit ett av de vanligaste tillvägagångssätten för att göra kvalitativa undersökningar, även om det inte är ett nytt fenomen eller att en fallstudie nödvändigtvis inte kräver kvalitativa metoder. Med bakgrund till denna studies syfte och frågeställningar kräver detta fall fler metoder som kan ge en helhetsbild för hur det kommunikativa planeringsidealet har påverkat medborgardialogen i Norrköping.

I kvalitativa fallstudier används strategier för ett icke-sannolikhetsurval, av vilken det finns olika typer (Merriam, 1994). Det målinriktade urvalet som beskrivs av Quinn Patton (2002) används när studiens syfte är att upptäcka, förstå och få insikt om något (Merriam, 1994). Urvalet ska göras så att undersökningen ge-



nererar så mycket kunskap som möjligt (Stake, 1995). Då syftet med uppsatsen är att undersöka hur det kommunikativa planeringsidealet har påverkat medborgardialogen, kändes det relevant att välja en kommun som idag uttalat arbetar med medborgardialog utöver de lagreglerade samrådsmötena för att kunna ta del av material och synpunkter kring detta. Norrköpings kommun har de senaste åren bland annat tagit fram nya visuella hjälpmedel i form av till exempel interaktiva plattformar som har lett till nya möjligheter till att delta i dialogen kring Norrköping.

Det kan argumenteras för att forskning med en fallstudie inte går att generalisera ett fenomen och att den inte alls har samma stringens, jämförelsebarhet och reproduktionsförmåga som forskning med flera fall (Flyvbjerg 2004; Stake, 1995; Barzelay, 1993). En av de vanligaste invändningarna gentemot kvalitativ forskning är att resultaten är svåra att generalisera och att de inte kan representera andra liknande fall. Detta är så klart sant, denna studies resultat kommer inte vara representativt för Sveriges alla stadsplanerare. Men enligt Bryman (2011) kan resultatet från en kvalitativ studie generaliseras till teori och inte till en population.

## **4.2 Observation**

Quinn Patton (2002) anser att det finns vissa begränsningar i vad som vi kan lära oss av vad människor berättar genom tal i en intervju eller i skrift. För att förstå en situations komplexitet är en observation den bästa metoden (Quinn Patton, 2002). Därför ämnar den deltagande observationen i denna studie att bidra med förståelse för ett skeende som inte skulle vara möjligt genom att endast lyssna till stadsplanerarnas insikter i en intervju eller genom de texter som analyseras. Observationen möjliggör det även att se förbi den rutinmässiga medvetenheten hos människor, i en intervju finns risken att svaren blir mer överlagda (Quinn Patton, 2002). Genom observation på ett samrådsmöte kan vi se hur planerarna agerar. Observationerna i denna studie går under begreppet deltagande observation, det vill säga att jag är delaktig som besökare på kommunens informationsmöten och planutställningar som jag besöker (Sjöberg, 2008). Tanken är att jag som medborgare i Norrköping ska uppleva mötet med kommunen som just en medborgare. Samtidigt som målet var att försöka ta intryck av innehåll och om mötet.

Eftersom det inte går att förutse hur ett samråds- eller informationsmöte kommer att se ut eller vad som kommer att sägas är det därför inte möjligt att göra en detaljerad plan för sin observation, däremot menar Grönmo (2006) att det krävs förberedelser. För att alla samråd- och informationsmöten ska observeras på samma sätt och därmed ge ett generaliserbart resultat skapas ett observations-schema. Observationsschemat specificerar vad uppmärksamheten ska riktas mot, vilka beteenden som ska observeras och hur dessa kan kategoriseras (Grönmo, 2006; Bryman, 2011). För att se hur det kommunikativa planeringsidealet och Habermas tankar kring det kommunikativa handlandet tar sig i uttrycken i medborgardialogen är det intressant att se hur mötet mellan stadsplanerarna och medborgarna ser ut. Utifrån inläsning av litteratur inom ämnet för kommunikativ planering samt medborgardialog skapades teman över vissa skeenden som skulle observera; stadsplanerarnas agerande, medborgarnas engagemang, mötet mellan de två, dialogen, pratandet, lyssnandet och återkoppling. Vad som är intressant att studera i denna studie i relation till frågeställningarna är hur medborgardialogen är utformad. Utöver förutbestämda teman skrevs övriga tankar ner för att kunna använda till intervjufrågor. Eftersom medborgardialogen inte bara sker via personliga möten observeras också de interaktiva plattformarna för dialog på Internet.

#### *4.2.1 Urval*

För att få en helhetsbild över hur medborgardialogen kan ta sig till uttryck i kommunen, besöktes olika typer av möten för dialog. De observerade tillfällena för medborgardialogen är:

- Bodagarna 2013 – Varje år arrangerar kommunen Bodagarna som är en mässa för dem som vill bygga, bo och leva i Norrköpings kommun. Utöver mässan med utställare från kommunen och byggbranschen, erbjuds föreläsningar hållna av byggnads-herrar och medarbetare på stadsbyggnadskontoret.
- Delta-X – I stadsdelen Vrinnevi i sydvästra Norrköping står in-vid cykelbanan ett litet vitt hus, bredvid står en liten svart bod och ett podie med tillhörande sittplatser. Arkitekterna Ebba Hallin och Pelle Backman vann arkitekttävlingen inför en nya detalj-

plan och har nu skapat en mötesplats i området för stadens invånare.

- Dialogmöte i Åby/Jursla – Inför arbetet med en fördjupad översiktsplan för tätorterna Åby och Jursla hölls i mars ett dialogmöte i Åby. Samtidigt skickades en enkät ut till boende som besvarades av 929 personer.
- Vision Industrilandskapet, visionen för hur det gamla industrilandskapet ska se ut 2030 finns en interaktiv plattform tillgänglig på kommunens hemsida. Programmet heter City Planner och där kan medborgarna lämna sina förslag på hur de vill att området ska utvecklas. Dessa synpunkter tillsammans med djupintervjuer med aktörer i området har sammanställts och visas på kommunens hemsida.

Det finns en risk att man som forskare i en observationssituation blir överväldigad av alla intryck och arbetet med att sortera ut analysen riskerar att försvagas. Alvesson & Deetz, (2000) pratar om situationsforskning, det vill säga att forskaren deltar i en specifik situation, i denna studie, på ett samråds- eller informationsmöte. Syftet är att generera kunskap utifrån en situation och inte utifrån ett helt kulturellt system. Eftersom jag är intresserad utav att undersöka om det kommunikativa planeringsidealet tar sig uttryck i hur medborgardialogen är mötet mellan kommunen och medborgarna de situationer jag är intresserad utav att observera. Eftersom observationen ämnar till att vara deltagande blir svårigheten att delta samtidigt och samtidigt observera och föra anteckningar över det som upplevs. Det har dock varit en nödvändighet för att kunna förstå hur man som medborgare upplever medborgardialogen samtidigt som önskan var att samla in mesta möjliga tankar kring hur dialogen förs med de teoretiska utgångspunkterna i bakgrunden.

### **4.3 Kvalitativa intervjuer**

Att studera planering borde också fokusera på att lyssna på planerarnas syn på deras värld och hur de kommunicerar med varandra och sina målgrupper och därmed förstå deras etiska dilemman (Huxley, 2000).

Den kvalitativa intervjun kan ge förståelse för världen ur respondenternas synvinkel (Kvale & Brinkmann 2009). Målet med intervjun är att respondenten ger information om hur hen och hur andra betar sig och vilka attityder, värderingar eller åsikter de har (Bryman, 2011). Därför är kvalitativa intervjuer den lämpligaste metoden för att komma åt medarbetarna på stadsbyggnadskontorets egna upplevelser och tankar kring fenomenet kommunikativ planering och sin roll i den.

Intervjuerna i denna studie är semistrukturerade till sin utformning. En semistrukturerad intervju är strukturerad i den mening att intervjun utgår från en uppsättning teman och frågor där frågorna är mer allmänna och lämnar därför utrymme för följdfrågor till det som uppfattas som relevanta svar (Bryman, 2011, jmf Kvale & Brinkmann, 2009). Respondenten får därmed ett stort utrymme att kunna utforma svaren på sitt eget sätt. Det är önskvärt att låta intervjun röra sig i olika riktningar efter som det kan generera kunskap om vad som av respondenten upplevs relevant (Bryman, 2011). Den semistrukturerade intervjuguiden innehåller en översikt på teman som ska täckas och förslag på frågor (Kvale & Brinkmann, 2009). De teman som ligger till grund för intervjun är hämtade från teoriavsnittet men även från tankar som uppstått vid förstudiens observation av samråds- och informationsmöten. Till intervjuerna har det skapats två intervjuguides, en formell med studiens teoretiska frågeställningar och en som utgår från denna, men där frågorna formulerats i ett vardagligare språk och kopplade till specifika situationer där respondenten har varit delaktig för att på så sätt ”dela värld” med respondenten (Jmf Kvale & Brinkmann, 2009). Inom den kvalitativa forskningen betonas det generella när det gäller formuleringar och de inledande frågeställningarna och lämnar plats för en tyngd på respondenternas egna synsätt och uppfattningar (Bryman, 2011).

Intervjumaterialet kräver alltid en kritisk reflektion. Intervjudata kan visa på intressanta drag av sociala verkligheten bortom intervjusituationen (Alvesson & Deetz, 2000). Men det som uttalas i en intervju är alltid kontextberoende då de genomförs i en specifik social situation, vilken bör tas i akt vid analysen. Ett exempel är självzensur och försiktighet hos respondenterna när det gäller frågor om yrkes- eller organisationstillhörigheter. I den situationen bör forskaren vara beredd på att se respondenterna inte som sanningsägare men som ger informativa redogörelser (Alvesson & Deetz, 2000).

### **4.3.1 Urval**

I denna studie är urvalet av respondenter strategiskt vilket betyder att urvalet inte utgår ifrån slumpen utan utifrån bedömningen av vilka enheter som är mest intressanta och relevanta utifrån teoretiska och analytiska syften (Grönmo, 2006). Med tanke på studiens syfte, är de intervjuade anställda på stadsbyggnadskontoret i Norrköpings kommun. Det viktigaste i urvalet av intervjupersoner menar Quinn Patton (2002) är att bestämma vad det är man vill säga i slutändan av studien. Urvalskriterierna till denna studie var att respondenten i någon form har arbetat med medborgardialog, samt att de ska ha olika befattningar för att kunna ge olika synsätt och perspektiv på samma process. Med hänsyn till dessa kriterier och tillgång av personal har 11 intervjuer genomförts där yrkesrollerna är som följande; ordförande i stadsbyggnadsnämnden, vice ordförande i stadsbyggnadsnämnden, översiktsplanerare, processansvarig planarkitekt, planarkitekt (detaljplanerare), plansamordnare, projektsamordnare, informatör, samt arkitekt. Arkitekterna är inhyrda av kommunen och arbetar med ett nytt arbetssätt för att skapa dialog.

## **4.4 Kvalitativ dokumentanalys**

I kvalitativ forskning brukar textanalys, även kallad dokumentanalys (Bryman, 2011) användas för att få en bättre helhetssyn för hur en organisation handlar. Ur ett konstruktivistiskt perspektiv är det intressant att se hur dokumenten är sammansatta och utvärderade, därför bör dokumenten ses som ämnen istället för källor (Silver, 1993). Fördelarna med textbaserad data är att dokumenten visar på hur något faktiskt är i en organisation, oberoende av att organisationen har blivit kontaktad av en forskare (Silver, 1993). Dokumenten influerar hur organisationen ser på världen och människorna i den och hur de bör handla (Silver, 1993). Därför är det relevant att genomföra en dokumentanalys av kommunens dokument kring dialog och samverkan för att kunna få en förståelse för hur kommunen ser på dialogen med medborgarna.

Kvalitativ, till skillnad från kvantitativ dokumentanalys går längre än att räkna ord och fokuserar på egenskaper i språket som kommunikation med hänsyn till innehåll eller den kontextuella innebörden av texten (Hsieh & Shannon, 2005). De bakomliggande teman i de dokument som analyseras är det centrala i den kvalitativa textanalysen (Bryman, 2011).

Till dokumentanalysen har olika teman framtagits, dessa kommer från tankar som kom fram vid observationerna och genom teoriöversikten. Utifrån dessa teman ställs frågor till texten för hur kommunen ”pratar” om dialogen, medborgarna och samverkan.

#### **4.4.1 Urval**

Offentliga verksamheter är en källa för en stor mängd textmaterial (Bryman, 2012). Eftersom dessa dokument inte är skrivna för ändamålet forskning kan de begränsa validiteten hos insamlad data (Bryman, 2012). Scott (1990, refererad i Bryman, 2012) listar fyra kriterier för att utvärdera kvalitén av dokument; autenticitet, trovärdighet, representativitet och förståelse. Utifrån dessa kriterier gjordes ett urval bland externa och interna dokument som berör samverkan genom dialog. Dokumenten är både styrande dokument för hela kommunen och dokument för stadsbyggnadskontoret specifikt. De externa dokumenten har varit officiella och tillgängliga på kommunens hemsida medan de andra har tilldelats från stadsbyggnadskontoret. De utvalda dokumenten är följande:

- Värdegrund för samverkan mellan det civila samhället och Norrköpings kommun (2012)
- Uppdragsplan 2013- Stadsplaneringsnämndens uppdrag till stadsbyggnadskontoret (2012)
- Kommunikationsplan för stadsbyggnadskontoret 2013 (2013)
- Medborgardialog med hjälp av interaktiva 3D-kartor (2012)
- Ny teknik som redskap för en konstruktiv medborgardialog (2012)
- Riktlinjer för kommunikation i Norrköpings kommun (2012)
- Det goda livet i Norrköping – Vision för 2030 (2008)

## 5. Det kommunikativa idealet

---

Här görs en genomgång av hur det kommunikativa planeringsidealet och Habermas ideal för dialog tar sig i uttryck i det textmaterial som har analyserats. Kapitlet baseras på dokumentanalysen.

### 5.1 Den ideala dialogen

I värdegrundsdokumentet *Värdegrund för samverkan mellan Norrköping och det civila samhället* (2012b), sammanfattas de åtaganden som Norrköpings kommun och det civila samhället<sup>1</sup> ser som en grund för samverkan. Dokumentet ska utgöra basen för dialog och samverkan i kommunen (Norrköpings kommun, 2012b). Värdegrunden bygger på sex olika principer, av vilka fyra kan kopplas tillbaka till Habermas (1996) normer för det ideala samtalet och Healeys (1997) definitioner om vad den kommunikativa planeringen innehåller.

Den första principen i kommunens samverkansdokument är ett erkännande av att en kontinuerlig dialog är ett nödvändigt fundament för samverkan mellan kommunen och det civila samhället. Detta visar på en medvetenhet och vilja hos kommunen att dialogen ska vara det centrala i samverkan med medborgarna. Om vi tänker tillbaka på Habermas (1996), används det kommunikativa handlandet för när *systemet* (här kommunen) möter *livsvärlden* (här medborgarna) på den offentliga arenan, för att dialogen ska vara jämställd för att kunna nå en överenskommelse över något. Dialogen ska enligt *principen om långsiktighet* vara långsiktig och kommunens samverkan med det civila samhället utgår från en bred politisk förankring där principer och inriktningar är kända (Norrköpings kommun, 2012b).

---

<sup>1</sup> Det civila samhället definieras som ett bredare begrepp där den sociala ekonomin och lösare grupperingar av människor samlas runt en fråga utan att gå in i en tydlig organisationsform. Definitionen används inom EU, likväl på nationell och regional nivå (Norrköpings, 2012, samverkan)

*Principen om öppenhet* beskriver en samverkan mellan kommunen och det civila samhället som bygger på tillgänglighet till information och en vilja till öppenhet mot varandra. Detta är en av de fundamentala tankarna i det kommunikativa handlandet, att aktörerna går öppna och genuint in i ett samtal för att generera kunskap tillsammans för att kunna komma fram till en handling.

*Principen om självständighet och oberoende* avser att det civila samhället utgör både en förutsättning och ett uttryck för varje demokratiskt samhälle. Aktörerna i det civila samhället ska ha möjlighet att formulera sin egen verksamhet utifrån sin identitet och sin värdegrund. De ska få vara kritisk granskande och verka självständigt i förhållande till kommunen utan att riskera att skada sina relationer (Norrköpings kommun, 2012b). Habermas menar, likväl ur ett socialkonstruktivistiskt perspektiv, att individer själva skapar sin verklighet utifrån sin identitet och värdegrund. Att medborgarna riskfritt ska kunna vara kritiskt granskande av kommunen kan hänvisas till det Habermas pratar om att alla parter i dialogen bör ha samma möjligheter att kritisera giltighetskraven för dialogprocessen. Det kan tolkas som att medborgarna ska ha rätta att kritisera kommunen om de anser att något i dialogen inte går rätt till.

I kommunens allmänna riktlinjer för kommunikation står det att ”alla som kommunicerar å kommunens vägnar ska göra det så att kommunens trovärdighet upprätthålls och stärks” (Norrköpings kommun, 2011). Kommunen strävar efter att kommunikationen ska karaktäriseras av trovärdighet, tillgänglighet och proaktivitet. Detta ska ske bland annat genom att kommunens kommunikation alltid ska vara saklig och faktabaserad och att språket ska vara lättbegripligt och tillgängligt för alla.

Vi ser värdet av dialog och välkomnar synpunkter och initiativ. Vi är medvetna om de krav som offentlighetsprincipen ställer på vår kommunikation (Norrköpings kommun, 2011).

Dessa principer och visioner kring hur en dialog ska genomföras är knappast förvånansvärda i dagens demokratiska samhällsklimat där dialogen har fått en nästintill helig status i hur organisationer ska tala med sina intressenter. Kommunen visar också på en medvetenhet om att det finns vissa utmaningar med att engagera medborgarna i en dialog. Planeringsprocessernas formella natur kan till exempel göra det svårt för många att komma till tals, vilket blir en utmaning för planerare



och politiker som ska fatta besluten om stadens utveckling (Norrköpings kommun, 2012c).

## 5.2 Dialogen och deltagande

I visionsdokumentet för 2030, *Det goda livet finns i Norrköping* lyfts delaktighet och demokrati ut som två faktorer som utvecklar staden. Norrköping ska enligt visionen vara tillgänglig för alla och medborgarna ska kunna uppleva ett samhälle som tar hänsyn till deras behov (Norrköpings kommun, 2008a). Likt Habermas (1996) menar att ingen får exkluderas från det som diskuteras, lyfts det fram i stadsbyggnadskontorets kommunikationsplan för 2013 att alla Norrköpingsbor ska inkluderas i kommunikationen (Norrköpings kommun, 2013f). Däremot har de, på uppdrag av stadsplaneringsnämnden, för 2013, valt ut tre prioriterade målgrupper; fastighetsägare, potentiella köpare av bostäder och yngre medborgare mellan 18-35 år. I uppdragsplanen kan vi också läsa att ett av uppdragen för året är att öka medborgarnas insyn och inflytande i verksamheten och att de ska vara lyhörda för medborgarnas idéer och engagemang. För att kunna nå detta mål ska fokus för 2013 ligga på modern teknik (Norrköpings kommun, 2012e). Detta återkommer i stadsbyggnadskontorets kommunikationsplan där webben presenteras som en prioriterad kommunikationskanal eftersom den är kostnadseffektiv och har potential att nå många medborgare. Healey (1997) menar att ett av kriterierna för den kommunikativa planeringen är erkännandet att utvecklingen och kommunikationen av kunskap går framåt och kan ske i olika former. Här har nämnden tillsammans med stadsbyggnadskontoret anammat sig nya kommunikationsteknologier för att kunna föra en medborgardialog med fler av Norrköpings medborgare. För att nå ut till fler medborgare är Internet och olika interaktiva kommunikationsplattformar ett effektivt sätt att nå ut till många medborgare snabbt och oberoende av tid och plats (Johnson & Graves, 2011). Genom att simulera stadsbyggnadsförslag förväntar sig kommunen en ökad förståelse för påverkansprocessen inom stadsbyggnad (Norrköpings kommun, 2012c). Interaktiva 3D-kartor ger medborgarna nya möjligheter att delta i samtalet kring staden. Till skillnad från det traditionella samrådsmötet kan medborgarna lämna sina synpunkter på nätet när det passar dem (Norrköpings kommun, 2012c). Detta tros leda till att stads-

byggnadsfrågor görs mer tillgängliga och att nya grupper, däribland yngre medborgare som idag sällan är delaktiga i medborgardialogen.

Samtidigt är mötet mellan människor, ansikte mot ansikte, ur ett socialkonstruktivistiskt perspektiv, det centrala för att kunna förstå den andres upplevelser (Berger & Luckmann, 1991 ). Mötet mellan stadsplanerarna och medborgarna borde därför det centrala i hur dialogen kan föras. I visionsdokumentet för 2030 uttrycker kommunen en vision om att detta möte sker i staden i sin helhet och att staden därför kan ses som ett levande torg:

Staden är i sin helhet ett levande torg, en mötesplats inte bara för handel, utan är också för norrköpingsborna en stad för utbyte av idéer och möjligheter att påverka utvecklingen. (Norrköpings kommun, 2008).

I stadsbyggnadskontorets kommunikationsplan för 2013 poängteras det att medborgardialogen ska ske på platser där många människor är i rörelse. Detta förväntas leda till ett möte med medborgare som de normalt inte har kontakt med och i och med detta möjliggörs att fler medborgare inkluderas i dialogen (Norrköpings kommun, 2013f). Att föra dialogen på mer lättillgänglig kommunikationsplattformar föder ett ansvar från kommunens sida att återkoppla och tillvarata de inkomna synpunkterna (Norrköpings kommun, 2012c). I kommunikationsplan uttrycks det också att det ska finnas en strategisk plan vid alla kommunikationsinsatser, det finns också en önskan att utvärdera enskilda verksamheter för att på så sätt utveckla sin verksamhet (Norrköping, 2013f).

### **5.3 Ansvaret för dialogen**

Ansvaret för medborgardialogen rent praktiskt delas på stadsbyggnadskontorets informatör och för de aktuella plan- och projektsamordnare. Det är dock varje planhandläggares, det vill säga översiktsplanerare eller detaljplanerare, ansvar att själva reflektera över vad som är av allmänintresse att kommuniceras inom det område som denne arbetar med. När ett kommunikationsbehov uppstår i en planprocess kan planerarna dock vända sig till den informatör, plan- eller projektsamordnare som arbetar inom aktuellt område (Norrköpings kommun, 2013f). Planhandläggarna förväntas ta fram sina egna presentationer men någon av informatörerna ansvarar för kvalitetssäkring av text och form (Norrköpings kommun, 2013f).

I ett internt presentationsdokument som har använts för att förklara de nya dialogverktygens fördelar, ställer sig författaren frågan om medarbetarna på stadsbyggnadskontoret, politiker och medborgare uppfattar stadsbyggnadsfrågor på samma vis. Vidare poängteras att planhandläggarna ofta har ett kommun övergripande perspektiv och ser till samhällets nytta i stort, medan medborgarna ofta är okunniga om planprocessen. Om medborgarna är okunniga kan de bli begränsade till att värna om sina egna intressen och inte se den stora bilden. I och med de olika förhållningssätten, och att medborgarna ofta är okunniga om planprocessen, kan viktig kunskap som medborgarna besitter gå förlorad.

Dokumentanalysen visar att det finns många likheter mellan kommunens strategier för kommunikation med Habermas och Healeys tankar kring idealet av kommunikation inom stadsplanering. Det står klart att kommunen strävar mot det kommunikativa idealet. Det teoretiska ramverket visade att svårigheten ligger i att omsätta det teoretiska idealet i praktiken. Det är därför intressant att undersöka hur medarbetarna på stadsbyggnadskontoret i Norrköping förhåller sig till det kommunikativa idealet som här identifierats i kommunen dokument. Detta görs i nästa kapitel.

## 6. Den kommunikativa stadsplaneringen

---

Detta kapitel svarar på och resonerar kring frågeställningen hur medarbetarna på stadsbyggnadskontoret förhåller sig till medborgardialogen i det kommunikativa stadsplaneringsidealet. Kapitlet baseras huvudsakligen på genomförda intervjuerna.

### 6.1 Ansvar och krav på kommunikativ kunskap

Att stadsplanerarna på stadsbyggnadskontoret har ett ansvar för medborgardialogen är alla respondenter eniga om. Med detta ansvar följer enligt den kommunikativa planeringsteorin, vissa krav och förväntningar på stadsplanerarna. Många stadsplanerare initierar och leder dialoger med medborgare och därför förväntas de till exempel vara medvetna om de kommunikativa aspekterna i planeringsprocessen.

Projektsamordnaren, som bland annat har varit delaktig i framtagandet av de nya tekniska metoderna för dialog, framhåller vikten av att planerarna ställer sig själva några frågor när dialoger initieras; Varför ska medborgarna tycka till? Hur ska deras åsikter hanteras? Vad spelar åsikterna för roll? Har vi en dialog bara för sakens skull och vilken fara kan det innebära? Att hela tiden lyfta fram dessa frågeställningar tydliggör dialogens syfte. Projektsamordnaren menar att om översikts- och detaljplanerarna själva inte är medvetna om syftet, hur ska då medborgarna bli det? Plansamordnaren i sin tur anser att översikts- och detaljplanerarna har ett stort ansvar och en stor betydelse för medborgardialogen. De ska ju prata om den specifika planen och det är det som planeraren i fråga kan bäst. Sen menar hen, kan de på informatörssidan hjälpa till med mer praktiska saker som att lägga ut planer på hemsidan. Så ansvaret ligger inte bara på planeraren, men det är de som till stor del är ansiktet utåt och de som möter medborgarna (Plansamordnare).

Utöver en faktisk kunskap om de kommunikativa aspekterna, ser stadsplanerna att deras yrkesroll kräver kommunikativa färdigheter. Så här berättar planarkitekten om sin yrkesroll:

En stor del av planerarnas tjänst handlar om att prata med folk vilket innebär att de måste vara duktiga på att kommunicera rent muntligt, kunna ta folk och föra fram sitt budskap (Planarkitekt).

Citatet tydliggör att den kommunikativa stadsplaneringen är en kommunikativ och social process där planerare och människor interagerar med varandra. Så som poängteras av Healey (1997). Därmed har stadsplanerarna en kommunikativ yrkesroll, de pratar och interagerar med intressenter och sakägare genom planprogram och fysiska möten (Innes, 1998). Till exempel är det viktigt att stadsplanerarna kan föra fram sitt budskap på ett tydligt och tillgängligt sätt så att medborgarna förstår. Men det är lika viktigt att planerna kan lyssna och att låta medborgarna höras.

Inledningen till den här uppsatsen beskriver en översiktsplanerare som välkomnade medborgare till dialogmötet i Åby. Översiktsplaneraren talade om att kommunen var där för att lyssna. Att ha förmågan till att lyssna på medborgarna är enligt flera av respondenterna, en viktig kunskap när de ska arbeta med medborgardialog. I visionsdokumentet för Norrköping 2030 kan vi också läsa att anställda ska med glädje tillvarata och lyssna till medborgarnas idéer för att kunna utveckla kommunen till en bättre plats att leva på (Norrköpings kommun, 2008).

Det handlar väldigt mycket om att kunna lyssna, liksom lyssna och ta till sig olika perspektiv, men också att kunna förklara på hur vi ser på olika frågeställningar och relationen till varandra. Så både att kunna lyssna men också att kunna utvärdera informationen och presentera den på ett sätt att man förstår helheten och i vilket sammanhang (Planarkitekt).

Att verkligen ta sig tid att på ett genuint sätt lyssna på medborgarna skulle kunna tolkas som att planerarna avsäger sig en del av den maktposition som planerna i och med sin yrkesroll har. Habermas (2004) menar att maktrelationen i ett samtal måste neutraliseras för att kunna nå konsensus. Det kommer dock alltid vara så att planerarna är de som sitter på den tekniska kunskapen, även om medborgarna är de som har kunskap om sitt samhälle, i sina livsvärldar. För att uppnå detta ideal

borde det vara viktigt att planerarna är medvetna om vilken typ av språk de använder sig av. Doehler (2000) menar att planerarna måste kunna flera ”språk” för att kunna prata med och inkludera olika medborgargrupper och om de inte gör det finns det en risk att medborgarna inte förstår vad planerarna vill. Det handlar alltså om att ta ner samtalet på en mer alldaglig nivå, till livsvärldens språk och utelämna svåra begrepp och diskurser som finns i systemvärlden. Plansamordnaren arbetar med att tillgängliggöra information på kontoret beskriver det så här:

Planerarna arbetar med översiktsplanering eller detaljplanering hela dagarna och har studerat detta på universitetet under flera år men för medborgarna i en dialog är det kanske första gången som de hör ordet detaljplan. Planerarna har därför ett jättestort ansvar hur de väljer att prata och visa respekt för de som är där och låta dem komma till tals (Plansamordnare).

På stadsbyggnadskontoret finns en övergripande informatör och två som också arbetar med information, vilka är plansamordnare och projektsamordnare. När den första informatören började jobba där för två och ett halvt år sedan var hen själv ansvarig för informationen. Behovet av kunskap inom information har ökat ”Ju mer man jobbar med det, ju större behov blir det”, säger informatören. Arbetet med medborgardialogen anses ha ökat de senaste åren (Planarkitekt & Informatör) Planarkitekten tror att detta kan med kontorets informatörer att göra, att tillgången till deras kunskap möjliggör det och de evenemang som till exempel Bodagarna som möjliggör att de visar sig mer utåt. Detta tros leda till positiva effekter. Planarkitekten menar att det ofta står negativa saker om detaljplaner i tidningen och att när kommunen får en chans att komma ut och berätta själva för det ett mer positivt bemötande. Plansamordnaren berättar att de när skulle anställa en informatör på kontoret gillades det först inte, man frågade sig ”varför?” men nu med tre personer som arbetar med information tycker man att det inte räcker till.

På stadsbyggnadskontoret bistår informatörerna med det kommunikativa stödet som var och en önskar. Plansamordnaren berättar att det är väldigt olika i hur många och hur mycket stöd som planerarna efterfrågar. Planerarna uttrycker en nöjdhet över relationen med kontorets informatörer. Så här uttrycker sig en av översiktsplanerarna:

Den (relationen) är jättebra tycker jag, jag upplever det som att de är väldigt lyhörda och hjälpsamma. Informatörerna har också ett bra tänk kring saker som om när man är på väg att initiera en medborgardialog av något slag, det kan vara utskick, det kan vara någon nyhet på nätet. Dom ställer upp att aningen att skriva eller att ha synpunkter på text. Det fungerar bra (Översiktsplanerare 2).

Informatören och dennes kunskap inom kommunikation har därmed en viktig roll i medborgardialogen för att den ska vara lättillgänglig för medborgarna. I planordnarens arbetsuppgifter ingår att tillgängliggöra texter som andra planeraren skriver. Det handlar till exempel om att förtydliga textens budskap och innehåll, något som är självklart för planeraren är nödvändigtvis inte det för mottagaren.

## **6.2 Medborgardialogen, syfte och förväntningar**

Medborgardialogen har enligt respondenterna i huvudsak två syften. Dels ett demokratiskt syfte, det vill säga att medborgarna har rätt att tycka till om vad som påverkar dem, dels för att få in kunskap och andra perspektiv i planarbetet. Dessa syften grundar sig i idén med den kommunikativa planeringen.

Om de [politikerna] bara får veta vad de tio personerna som får skymd sikt tycker så får de ju inte rätt beslutsunderlag och därför måste vi satsa för att nå de [medborgare] som vill att det ska byggas, de som är i behov av bostäder eller de som vill ha en förändring... så det gäller att få de rösterna hörda också (Informatör).

Trots att medborgardialogen tar tid och resurser från stadsplanerarnas övriga planarbete ses det ändå som något viktigt för planprocessen:

Det kan ju finnas ur det kortsiktiga perspektivet, det tar ju mycket resurser helt klart och man kanske får vara beredd på att liksom jobba med de samtal som kommer in eftersom man blir offentlig på ett annat sätt, du blir känd, ditt nummer blir känt och så där men förhoppningsvis kommer det i det långsiktiga perspektivet löna sig, planerna kanske blir accepterade på ett annat sätt och man kanske förstår det kommunen gör, så betydelsen är ju tvädelad på det sättet, kortsiktigt och långsiktigt (Översiktsplanerare 2).

För Habermas (1996) ideala samtalssituation är det viktigt att det i en dialog finns en vilja att förstå varandra. Heide (2011) och Bruning, Castle och Schrepfer (2009) menar att organisationer bör försöka ta reda på sina målgruppers förvänt-

ningar på dialogen och ha det i åtanke när de utformar kommunikationsinsatser. Detta för att kunna skapa gemensamma mål och intressen för att kunna föra en medborgardialog där både stadsplanerarna och medborgarna får ut det de vill ha av dialogen. Ett av Healeys (1997) kriterier för den kommunikativa planeringen är att erkänna att människor har olika intressen och förväntningar. En av översiktsplanerarna resonerar som följande på frågan om vad hen tror att medborgarna har för förväntningar på medborgardialogen:

Jag tror att man vill bli hörd, man vill bli bekräftad, att min synpunkt betydde någonting. Man förväntar sig att det ska hända någonting också, när man väl har tagit sig tiden. Jag kan se till mig själv, att det skulle jag förvänta mig. (Översiktsplanerare 2)

Flera av de respondenterna tror att det är väldigt olika vad medborgarna förväntar sig av dialogen. Några går till sig själva och tänker på i sin roll som medborgare, på vad de skulle förvänta sig. Det finns en tro att medborgarna förväntar sig att de ska få lämna sina synpunkter genom diskussion medan andra förväntar sig att de ska få lyssna till information från kommunen. Detta skulle bero på vilken inställning de har mot dialogen och mot kommunen. De medborgare som fortfarande inte har upplevt den jämlika dialogen förväntar sig förmodligen inte att de ska ha en aktiv roll i dialogen. På dialogmötet i Åby/Jursla berättar informatören att hen pratade med några besökare som hade sagt att ”det är hade vi inte väntat oss”. De hade förväntat sig att sitta och lyssna till stadsplanerarna och inte att mötet skulle vara upplagt att de skulle få sitta i grupper och diskutera hur de vill, utifrån deras egna preferenser, att området ska utvecklas. Informatören berättar att hen ofta upplever att medborgarna generellt har cyniska förväntningar på medborgardialogen, att varför ska vi tycka någonting? Att det kom 130 personer till mötet tycker hon visar att det kan komma att förändras (Informatör).

Vice ordförande i stadsplaneringsnämnden vill inte kalla det förväntningar utan förhoppningar. Förhoppningar på att dialogen ska leda till ett större engagemang hos medborgarna. Att de inte bara ska delta i de lagreglerade möten utan komma till dialogmöten, Bodagarna, kulturnatten eller andra evenemang eller forum där stadsbyggnadskontoret deltar.



Stadsplaneringsnämndens ordförande tycker att det borde och skulle kunna vara fler medborgare som engagerar sig i dialogen, åtminstone på det övergripande planet:

När vi stället ut en plan då kommer alltid de som är närmast berörda. men när man pratar om de här övergripande, långsiktta frågeställningarna, då är det svårt att engagera (Ordförande stadsplaneringsnämnden).

En lösning tror ordförande skulle vara att de på stadsbyggnadskontoret får vara de som aktivt söker efter åsikter, ett sätt skulle kunna vara riktade enkäter som vänder sig direkt till utvalda målgrupperna och fråga vad de tycker i en fråga. En av arkitekterna menar dock att det finns en fara i att fråga medborgarna ”vad vill ni ha?” Eftersom de snabbt inser att de inte kan tillgodose alla önskingar. Den processansvarige planarkitekten resonerar som följande:

Vi kan ju aldrig liksom säga, att när vi har personer som kommer, vi kan ju aldrig garantera att deras åsikt kommer att bli omhändertagen och omvandlad till någonslags verklighet, det går liksom inte. Då får man som samhällsmedborgare se det i ett större sammanhang liksom men eftersom samhället går mot individualism och fokus på personer är det så klart att färre och färre kanske har svårt att innehålla sig i någon form av samhällsperspektiv (Processansvarig planarkitekt).

Här lyfter den processansvariga planarkitekten fram att det medborgarna också avkrävs på vissa saker för att dialogen ska bli meningsfull. Citatet skulle kunna tolkas som att medborgarna skulle behöva måste se bort från sina egna intressen och se stadsplanering ur ett större perspektiv. Hen menar vidare att medborgardialogen mer borde handla om att öka kunskapen om samhällsplanering och vad den faktiskt syftar till, att det inte bara handlar om att de ska bygga någonstans, utan att det handlar om att skapa hållbara strukturer (Processansvarig planarkitekt).

### **6.3 Den kommunikativa mötesplatsen**

Det personliga mötet anses av flera av respondenterna som den bästa formen för medborgardialog. En av medarbetarna på stadsbyggnadskontoret menar att den bästa formen för medborgardialog är arbetsmöten där tjänstemännen försöker lösa problemen tillsammans med medborgarna.

Den bästa dialogen är ju den som är möten, alltså möten, faktiska möten i tidigt skede. Men det rymmer ju inte alltid processen och därför använder man teknik i vissa fall. Det bästa är ju definitivt alltså någon form av, inte stormöte när man sitter i biosittning, utan arbetsmöten där man försöker lösa gemensamma problem (Processansvarig planarkitekt).

Vice ordförande i stadsplaneringsnämnden tycker att det är som hen själv uttrycker det, oerhört viktigt att slå vakt om mötesplatsen i vid mening. Hen tar upp torgtanken, att medborgarna samlas på torget och deltar i samtal, och att man kan ha torget som metaforisk bild och tankegång i hur dialogen ska se ut. Samma resonemang som återfinns i visionsdokumentet för 2030 (Norrköpings kommun, 2008)

Stadsbyggnadskontoret verkar för att träffa medborgare på olika arenor, till exempel i samlingslokaler i bostadsområden, i gallerier, eller mässlokaler. När dialogmöten anordnas i miljöer som är familjära för de berörda medborgarna skapas förutsättningar för att fler får möjlighet att inkluderas i dialogen. Att möten arrangeras på plats, på neutral mark, borde också leda till att stadsplanerarnas roll som de enväldiga experterna neutraliseras. På dialogmötet i Åby/Jursla uttryckte stadsplanerarna att medborgarna är de som är experterna eftersom de kan sitt område bäst. Detta skulle kunna ha en positiv effekt på inställningen till medborgardialogen vilket skulle kunna leda till att det kommunikativa handlandet kan ske. Att föra dialogen mer jämställt borde också leda till en förbättrad relation mellan stadsbyggnadskontoret och medborgarna, och skapa en mer långsiktig relation där medborgardialogen ses som en naturlig interaktion mellan medborgarna och kommunen.

Den processansvariga planarkitekten tror att det är viktigt att de på dialogmötet avkräver medborgarna på någon form av synpunkt. Att när de har diskuterat i grupper ska få berätta vad de har kommit fram till så att de inte går därifrån sur och ovetande. Då förväntas också att de som framför de onyanserade eller aggressiva synpunkterna, skärper till sig. På dialogmötet i Åby/Jursla deltog ordförande för stadsplaneringsnämnden. Ordföranden berättar att denne var där av delvis egoistiska skäl eftersom hen tycker att det roligaste med att vara politiker är att träffa medborgarna:

Det är jätteviktigt att jag är ute och träffar folk. Folk i allmänhet. Inte bara tjänstemän och experter, och konsulter, och företagare. Så det är första ingångsvinkel när jag går på samrådet. Jag går på nästan alla samråd. För att ha med öronen i första hand. Sen finns det de som tycker att det är bra att jag som politiker, kommunalråd, är där. Folk uppskattar det. Det är viktigt. Vi är ju ändå medborgarnas tjänare (Ordförande stadsplaneringsnämnden).

Hur kommunen talar om dialogen med medborgarna och hur medarbetarna på stadsbyggnadskontoret och stadsplaneringsnämnden resonerar kring ämnet borde speglas i hur det kommunikativa idealet tar sig uttryck i praktiken. Eftersom idealet just är ett ideal, och att respondenter lyfter fram komplicerade avvägningar, borde stadsbyggnadskontoret stå inför vissa utmaningar när detta ideal ska uppnås. Detta diskuteras i nästa kapitel.

## 7. Idealet i praktiken och dess utmaningar

---

I en idealvärld kanske man skulle kunna säga att översiktsplaneringen skulle kunna vara en överenskommelse mellan medborgare och kommun. Vart åt vill vi? Och vart vill vi med utvecklingen? (Översiktsplanerare 2).

Medborgardialogen inom stadsplaneringen i Norrköpings kommun sker på flera olika arenor och genom olika kommunikationsmetoder. De lagstadgade samrådsmötena varvas med dialogmöten, interaktiva plattformar på internet och planutställningar som uppmanar till medborgarnas engagemang.

I uppdragsplanen talar politikerna om för tjänstemännen vad de tycker är viktigt och vilka mål som de vill nå, sen svarar stadsbyggnadskontoret med en verksamhetsplan där de presenterar hur de tänker jobba för att nå målen:

Vi har haft dialog. Där vi har försäkrat oss om att de mål vi sätter inte är helt orimliga. För då är de ju meningslösa. Vi måste ju ha mål som är inom räckhåll. Dessutom vill vi ha mätbara mål. Och då måste iv ju veta, vad för kunskap vi har idag. Har vi några användbara mätningar att utgå ifrån. För då vill vi ju komma tillbaka och följa upp målen (Ordförande stadsplaneringsnämnden).

Frågan ställs om hur man kan mäta en dialog? Ordföranden menar att dialogen i sig inte går att mätas men att det går att mäta hur många medborgare som deltar i samtalet och hur många synpunkter de får in. Men sedan poängter ordföranden att det är upp till dem att använda resultatet och tolka det (Ordförande stadsplaneringsnämnden).

Plansamordnaren tycker att medborgardialogen i Norrköping har flera brister men att de samtidigt har kommit långt i förhållande till andra kommuner. Än har de inte uppnått något ideal, men att de strävar mot idealet hela tiden anser plansamordnaren vara det viktigaste. För att uppnå idealet, tänker sig en av översiktsplanerarna, om hen fick drömma, att de på stadsbyggnadskontoret skulle vara utlokaliserade runt i kommunen någon gång i veckan för att kunna möta medbor-

garna, något som idag skulle vara omöjligt med hänsyn till tid och resurser (Översiktsplanerare 1).

Dialogen i den översiktliga planeringsprocessen och detaljplaneprocessen ser lite olika ut. I ett arbete med en översiktsplan, vilket inte sker jätteofta bjuds medborgarna in till dialog i början av planeringsprocessen och formen för dialog kan anpassas efter egna premisser. I en detaljplaneprocess däremot har medborgarna oftast möjligheten att lämna in synpunkter först när ett förslag presenteras.

Men det är ju ganska roligt med det här med detaljplaneförfarandet. Det är ju någon konstig form av dialog. I det fallet att, alla har ju rätt att yttra sig på något sätt. Men det är ju egentligen att man kommer till något som är helt färdigtuggat och så säger man att nu har ni några veckor på er att överklaga. Så det blir som att det enda aktiva deltagandet med medborgarna blir någon käpp i hjulet (Arkitekt 1).

När medborgarinflytandet kommer in i detaljplaneprocessen handlar det ofta om att medborgare har möjlighet att överklaga planen då den anses inkräkta på olika intressenters sakintressen. I detaljplaneprocessen är medborgardialogen därmed inte så kollaborativ. Den processansvariga planarkitekten som arbetar med detaljplaner menar att de åsikter som kommer in sent i processen och är av överklagande karaktär sällan leder till ny kunskap. Hen berättar att det många gånger är olika sakintressen som representerar sig själva utan att se till helheten. Då vet kommunen om hur folk tycker utifrån deras egna intressen men att det inte alltid behöver leda till ny kunskap som kan leda planprocessen vidare. Det pågår nu en diskussion om att det kan komma bli en förändring i arbetet med detaljplaner. Istället för den nuvarande processen, ska mer övergripande planer tas fram och om någon vill bygga inom området, söker de istället bygglov. Detta skulle kunna leda till att medborgardialogen i framtiden främst kommer att ske vid översiktsplanering eller i övergripande stadsplaneringsfrågor.

Några av planerarna uttrycker att medborgarna uppfattar de formella samråden som ett ”spel för gallerierna”. För att inge ett större förtroende kan medborgardialoger genomföras tidigt i planeringsprocessen. Synen medför att medborgarna visar mer acceptans och man kan undvika diskussioner genom att lyfta frågor tidigt. Detta skulle kunna härledas till vad Habermas (1996) nämner som strategiskt handlande. Om planerarna går in i dialogen med syftet att påverka medborgarna

och göra dem mer accepterade, är det inte ett etiskt handlande menar Habermas, utan manipulation.

Positionen som kommunen har, som de som ”äger” informationen och på så vis kan ses som aktörer med övertag blir vagare i den kommunikativa formen för medborgardialogen. Istället för att hålla möten där kommunens representanter informerar om planer, får i medborgarna istället vara med och diskutera utifrån sina premisser. Genom att ha öppet hus, dialogmöten och workshops ute på plats kan stadsplanerarna samtala med medborgarna på ett helt annat sätt än om de endast bjuds in för att överklaga eller värna om sina egna sakintressen. Habermas systemvärld möter livsvärlden på den offentliga arenan och först då kan det ideala samtalet ske.

Ett projekt som verkligen värnar om tanken om mötesplatsen som det centrala är projektet Delta-X i Vrinnevi. Två arkitekter från Stockholm vann arkitekttävlingen European 11 som har hållits för utveckling av området Norra Vrinnevi i Norrköping. Projektet ligger till grund för detaljplaneprogrammet som nu pågår. Arkitekterna berättar att innan prisutdelningen tog kommunen kontakt med dem och berättade att de ville göra något mer av det här projektet. Inledningsvis diskuterades det att det här projektet skulle innehålla nya sätt att prata om stadsplanering och hur man kan kommunicera kring en ny idé. Ett av syftena att arbeta med projektet är enligt arkitekterna, att undanröja det som de upplever vara ett stort problem, att städer inte kan växa på ett sätt som inte är gynnsamt för medborgarna utan att det som en av arkitekterna förklarar: ”växer i konstiga kakor som sprider ut sig och ökar bilberoendet utan att det blir så mycket mer stad” (Arkitekt 1). Ute i Vrinnevi har projektets tagit emot på lite olika sätt. Arkitekterna som brukar spendera tid vid det uppställda huset har märkt att medborgarna är ovana vid en öppen dialog om vad en stad skulle kunna vara. I huset visas massor av bilder som ligger i gränslandet mellan ritningar och drömska visionsbilder. Det här är ett väldigt tidigt skede och en slags inbjudan. Ofta avfärdas det som att det är några slags tavlor eller konst som de kanske inte måste bry sig om. Det har varit några här inne som har uttryckt: ”Vad är det som är bestämt av det här?” Och när man säger att allting är ett förslag, eller som en öppning för en diskussion, då blir de avtända och vill gå istället, berättar en av arkitekterna (Arkitekt 2). Arkitekterna tror att folk vill ha något som är bekräftat eller dementerat att höra att det ska bli något.

Även om planerarna möter medborgarna på ”neutrala” platser eller för medborgardialogen via internet där deltagande sker på medborgarnas premisser kan det fortfarande finnas ojämlikheter i dialogens olika parter. Språket, till exempel, som planerarna använder i tal och skrift kan innehålla begrepp och resonemang som inte är begripliga för alla medborgare. Professionen upparbetar en diskurs, som blir lika självklar för planerare som andra diskurser blir inom andra yrkesgrupper. Om planerarna inte tar hänsyn till detta kan det vara en svårighet att nå vissa medborgargrupper, medborgare med lägre utbildningsnivå eller medborgare med invandrarbakgrund, det vill säga grupper som planerarna idag upplever inte är delaktiga i dialogen.

Projektsamordnaren som har arbetat med att ta fram de interaktiva plattformarna för dialog, tycker att de interaktiva kartorna och visualiseringsbordet kan användas som en ”fiskelina” för att få fler medborgare intresserad av stadsplanering. Om medborgarna tycker att det är spännande och intressant med stadens utveckling skulle de kunna få fler medborgare att engagera sig i dialogen. Detta skulle enligt informatören kunna leda till en mer långsiktig dialog och i förlängningen leda till att stärka demokratin. På stadsbyggnadskontoret verkar man vara mycket nöjda över de interaktiva kartorna och det engagemang som de har frambringat. Informatören påpekar att det har kommit in väldigt många synpunkter, dock inte från så många medborgare. De interaktiva kartorna möjliggör dock att medborgarna kan komma med synpunkter när och var det passar dem utan att vara beroende utav av tid och plats. Det betyder inte att kommunen som den aktören med makt försvinner. En av arkitekterna som samarbetar med kommunen tycker att de interaktiva formaten för dialog är ett bra verktyg men att det finns en viss problematik med detta. Arkitekten menar att kartorna skulle kunna vara ännu ett skikt av byråkrati och att det fortfarande är styrt uppifrån. Medborgarna får skicka in sina synpunkter men kommunen bestämmer vad de ska göra av dem och det sker ingen direkt återkoppling i lämnandet av åsikterna.

Projektsamordnaren framhåller vikten utav att inte använda dialogverktygen för lättvindigt. Med det menar projektsamordnaren att när kommunen går ut och frågar efter medborgarnas synpunkter, måste medborgarna få veta vilken möjlighet de har att påverka och hur deras synpunkter kommer att användas. Om medborgarna inte informeras kan verktygen bli urvattnade. Medborgarna kanske inte

längre tycker att det är meningsfullt att vara delaktig i dialogen. På stadsbyggnadskontoret hoppas man på att nya verktyg, så som internet och 3D-visualisering, ska användas i flera sammanhang. Samtidigt är man medveten om att denna typ av lättillgänglig och bred plattform för kommunikation också föder ett ansvar om återkoppling och hantering av inkomna synpunkter (Norrköpings kommun, 2012c). En utmaning med medborgardialogen, enligt planarkitekten, är att det kan vara svårt att veta vad dialogen kommer att mynna ut i, att de får in så många synpunkter att de inte vet var de ska göra av dem även om de vet att de måste göra av dem någonstans. En av översiktsplanerarna tror att detta är någonting som de kommer att få arbeta mer med. Synpunkterna som kommer in via den interaktiva kartan över Industrilandskapet leder till en sammanställning som presenteras på kommunens hemsida. Översiktsplaneraren frågar sig dock om detta räcker? Skulle det räcka att sätta upp en nyhet på kommunens hemsida eller vad är det bästa sättet att nå ut till dem som har tagit sig tid att lämna synpunkter funderar hen över. Vice ordförande i Stadsplaneringsnämnden menar att man får se det som en idébank av synpunkter som kommer att användas i en plan. Återkopplingen sker på det viset, det finns inga resurser till något annat menar vice ordförande. En av översiktsplanerarna tycker att det borde finnas en möjlighet till återkoppling:

Man borde gå ett steg längre tycker jag, jag menar det finns ju såna sköna modeller för utvecklingsarbete, på något sätt måste komma in i en process där man liksom ”okej nu måste vi titta på vad som funkade” ”vad funkade inte?” och sen försöka igen. Någon slags kontinuerlig process där man tittar igenom vad saknades och så där, men det kanske har med att göra, det får du fråga Processansvarig planarkitekt om, att arbetsbelastningen, om det finns tid för sån egentligen? (Översiktsplanerare 1).

Det skulle också kunna ifrågasättas huruvida hur de interaktiva redskapen är en dialog. Enligt Habermas sker en dialog mellan två eller fler personer. Här får medborgarna lämna sina synpunkter på en karta utan att få en direkt återkoppling från kommunen. Synpunkterna som kommer in sammanställs och presenteras på kommunens hemsida. Projektsamordnare menar att man inte ska överskatta dialogen i vissa fall då den inte alltid är så djup. Däremot ska grundtanken vara samma sak, det vill säga att få människor chans att säga sitt och också få dem att känna att de blir lyssnade på. Den processansvarige planarkitekten menar dock att de inte



kan säga nej till kunskap eller till diskussion, de måste anpassa dialogen till de resurser de har.

En svår utmaning i att engagera sig i medborgardialogen är enligt vice ordförande i stadsplaneringsnämnden, att få medborgarna att överhuvudtaget inse att Norrköping behöver växa. Den vanligaste motkommentaren när de presenterar ett förslag är att bygg gärna, men inte här. Men då har vi i alla fall kommit halvvägs, det är ett första steg menar hen. Flera av respondenterna nämner att de tycker att medborgarna kan vara misstänksamma eller cyniskt inställda till dialogen. De menar att de ofta bemöts av attityden att ”ni har väl redan bestämt, det spelar ingen roll vad vi säger”. Konsensus i det kommer då inte uppnås menar Habermas (2004), det räcker nämligen inte med att medborgarna accepterar det planerna säger, de måste också tro på deras uppriktighet. Detta skulle kunna bero på att kommunen tidigare har haft mer enväldig makt i planprocessen och att medborgarna inte har blivit introducerade till de nya deliberativa normerna som tar sig i uttryck i Plan och Bygglagen. Några av respondenterna menar att media har en roll i detta. När kommunen offentliggör planer eller andra handlingar rörande byggande skriver tidningen om det, ofta med vinkel att kommunen är boven i dramat menar en av planarkitekterna. Medias benägenhet att välja perspektiv gör det svårt för kommunen och medborgarna att nå förståelse för varandras mål och ståndpunkter. Detta försvårar målet om att uppnå en dialog av samförstånd. Ordförande för stadsplaneringsnämnden berättar att det som skrivs på bloggar eller i tidningen grundar sig ofta i att folk generellt har en dålig faktabas för sina åsikter. Om kommunen kan gå in och komplettera den här synen, är mycket vunnit menar ordförande för stadsplaneringsnämnden. Vi ska inte ursäkta vårt handlande men medborgarna ska åtminstone få en korrekt bild över planprocessen, berättar ordföranden vidare. För att kunna motverka den negativa bilden i media som några av de respondenterna lyfter fram, skulle ett förslag från deras sida att själva bilda ett mediekontor på så sätt få ut information om de frågor de tycker är viktiga (Processansvarig planarkitekt). Ordförande för stadsplaneringsnämnden anser dock att det är en ganska sund misstänksamhet medborgarna har, att de inte tar allt för givet, att medborgarna vill kontrollera men att det borde baseras på en faktabaserad grund. Detta lyfts fram i de riktlinjer för hur kommunen ska kommunicera.

Det är skillnad på hur en kommun kan kommunicera jämfört med företag eller organisationer i den privata sektorn. Kommunen kanske förväntas att kommuni-

cera på samma sätt och i samma kanaler som den privata sektorn. För en kommun ska inkommande post behandlas på samma vis oavsett kommunikationskanal, synpunkter måste diariföras och i vissa fall är det viktigt att vet vem som står bakom en synpunkt. I sociala medier är det inte självklart att sådan information finns. Om vi ser samma utveckling utav organisationers närvaro på Internet, samtidigt som kraven på kommunen att kommunicera med sina medborgare i olika kanaler växer, skulle regleringarna behöva ses över för att kommunen ska ha en möjlighet att kunna föra sin dialog på detta sätt.

## 8. Slutdiskussion

---

Syftet med denna studie är att undersöka hur stadsbyggnadskontoret i Norrköpings kommun arbetar med medborgardialogen inom en stadsplaneringspraktik där idealet är att stadsplanering, genom dialog, ska ske tillsammans med kommunens medborgare.

I kommunens dokument kring dialog och samverkan resonerar kommunen, likt Habermas (1996) tankar kring den ideala samtalsituationen, att dialog är det centrala för samverkan. De principer för samverkan som kommunen skapat tillsammans med det civila samhället, överensstämmer med det som Healey (1997) listar som förutsättningar för den kommunikativ planering. Dokumenten, av vilka några är generella riktlinjer för alla kommuners verksamheter och andra, arbetsdokument specifika för stadsbyggnadskontoret, beskriver hur de ska förhålla sig kring hur, var och med vem de ska föra medborgardialogen. Dock uttrycks inte något om vad syftet med dialogen skulle vara.

Trots att respondenterna har olika yrkesroller och arbetar med medborgardialogen på olika sätt, har de flesta ett liknande resonemang kring dialogens syfte, betydelse och utmaningar för planprocessen. Syftet med dialogen, anses bidra till en mer demokratisk planprocess men också för att få in ny kunskap i planprocessen. Men det största problemet med dialogen är bristen på tid och resurser och att de synpunkter som kommer in, främst inom detaljplaneringen handlar mer om medborgarnas egna intressen än hur man ur ett större perspektiv bör planera.

Medborgardialogen i Norrköping möter idealet om hur en kommunikativ planering ska genomföras. Kommunen har gått ifrån att endast genomföra de lagstadgade samrådsmöten till att exempelvis arbeta med dialogmöten, interaktiva plattformar på internet och planutställningar som fokuserar på mötesplatsen vilka alla möjliggör att flera kan inkluderas i dialogen. Tid och resurser lyfts av respondenterna fram som den stora utmaningen i att föra en dialog. Med ett ökat utbud av dialogformer kommer också ett ansvar att hantera dessa samtal och diskussioner. Idag finns det inga särskilda rutiner för hanteringen av synpunkter som kom-

mer från informella möten med medborgarna. Synpunkterna skrivs upp, samlas i en idébank och presenteras eventuellt på kommunens hemsida. Att hitta former för hantering och återkoppling för åsikter utöver de formella samråden är något som en av medarbetarna på stadsbyggnadskontoret tror att de kommer få fokusera på i framtiden. Det lyfts också fram en oro att de inte får ”utvattna” dialogverktygen så att medborgarna tröttnar på att lämna synpunkter om de inte ser att de tas om hand.

Samtidigt som den tekniska utvecklingen har möjliggjort att kommunen kan nå ut till fler medborgare och medborgare som vanligtvis inte deltar i dialogen, finns det i både dokument och på stadsbyggnadskontoret en tankegång om att den bästa formen för medborgardialogen är det personliga mötet. Detta tar sig i uttryck i att man i visioner pratar om staden som torg för utbyte av idéer och att stadsbyggnadskontoret satsar mer resurser i att träffa medborgarna i deras naturliga mötesplatser. I Vrinnevi har Delta-X-projektet blivit ett försök i att påvisa platsens betydelse för dialogen. Här har utmaningen varit att medborgarna har svårt att kunna diskutera om staden när de inte är bestämt något ännu.

En av arkitekterna menar att staden borde vara en ständig dialog och där man kan räkna med att alla kommer tycka olika. Därför finns det en utmaning i att uppnå den ideala samtalsituationen. Att uppnå den konsensus som Habermas (1996) lyfter fram som målet för kommunikativ handling, är kanske inte alls det viktiga för medborgardialogen. Att vara oeniga och ha olika åsikter skulle kunna leda till att ny kunskap och nya perspektiv blandas in i planeringsprocessen. Detta skulle kunna leda till lärdomar om hur och varför medborgare ser på världen ur sitt perspektiv och ge stadsplanerarna en större förståelse för medborgarnas värderingar och prioriteringar. Däremot kan det förutsättningar för det ideala samtalet användas som riktlinjer för en demokratisk dialog. Det viktiga med medborgardialogen och de kommunikativa och deliberativa processerna inom stadsplaneringen borde vara att alla i den kommunikativa processen upplever att processen har gått rätt till och att de har haft en möjlighet att säga sitt och att deras åsikter har blivit hörda och tillvaratagna. Detta skulle också kunna betyda att det kanske inte är jätteviktigt att alla medborgargrupper engagerar sig i dialogen om inget intresse finns, men att de i alla fall vet om att de har möjlighet och rättighet att påverka oavsett vilken social eller ekonomisk status de har. På det här sättet skulle Haber-

mas (1996) tankar kring det kommunikativa handlande fungera som en bra måttstock för ett demokratiskt stadsplanerande.

Om syftet med medborgardialogen är en demokratisk handling eller att generera ny kunskap om staden utifrån medborgarnas perspektiv, borde medborgardialogen vara en ständigt pågående process och inte som en av arkitekterna uttrycker det; först har man dialog, sen beslutar man och sen upphör dialogen. Istället för att endast ha korta kommunikationsinsatser vid varje planprocess borde kommunen fortsätta att arbeta mer med att skapa ett intresse kring stadsplanering i stort. Detta skulle kunna leda till att medborgarna får mer kunskap om stadsplanering och därmed se bort från sina egna sakintressen och på så sätt tillsammans med stadsplanerarna planera staden i ett mer långsiktigt och översiktligt perspektiv. Genom att möta medborgarna där de bor och verkar, skulle kunna leda till goda relationer mellan planerarna och medborgarna. Detta skulle kunna härledas till det som Innes pratar om att dialogen fungerar som bäst när den är som osynligast, det vill säga en naturlig del i relationen mellan kommun och medborgare. Om medborgardialogen blir ett naturligt och meningsfullt handlande för båda parter kan de tillsammans bidra med kunskap för att utveckla Norrköping till en hållbar kommun för nuvarande och kommande generationer.

## 9. Referenser

---

- Agger, A., & Löfgren, K. (2008). Democratic Assessment of collaborative planning processes. *Planning Theory*, 7, s. 145.
- Albrechts, L. (2004). Strategic spatial planning reexamined. *Environment planning B, Planning & Design*, 31, s. 743-758.
- Alvesson, M., & Deetz, S. (2001). *Kritisk samhällsvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur
- Alvesson, M., & Sköldberg, K. (2008). *Tolkning och reflektion: Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod* (2. uppl.). Lund: Studentlitteratur.
- Barzelay, M. (1993). The single case study as intellectually ambitious inquiry. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(3), s. 305-18.
- Berger, P., & Luckmann, P. (1991). *The social construction of reality – a Treatise in the Sociology of Knowledge*. London: Penguin Books.
- Bryman, A. (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods*. New York: Oxford University Press.
- Cissna, K. & Anderson., R. (1998). Theorizing about dialogic moments: The Buber-Rogers Position and Postmodern Themes. *Communication theory*, 8(1), s. 63-104.
- Corman, R, S, & Poole, S, M. (2000). *Perspectives on Organizational Communication finding the common ground*. New York: The Guilford Press
- Doehler, M. (2002). How to communicate as a planner. *Planning Theory & Practice*. 3(3), s. 364-365.
- Falkheimer, J. (2001). *Medier och kommunikation: en introduktion*. Lund: Studentlitteratur.
- Fischler, R. (2000). Communicative Planning Theory: A Foucauldian Assessment. *Journal of Planning Education and research*. 19, s. 358-368.
- Flyvbjerg Bent (2004). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, 12, s. 219-245.

- Forester, J. (1982). Planning in the face of power. *Journal of American Planning Association*, 48(1), s. 67-80.
- Grönmo, S. (2006). *Metoder i samhällsvetenskap*. Malmö: Liber
- Habermas, J. (1989). *On Society and Politics* Ed. Steven Seidmann. Boston: Beacon Press.
- Habermas, J. (1990). *Moral consciousness and communicative action*. Cambridge: MIT Press.
- Habermas, J. (1993). *Justification and Application- Remarks on discourse Ethics*. Cambridge: MIT Press.
- Habermas, J. (1996). *Kommunikativt handlande: Texter om rationalitet, språk och samhälle*. Göteborg: Daidalos.
- Habermas, J.(1999). *Den postnationella konstellationen*. Göteborg: Daidalos AB.
- Habermas, J. (2004) *The theory of Communicative Action – The critique of Functionalistic Reason*. Cambridge: Polity Press.
- Hajer, M., & Wagenaar, H. (2003). *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*. New York: Cambridge University Press.
- Healey, P. (1996). The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation. *Environment and Planning B: Planning and design*, 23(2), s. 217-234.
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Healey, P. (2003). Collaborative planning in perspective. *Planning Theory*. 2, s. 101-123.
- Heath, R.G (2007). Rethinking community collaboration through a dialogic lens: creativity, democracy, and diversity in community organizing. *Management Communication Quarterly*., 21, s. 145-171.
- Heide, M. (2009). On Berger: A Social Constructionist Perspective on Public Relations and Crisis Communication. I Ö. Ihlen, Ruler, B. & Fredriksson, M. (Eds.), *Public Relations and Social Theory: Key figures and concepts*. (s. 43-61) New York: Routledge.
- Heide, M. (2011). En fråga om goda relationer. I Falkheimer, J. & Heide, M. (Eds) *Strategisk kommunikation: Teori och praktik*, (s. 119-142) Lund: Studentlitteratur.

- Henderson, A. & Bowley, R. (2010). Authentic dialogue? The role of “friendship” in a social media recruitment campaign. *Journal of Communication Management*, 14(3), s. 237-257.
- Hsieh, H-F. & Shannon, S-E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative Health Research*. 15(9), s. 1277-1288.
- Henecke, B. & Kahn. (2002). *Medborgardeltagande i den fysiska planeringen – en demokratiteoretisk analys av lagstiftning, retorik och praktik*. Lund: Lunds universitet, Sociologiska institutionen.
- Huxley (2000). Limits of communicative planning. *Journal of planning and education and research*. 19, s. 369-377.
- Ingenhoff, D., & Koelling, A. (2010). Web Sites as a Dialogic Tool for Charitable Fundraising NPOs: A Comparative Study. *International Journal of Strategic Communication*, 4(3) s. 171-188.
- Innes, J. (1998). Information in communicative planning. *Journal of American Planning association*, 64(1) s. 52-63.
- Innes, J. (2004). Consensus Building: Clarifications for the critics. *Planning Theory*. 3, s. 5-19.
- Johnson, B., & Graves, M. (2011). Keeping it real – What planning can learn from Reality Tv. *Journal of the American Planning Association*, 77(3), s. 214-231.
- Kent, M., Taylor, M. (2002). Toward a dialogic theory of public relations. *Public relations review*, 28, s. 21-37.
- Kraft, M., & Strandberg, P. (2006). *Samhällskommunikation: Ny strategi för in-formatörer i offentlig sektor*. Falun: Norstedts akademiska förlag.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Larsson, A., & Jalakas, A. (2008). *Jämställdhet nästa: Samhällsplanering ur ett genusperspektiv*. Stockholm: SNS förlag.
- Larsson, L. (2008). *Tillämpad kommunikationsvetenskap*. Lund: Studentlitteratur
- Miller, K. I. (2000). Common ground from the post-positivist perspective: From “straw person” argument to collaborative coexistence. I S. R. Corman & M. S. Poole (Eds.), *Perspectives on organizational communication: Finding common ground* (s. 46-67). New York, NY: Guilford Press.
- Merriam, S. (1994). *Fallstudien som forskningsmetod*. Lund: Studentlitteratur.



- Patton, Quinn, M. (2002). *Qualitative Research & Evaluation Methods*. London: Sage Publications.
- Plöger, J. (2000). Public participation and the art of governance. *Environment and Planning B: Planning and design*, 28, s. 219-241.
- Putnam, L. (1983). The interpretive perspective: An alternative to functionalism. I *Communications and Organizations: An interpretive approach*. (s.32-54) L. Putnam & M. Pacanowsky (Eds) London: Sage Publications.
- Ranger, A. (2007). *Plan och process: handbok i dialoginriktad planering*. Malmö: Länstyrelsen Skåne län.
- Rienecker, L., Jörgensen, P.S. (2008). *Att skriva en bra uppsats*. Malmö: Liber.
- Silver, D. (1993). *Interpreting Qualitative Data*. London: Sage Publications.
- Stake, R. (1995). *The art of case study research*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Stake, R.E. (2000). in *Handbook of qualitative research* Denzin, NY: Lincoln
- Sjöberg, K. (2008). *Forskaren och fältet I Uppdrag: forskning - konsten att genomföra kvalitativa studier*. Malmö: Liber.
- Taylor, N. (1998). *Urban Planning Theory since 1945*. London: Sage.
- Tewdwr-Jones, M., & Allmendinger, P. (1998). Deconstructing communicative rationality: a critique of Habermasian collaborative planning” *Environment & Planning*. 30, s. 1975-1989.
- Velásquez, J. (2005). *Förankring och dialog- Kraftspelet mellan planering och demokrati*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Ödman, P-J. (2007). *Tolkning, förståelse, vetande: Hermeneutik i teori och praktik*. Norstedts Akademiska förlag.

### **Elektroniska resurser**

- Norrköpings kommun (2012c) *Ny teknik som redskap för en mer konstruktiv medborgardialog*. Erik Telldén. Hämtad 2013-02-02 från [http://skmf.nu/attachments/284\\_Slutkorr%20SINUS%203%202012%2020-21.pdf](http://skmf.nu/attachments/284_Slutkorr%20SINUS%203%202012%2020-21.pdf)
- Norrköpings kommun (2013a) *Vad är en översiktsplan?* Hämtad 2013-05-05 från <http://www.norrkoping.se/bomiljo/stadsutveckling/oversiktsplaner/planprocessen/>

Norrköpings kommun (2013b) *Vad är en detaljplan?* Hämtad 2013-05-05 från

<http://www.norrkoping.se/bo-miljo/stadsutveckling/detaljplaner/vad-ar-en-detaljplan/>

Norrköpings kommun (2013c) *Statistik* Hämtad 2013-05-05

<http://www.norrkoping.se/organisation/statistik/>

Norrköpings kommun (2013d) *Fysisk planering* Hämtad 2013-05-05 från

<http://www.norrkoping.se/bo-miljo/bygga/kontakt/fysiskplanering/>

## **Dokument**

Norrköpings kommun (2008) *Det goda livet finns i Norrköping: En vision för 2030.*

Norrköpings kommun (2011) *Riktlinjer för kommunikation inom Norrköpings kommun.*

Norrköpings kommun (2012a) *Framtid i Norrköping- allmänna planeringsförutsättningar.*

Norrköpings kommun (2012b) *Värdegrund för samverkan mellan Norrköping och det civila samhället.*

Norrköpings kommun (2013e) *Uppdragsplan 2013- Stadsplaneringsnämndens uppdrag till stadsbyggnadskontoret.*

Norrköpings kommun (2013f) *Kommunikationsplan för stadsbyggnadskontoret.*

Norrköpings kommun (2012d) *Medborgardialog med hjälp av interaktiva 3D-kartor.*

# Bilaga 1. Intervjuguide

---

## **Intervjuguide Stadsplaneringsnämnden**

### **Stadsplaneringsnämndens funktion**

1. Vill du beskriva stadsplaneringsnämndens funktion ?
2. Vad är din roll i nämnden? Vill du beskriva ordförandeskapet?

### **Uppdrag till stadsbyggnadskontoret**

3. Ni ger stadsbyggnadskontoret uppdrag varje år, hur kommer ni fram till vad som ska prioriteras?
4. Hur arbetar ni med långsiktiga respektive långsiktiga uppdrag?
5. Vad har stadsbyggnadskontoret för roll i framtagandet av uppdrag? Hur ser samarbetet ut?
6. Hur följs uppdragen upp?

### **Medborgardialogen**

7. Vilket syfte tycker du att medborgardialogen har? Varför?
8. Hur bör medborgardialogen vara utformad?
9. Vilka mål har ni i stadsplaneringsnämnden för medborgardialogen?
10. Vilka förväntningar har du och ni i nämnden på medborgardialogen?
11. Hur påverkar ni i nämnden medborgardialogen?
12. Har du varit delaktig i en medborgardialog? Vad tror du att det gör att en politiker deltar?
13. Hur upplever du att medborgardialogen ser ut i Norrköping idag? Vad är bra och vilka utmaningar finns där? Hur skulle de kunna bli bättre?
14. Har du sett någon förändring över tid? Mer idag? Vad tror du att det beror på?
15. Hur tror du att det kommer att se ut i framtiden?

### **Stadsplanerarens kommunikativa ansvar**

16. Vilket ansvar tycker du att stadsplanerarna har för medborgardialogen?
17. Vilka utmaningar finns i och med det?
18. Vilka kommunikativa krav ställs på dem?

### **Medborgarna**

19. Tycker du att det är viktigt att alla medborgare deltar i dialogen? Hur kan man engagera flera?
20. Vad tror du att medborgarna förväntar sig av dialogen?
21. Vilka upplever du är delaktiga i medborgardialogen idag? Vilka grupper, varför tror du just dem?

## **Intervjuguide informatör plansamordnare, projektsamordnare**

1. Hur skulle du beskriva din tjänst som informatör på stadsbyggnadskontoret?  
Vad har du för funktion?
2. Hur arbetar du med medborgardialogen?

### **Medborgardialogen**

3. Hur är medborgardialogen i Norrköping utformad? (kanaler, arenor etc)
4. Hur upplever du medborgardialogen i Norrköpings kommun? Vad är det som är bra? Vad kan ni förbättra? Vilka utmaningar står ni inför?
5. Vilket syfte tycker du att medborgardialogen har? Vad förväntar du dig ska komma från en medborgardialog?
6. Vill du berätta om era nya metoder för medborgardialog?
7. Vilka fördelar har dessa metoder? Vilka andra former/kommunikationskanaler för medborgardialog tycker du fungerar bäst? Varför?
8. Hur förhåller du dig till begreppet dialog? Vad betyder en dialog för dig? Vad kännetecknar en ”bra” dialog?
9. Vad skulle du säga är skillnaden i dialogen i ett dialogmöte och ett lagstadgat samrådsmöte? Vilka fördelar?
10. Hur kan ni ta till er åsikterna som kommer fram i mötet med medborgarna?
11. hur tar ni till vara på deras åsikter? Hur ser återkopplingen ut, finns det rutiner på detta?

### **Stadsplanerarnas ansvar**

12. Vilket ansvar tycker du att planerare att du har för medborgardialogen?
13. Vilka kommunikativa kunskaper tycker du krävs för planerarna ska kunna genomföra medborgardialogen?
14. Hur ser relationen ut mellan stadsplanerare och informatörer? Vilket kommunikativt stöd ger ni planerarna?
15. Vilken betydelse tycker du att medborgardialogen har för er arbetsprocess?

### **Medborgarna**

16. I er kommunikationsplan står det att alla norrköpingsbor är viktiga i kommunikationen, en prioriterad målgrupp är yngre medborgare, hur tänker du kring era målgrupper? hur ser ni på dem? vilka anser du viktigt att nå ut till och varför? Vilka utmaningar finns det i att nå ut till dem?
17. Vilka upplever du är delaktiga i dialogen? (saknas någon grupp?)
18. Tycker du att det är viktigt att alla medborgare är delaktiga i medborgardialogen? Varför?
19. Hur skapar ni en relation med medborgarna?
20. Vad gör du/ni för att engagera flera i dialogen?
21. Vad tror du att medborgarna har för förväntningar på medborgardialogen?

# Intervjuguide, översiktsplanerare & planarkitekt

## Inledande frågor

1. Vad är din roll här på stadsbyggnadskontoret? vilka projekt arbetar du med?
2. Hur skulle du beskriva din tjänst som planerare?

## Medborgardialogen

3. Beskriv något projekt där du har arbetat aktivt med medborgardialogen?
4. Vilket syfte tycker du att medborgardialogen har?
5. Vad förväntar du dig att medborgardialogen ska ge er?
6. Hur upplever du medborgardialogen i Norrköpings kommun? Vad är det som är bra? Vad kan ni förbättra? Vilka utmaningar står ni inför?
7. I Hagebyprojektet arbetade ni med en interaktiv plattform och ni har ju också det här bordet? Hur fungerade det? Vilka andra former/kommunikationskanaler för medborgardialog tycker du fungerar bäst? Varför?
8. Hur tillvaratar ni medborgarnas synpunkter, vilken form av återkoppling sker?
9. Hur förhåller du dig till begreppet dialog? Vad betyder en dialog för dig? Vad kännetecknar en ”bra” dialog?
10. Är de här interaktiva plattformarna en dialog?

## Stadsplanerarnas ansvar

11. Vilket ansvar tycker du som planerare att du har för medborgardialogen?
12. Har din yrkesroll som planerare påverkats av arbetet med medborgardialogen? Har den förändrats över tid? Hur kommer framtiden se ut?
13. Vilka kommunikativa kunskaper tycker du krävs för att du ska kunna genomföra medborgardialogen? Några som saknas?
14. Vilken betydelse tycker du att medborgardialogen har för er arbetsprocess? Varför?
15. Hur ser relationen ut mellan stadsplanerare och kontorets informatör? (ger hen kommunikativt stöd?)

## Medborgarna

16. I er kommunikationsplan står det att alla norrköpingsbor är viktiga i kommunikationen, en prioriterad målgrupp är yngre medborgare, hur tänker du kring era målgrupper? hur ser ni på dem? (kunskapskälla?) vilka anser du viktigt att nå ut till och varför? Vilka utmaningar finns det i att nå ut till dem?
17. Vilka upplever du är delaktiga i dialogen? (saknas någon grupp?)
18. Tycker du att det är viktigt att alla medborgare är delaktiga i medborgardialogen? Varför?
19. Hur skapar ni en relation med medborgarna?
20. Vad gör du/ni för att engagera flera i dialogen?
21. Vad tror du att medborgarna förväntar sig att få uttrycka? Vad förväntar ni er att det ska ge er

## **Intervjuguide arkitekter**

### **Inledande frågor**

1. Vill ni beskriva vilka ni är och vad ni arbetar med?

### **Om Delta-X-projektet**

2. Kan ni berätta om det här projektet?
3. Vem är initiativtagare?
4. Hur ser relationen till kommunen ut?
5. Hur kom ni på idén/konceptet? Har ni testat detta tidigare?
6. Vad förväntar ni er av det här projektet?
7. Vad tänker ni att projektet ska mynna ut i, i framtiden?

### **Medborgardialogen**

8. Hur upplever ni att mötet med medborgarna har varit?
9. Vilka grupper (kön, ålder) upplever ni har varit delaktiga i projektet?
10. Vad tror ni att medborgarna förväntar sig utav projektet?
11. Vilken tycker ni är den största utmaningen med medborgardialogen idag?
12. Hur resonerar ni kring begreppet dialog?