



Sveriges lantbruksuniversitet
Swedish University of Agricultural Sciences

Fakulteten för landskapsplanering,
trädgårds- och jordbruksvetenskap

Rätten till staden

– En kritisk granskning av medborgardeltagande inom svensk stadsplanering

The Right to the City

– a critical study of public participation in Swedish cityplanning

Elisabeth Nielsen Björck

Rätten till staden – en kritisk granskning av medborgardeltagande inom svensk stadsplanering

The Right to the City – a critical study of public participation in Swedish cityplanning

Elisabeth Nielsen Björck

Handledare: Helena Mellqvist, Inst. för landskapsarkitektur, planering och förvaltning, SLU Alnarp

Examinator: Måns Norlin, Inst. för landskapsarkitektur, planering och förvaltning, SLU Alnarp

Omfattning: 15 hp

Nivå och fördjupning: G2E

Kurstitel: Kandidatexamensarbete i Landskapsplanering

Kurskod: EX0650

Program/utbildning: Landskapsarkitektprogrammet

Utgivningsort: Alnarp

Utgivningsår: 2013

Elektronisk publicering: <http://stud.epsilon.slu.se>

Serienamn: Självständigt arbete vid LTJ-fakulteten, SLU

Nyckelord: Medborgardeltagande, stadsplanering, kritisk teori, planerare, rättvisa, etik, makt, ansvar

Sveriges lantbruksuniversitet
Swedish University of Agricultural Sciences

Fakulteten för landskapsplanering, trädgårds- och jordbruksvetenskap
Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning, SLU Alnarp

SAMMANDRAG

Målet med denna kandidatuppsats är att kritiskt granska medborgardeltagande inom svensk stadsplanering. Medborgardeltagande studeras i en samhällelig, ekonomisk och politisk kontext, med kritisk teori som utgångspunkt. Uppsatsen bygger på en litteraturstudie. Syftet är att bredda författarens kunskap om och förståelse av medborgardeltagande inför framtida arbetsliv, samt att lägga en teoretisk grund för fortsatta studier av medborgardeltagande. Den huvudsakliga frågeställningen behandlar villkor för medborgardeltagande, med fokus på förutsättningar och hinder för aktivt deltagande. Sekundära frågeställningar adresserar vad lagar och konventioner uttrycker, samt hur de efterlevs; politiska och ekonomiska faktorer som påverkar förutsättningarna för medborgardeltagande; hur begrepp som rättvisa och mångfald relaterar till deltagande; samt vilken roll, makt och ansvar planeraren har i medborgardeltagande.

Studien visar att formella förutsättningar för medborgarens insyn och deltagande i beslutsprocesser har begränsats i och med framväxten av en ny global ekonomisk och politisk geografi. I uppsatsen beskrivs den svenska staden som socialt och geografiskt fragmenterad. Medborgardeltagande förs ofta fram som en ingrediens i social hållbarhet eftersom det antas generera positiva värden, såsom solidaritet, tolerans och rättvisa. I uppsatsen problematiseras medborgardeltagande och föreställningen att deltagande per automatik genererar sociala och demokratiska värden. Planerarens roll framträder som en central komponent i skapandet av ett meningsfullt och rättvist deltagande.

Nyckelord: Medborgardeltagande, stadsplanering, kritisk teori, planerare, rättvisa, etik, makt, ansvar

ABSTRACT

This bachelor thesis aims to critically examine public participation in Swedish city planning. Public participation is put in a civic, economic and political context, on the basis of Critical theory, by means of a literary review. The purpose of the thesis is to widen the author's knowledge and understanding, in preparation for a professional career and further research in the field of public participation. The main question concerns conditions for public participation, especially prerequisites and obstacles for active participation. Secondary questions address laws, conventions and their effects on practice; influence of political and economic factors on conditions for participation; the relevance of the terms justice and diversity in a broadened understanding of participation; and, finally, the role, power and responsibility of the city planner.

The study shows that formal support for public transparency and participation in decision-making has been limited by the emergence of a new global economic and political geography. In the thesis, the Swedish city is described as socially and geographically fragmented. Public participation is often presented as an ingredient in social sustainability, since it is supposed to generate positive values, such as solidarity, tolerance and equity. Assumptions about social and democratic values of public participation are shown to be problematic. The role of the planner stands out as a key factor, in making public participation meaningful and equal.

Keywords: Public participation, cityplanning, critical theory, planner, justice, ethics, power, responsibility

FÖRORD

Denna uppsats utgör en kritisk granskning av medborgardeltagande inom svensk stadsplanering för att belysa förutsättningar och hinder för ett aktivt deltagande. Fokus ligger på att förlägga medborgardeltagande i en samhällelig, ekonomisk och politisk kontext. Uppsatsen skrivs som kandidatarbete i landskapsplanering inom Landskapsarkitektutbildningen vid Sveriges Lantbruksuniversitet i Alnarp.

Tack till Helena Mellqvist för konstruktiv handledning och uppmuntran. Tack till mina medstudenter Rebecka och Andrée för motläsning. Och tack till den nya person som växt i min mage medan jag skrivit. Du har gjort mig kolossalt trött men också tvingat mig till att bli mer målinriktad och effektiv i mitt skrivande. Tack!

Elisabeth Nielsen Björck
Malmö 28 maj 2013

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANDRAG

ABSTRACT

FÖRORD

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

INLEDNING	1
Bakgrund	1
Mål och syfte	1
Frågeställning.....	2
Material och metod	2
Litteratursökning	2
Kritisk teori	2
Källkritik	3
Avgränsningar.....	3
Begrepp	4
Fysisk planering	4
Samhällsplanering.....	4
Stadsplanering.....	4
Planerare.....	4
Medborgare.....	4
Läsanvisning	4
RÄTTEN TILL STADEN	5
Staden och stadsplanering.....	5
Vad är medborgardeltagande?.....	6
Former av medborgardeltagande	7
Arnsteins stegmodell.....	8
Demokrati och deltagande.....	9
Liberal demokratimodell	9
Deltagardemokratisk modell.....	10
Deliberativ demokratimodell.....	10
Lagar och konventioner	10
Rationell planering	10
Plan- och bygglagen.....	11
Planer	12
Europeiska landskapskonventionen.....	12
Riokonventionen	13
Århuskonventionen.....	13
Sammanfattning.....	14
Stadspolitiska teman och planering	14
Staden som varumärke	14
Den fragmenterade staden	15
Etnisk segregering.....	15
Bostadsbrist.....	16
Miljöhot.....	16
Stadens styre	16
Förändrat styre	16

Marknadsorientering och förhandlingsplanering	17
Hållbar stadsutveckling.....	18
Kommunikativ planering och medborgardeltagande	18
Medborgardeltagande i praktiken.....	20
Hur ser det ut i praktiken?.....	20
Vem deltar?	20
Genus och representation	21
Etnicitet och representation.....	21
Varför ser det ut som det gör?	22
Effektivitet vs. deltagande	22
Den formella processens begränsningar	23
Konventioners juridiska status	23
Teknokrati och experters språk	23
Resurser och förhandlingsplanering	24
Medborgarens politiska engagemang	25
Den rättvisa staden	26
Den rättvisa staden?	26
Mot den rättvisa staden – det demokratiska samtalet.....	27
Planeraren.....	28
Politik, makt och etik	28
Förändrad roll.....	30
REFLEKTERANDE DISKUSSION.....	31
Hinder och förutsättningar för medborgardeltagande	31
Rättvisa och mångfald.....	33
Roll, makt och ansvar	34
Motbild	35
Fortsatt forskning.....	36
KÄLLFÖRTECKNING.....	37
Tryckta källor	37
Elektroniska källor	38

INLEDNING

Bakgrund

Stadsplanering är en politisk fråga eftersom planeringen påverkar oss alla som bor i staden och ofta för lång tid framöver. Ytterst är stadsplanering en fråga om makt och ansvar – vem är det som formar vår gemensamma fysiska miljö och styr utvecklingen av staden? Vilka röster är det som blir hörda i det offentliga samtalet om allas vår livsmiljö?

Det talas mycket om medborgardeltagande i den offentliga debatten och genom landskapsarkitektutbildningen. Medborgardeltagande inom stadsplanering innebär att berörda människor involveras i politiska beslutsprocesser gällande den fysiska miljöns utformning. Genom att förankra planeringen hos de människor som berörs av den skall ett socialt hållbart samhälle byggas. Det verkar emellertid råda en diskrepans mellan retorik, teori, lag och praktik gällande medborgardeltagande i stadsplanering. Det talas om medborgardeltagande - men hur ser det ut i realiteten? Leder deltagande till reellt inflytande för medborgare? Eller finns det risker för att medborgardeltagande endast får ett symbolvärde? Detta är frågor som väckts under tre år av studier inom landskapsarkitektutbildningen.

Som blivande landskapsarkitekter får vi under utbildningens tre första år - utöver en kort introduktion till plan- och bygglagen och samrådsprocessen - i princip ingen undervisning i medborgardeltagande och metoder för deltagande. Vi övar oss i retoriken om social hållbarhet och deltagande – men hur och när skall detta implementeras i konkreta och betydelsefulla projekt? Jag saknar även i utbildningen en bred diskussion om begrepp som rättvisa, makt, etik och ansvar inom stadsplanering och landskapsplanering. En diskussion som innefattar planerarens maktposition och dennes etiska ansvar.

Med en examen i socialantropologi bär jag som författare till denna uppsats med mig ett perspektiv som sätter människan och hennes aktiviteter i fokus. Socialantropologin undersöker olika aspekter av den mänskliga kulturen och människans agerande utifrån exempelvis ekonomiska, sociala, politiska eller personliga utgångspunkter. Jag är – som socialantropolog och blivande landskapsarkitekt – således intresserad av spänningsfältet mellan fysisk planering och sociala aspekter av mänskligt liv i den fysiska miljön. I detta gränsland finner sig medborgardeltagandet. Det är en fråga som berör landskapsarkitekter, arkitekter och ingenjörer, likväl som statsvetare, sociologer, kulturgeografer, genusvetare och andra yrkesgrupper.

Mål och syfte

Målet med uppsatsen är att göra en kritisk granskning av medborgardeltagande inom svensk stadsplanering. Detta i syfte att bredda min egen kunskap och förståelse av medborgardeltagande inför mitt framtida arbetsliv, samt för att skapa en teoretisk grund för fortsatta studier av medborgardeltagande.

Frågeställning

Hur ser villkoren för medborgardeltagande ut, inom svensk stadsplanering, och vilka förutsättningar och hinder finns för ett aktivt deltagande?

- Vad uttrycker lagar och konventioner och hur efterlevs de?
- Mot vilken politisk och ekonomisk bakgrund kan hinder och förutsättningar för medborgardeltagande ses?
- Hur relaterar begrepp som rättvisa och mångfald till medborgardeltagande?
- Vilken roll har planeraren i medborgardeltagande? Vilken makt och vilket etiskt ansvar?

Material och metod

Undersökningen görs genom en kritisk litteraturstudie. Teorier och svar söks inom flera olika teoretiska fält, bland annat inom planeringsteorin, sociologin och kulturgeografien. En bred läsning av vetenskapliga artiklar och böcker som berör medborgardeltagande, samt lagar, internationella styrdokument och rapporter från svenska myndigheter följs av en sammanställning arrangerad efter olika teman som upplevts som centrala.

Litteratursökning

Sökning av litteratur har framförallt gjorts genom bibliotekssöktjänsten Libris. Sökord har varit *medborgardeltagande*, *medborgarinflytande*, *brukarmedverkan*, *public participation*, *stadsplanering*, *hållbar utveckling*, med flera. Utredningar har sökts på bland annat Boverkets hemsida och Delegationen för hållbar utvecklings hemsida. Litteratur har även hämtats från källförteckningar i andra artiklar och verk som berör fysisk planering, medborgardeltagande, etik och rättvisa.

Kritisk teori

Granskningen av medborgardeltagande görs utifrån en kritisk teoretisk forskningsansats. Samtida kritisk teori innefattar en rad olika närbesläktade kritiska forskningsriktningar. Gemensamt inom kritisk teori är att forskning kopplas till samhälle, ideologi och politik. Samhälleliga företeelser granskas ur ett kritiskt perspektiv för att upplysa om rådande förhållanden (Patel & Davidsson 2003, s. 35). Kritisk teori präglas av en *tolkande ansats* kombinerat med ett *kritiskt ifrågasättande* av samhället och människans agerande i en specifik historisk kontext. Därför benämns den kritiska forskningsansatsen ibland som *kritisk hermeneutik* (Alvesson 2009, s. 410). Hermeneutiken är en vetenskapsteoretisk skola som studerar, tolkar och försöker förstå mänskliga handlingar och spår, snarare än att söka positivistiska, objektiva sanningar. Hermeneutikern förnekar inte sin egen subjektivitet utan bedriver forskning utifrån sin egen förförståelse (Patel & Davidsson, 2003, s. 29 ff.).

Alvesson (2009, s. 417) skriver i *Psykologi och kritisk samhällsteori* att konventionell vetenskapsteori ser det politiska som en sorts felkälla. Med detta menas att politiska resonemang ses som ett uttryck för författarens subjektivitet. Kritisk teori hävdar i motsats till detta att all forskning bör vila på en medvetenhet om att forskning bedrivs i en politisk kontext och bör bidra till förståelsen av detta sammanhang (a.a., s. 433). Vetenskap har en politisk verkan då den å ena sidan kan reproducera och förstärka dominerande ideologier och idéer, och å andra sidan kan problematisera och försvaga desamma. Därför är forskningen inte objektiv och neutral (a.a., s. 417 ff.). Enligt kritisk teori ska även samhällsinstitutioner betraktas som politiska och kopplade till olika intressen och konflikter (ibid.). Med kritisk teori som utgångspunkt, betraktar jag i

denna uppsats stadsplanering som en politisk samhällsföreteelse, påverkad av motstridiga intressen och konflikter, snarare än som en apolitisk, neutral praktik. Utifrån ett kritiskt perspektiv söker jag tolka och förstå medborgardeltagande i svensk, samtida kontext samt i global, ekonomisk-politisk kontext.

Kritisk teori ägnar sig åt att skapa *motbilder* till etablerade sanningar. Det finns olika sorters motbilder. En motbild kan dela grundantaganden med en dominerande föreställning och utgör då en form av begränsad motvikt till denna ursprungliga bild. I detta fall handlar forskning om att visa på begränsningar i den dominanta bilden och att ge kompletterande perspektiv. En motbild kan även utgå ifrån en radikalt annorlunda utgångspunkt än den som ligger till grund för den dominanta bilden. En sådan motbild har som syfte att generera radikalt annorlunda perspektiv och idéer. Alvesson (2009, ss. 424-426) menar att det är den senare ansatsen som är den kritiska teorins huvudsakliga mål och syfte. En motbild behöver inte nödvändigtvis vara uttalad. Alvesson menar däremot att en god motbild bör vara tydlig och explicit. Motbilden bör inte enbart ange kritik utan även generera en alternativ förståelse av det studerade fenomenet. Motbilden bör belysa sådant som döljs inom det dominerande perspektivet (ibid.). I denna uppsats försöker jag teckna en motbild till föreställningen att medborgardeltagande *per se* är något positivt och skapa en kompletterande eller alternativ förståelse av medborgardeltagande inom svensk stadsplanering.

Källkritik

Johansson och Khakee (2009, s. 43) beskriver det planeringsteoretiska fältet som präglad av normativa teorier, det vill säga teorier om hur planerare bör agera och planering utföras. Forskning kan vara av empirisk, normativ eller konstruktiv karaktär. I planeringsteorin, menar Johansson och Khakee, tenderar gränserna mellan empirisk och normativ forskning vara flytande. Jag har i denna uppsats använt mig av empiri som exempelvis statistiska undersökningar, som hämtats från samma teoretiker, antologier eller verk som mer normativa teorier om planering. Detta kan ses som problematiskt. Samtidigt har empirin som hämtats från normativa teoretiker backats upp av empiri från bland annat statliga utredningar.

Jag tenderar själv mot att bedriva normativ forskning i denna uppsats. Jag har gjort ett val av teoretiker utifrån min egen förförståelse av stadsplanering och medborgardeltagande. Samtidigt har jag försökt nyansera diskussionen genom att lyfta fram kritik mot dessa teorier. Enligt den kritiska teorins metod, som beskrivits ovan, är emellertid all forskning färgad av författarens förförståelse och därmed partisk.

Avgränsningar

Denna uppsats fokuserar på medborgardeltagande inom stadsplanering. Medborgardeltagande förekommer även inom landskapsplanering, fysisk planering och i samhällsplanering i stort. Avgränsningen till planering av staden har gjorts för att staden är en scen där stora samhälleliga fenomen och förändringar accentueras.

Målet med denna uppsats har avgränsats till att kritiskt granska medborgardeltagande i svensk stadsplanering. Fokus ligger på att förlägga medborgardeltagande i en samhällelig kontext och inte att kartlägga olika metoder för medborgardeltagande.

Begrepp

Fysisk planering

Med *fysisk planering* avses här främst den offentliga fysiska planering som utövas av kommunerna genom deras planmonopol, samt statliga myndigheters fysiska planering. Fysisk planering är en fråga om institutionaliserade och lagreglerade beslutsprocesser som avgör hur mark och vatten används i tid och rum (Henecke 2006, s. 61).

Samhällsplanering

Samhällsplanering och *fysisk planering* används ofta som synonyma begrepp. Samhällsplanering utgör emellertid ett bredare fält som inbegriper planering av offentliga verksamheter utöver den fysiska miljön, exempelvis kollektivtrafik, sjukvård eller barn- och äldreomsorg. Den fysiska planeringen har ett specifikt objekt – den fysiska miljön (Henecke 2006, s. 60).

Stadsplanering

Även *stadsplanering* figurerar ofta som ett synonymt begrepp till fysisk planering. Stadsplanering har den urbana miljön som arbetsområde medan fysisk planering även innefattar icke-urbana miljöer (Henecke 2006, s. 60). Denna uppsats fokuserar på medborgardeltagande inom stadsplanering men begreppen *planering*, *fysisk planering* och *samhällsplanering* förekommer likväl, särskilt i avsnitt om plan- och bygglagstiftningens framväxt och olika demokratimodeller.

Planerare

Med planerare avses här professionella som arbetar med offentlig, fysisk planering och framförallt stadsplanering. Det kan inbegripa flera olika yrkesgrupper, som landskapsarkitekter, arkitekter, ingenjörer, geografer, med flera. De kan vara offentligt anställda eller konsulter.

Medborgare

Som begreppet medborgardeltagande låter förstå är den lagfästa rätten till deltagande kopplat till medborgarskap. Alla civila, politiska och sociala rättigheter är kopplade till medborgarskap i nationalstaten Sverige (Johansson & Khakee 2001, s. 85). Papperslösa invandrare och medborgare i andra länder som bor i Sverige är alltså rättslösa och erkänns ingen politisk makt. Det betyder inte att denna socialt exkluderade grupp inte påverkas av stadsplanering.

Läsanvisning

Inledningsvis tecknas en teoretisk bakgrund till uppsatsen. Kapitlet *Staden och stadsplanering* beskriver kortfattat staden, urbanisering och stadsplanering. Följande kapitel, *Vad är medborgardeltagande?*, presenterar medborgardeltagande, kritik av deltagande och olika former och nivåer av deltagande. *Demokrati och deltagande* lyfter fram tre normativa demokratimodeller med olika syn på medborgardeltagande. *Lagar och konventioner* berör framväxten av ett rationellt planeringsideal och reaktioner mot detta, samt den svenska plan- och bygglagen och internationella konventioner som reglerar allmänhetens deltagande.

Därefter följer *Stadspolitiska teman och planering* som redogör för olika stadspolitiska teman som har inverkan på staden, samt genererar olika planeringsformer och möjligheter för deltagande. I *Medborgardeltagande i praktiken* tecknas en bild av hur

det ser ut gällande medborgardeltagande i svensk planering, vem som deltar och orsaker till rådande situation.

I kapitlet *Den rättvisa staden* introduceras begreppet rättvisa samt en diskussion kring möjligheterna för att skapa en rättvis stad genom stadsplanering och medborgardeltagande. Diskussionen spiller över i det sista kapitlet, *Planeraren*, som behandlar planerarens roll i ett meningsfullt deltagande, samt dennes makt och ansvar. Uppsatsen avslutas med en *reflekterande diskussion* som söker svara på frågeställningarna och öppna upp för fortsatt forskning.

RÄTTEN TILL STADEN

Staden och stadsplanering

I detta inledande kapitel beskrivs urbanisering, stadens komplexitet och stadsplaneringens konfliktfyllda väsen för att teckna en bakgrund till medborgardeltagande i stadsplanering.

Allt fler människor bor i städer. Både i Sverige och internationellt pågår en omfattande urbanisering. Enligt Eurostat, EUs motsvarighet till den svenska statistiska centralbyrån, var Sverige 2012 det land i EU som hade den kraftigaste urbaniseringen (Magnusson 2012). Idag bor mer än var femte svensk i en stad. Malmö, Umeå och Stockholm växer med mer än 1 procent om året och kvalificerar sig därmed som några av EU's snabbast växande städer. Under 2012 minskade befolkningstillväxten i 139 svenska kommuner på landsbygden till följd av inflyttningen till städer. Samtidigt bor 56 procent av den svenska befolkningen i så kallade mellanregioner, varken i stad eller på landsbygd (ibid.). Tillväxten i de svenska städerna är även ett resultat av en ökad migration från andra länder. År 2006 var cirka två tredjedelar av de utlandsfödda svenskarna bosatta i de tre storstadsregionerna och i de sju största kommunerna (Johansson & Khakee 2009, s. 21).

Som ett resultat av en global urbaniseringstrend har staden hamnat i fokus för samhällsdebatt och forskning inom en rad olika teoretiska fält. Det finns en omfattande litteratur som beskriver stadens förtjänster, brister och utmaningar – både i Sverige och internationellt. Det är en kontrastrik och komplex bild som målas upp av staden. Å ena sidan beskrivs staden som framtiden, en möjligheternas plats och samhällets tillväxtmotor. Det är här utbildnings- och arbetstillfällen finns, det är i staden det byggs och investeras och staden är den självklara arenan för konsumtion, upplevelser och underhållning. Å andra sidan beskrivs staden som samhällets problemhärd, där samtidens problem och konflikter blir som mest påtagliga. Arbetslöshet, fattigdom, social och rumslig segregation, kriminalitet, drogmissbruk och miljöproblem förknippas ofta med staden (Elander & Åquist 2001, ss. 13,16).

Oavsett om ett positivt eller negativt synsätt på staden antas kan det konstateras att staden som fenomen inte är en homogen enhet. Staden kännetecknas av mångfald och komplexitet (Elander & Åquist, 2001, s. 17). I staden skall människor och grupper med olika bakgrunder, livsformer och preferenser samsas om ett gemensamt utrymme. Staden skall rymma en rad olika funktioner, som boende, transport, industrier, affärer,

grönområden och sociala institutioner. Samtidigt påverkas staden av globala förändringar som exempelvis ökad internationalisering av kapital, tilltagande migration och miljöproblem (a.a., s. 16). Sådana fenomen framkallar och ökar spänningar i staden, men genererar också samarbeten mellan aktörer på olika nivåer och inom olika sfärer av stad och samhälle (ibid.). Stadens mångfald och komplexitet är dess dragningskraft, samtidigt som det ger upphov till en rad konflikter och utmaningar. Inte minst för den fysiska stadsplaneringen. Stadsplanering är i sitt väsen konfliktfylld och politisk. Stadsplanering handlar om att väga olika intressen och perspektiv mot varandra och söka en balans. Stadsplanerare behöver inta olika och ibland motstridiga perspektiv för att införliva och förena ekonomiska, politiska, ekologiska, sociala och estetiska dimensioner i planeringen. Det är inte en lätt uppgift. Medborgardeltagande är ett sätt att söka kunskap om olika perspektiv och alternativ till rådande normer inom stadsplanering.

Vad är medborgardeltagande?

Följande kapitel förklarar vad medborgardeltagande är och kritik av medborgardeltagande presenteras. Med hjälp av Arnsteins stegmodell skisseras olika former och nivåer av medborgardeltagande.

Medborgardeltagande innebär, som begreppet antyder, att medborgare deltar i beslutsprocesser. Deltagandet kan vara individuellt eller kopplat till medlemskap i en grupp, förening, organisation eller folkrörelse. Deltagande kan ske på medborgarens initiativ eller initieras av tjänstemän eller politiker (Johansson & Khakee 2009, s. 55). I denna uppsats ligger fokus på medborgardeltagande inom kommunal stadsplanering, men projekt med medborgardeltagande kan återfinnas inom samhällsplaneringen i stort, i vitt skilda sektorer. Exempel på medborgardeltagande kan då vara när vårdtagare involveras i beslut gällande sjukvård eller när föräldragrupper deltar i planläggning av skolverksamhet. Medborgardeltagande inom den fysiska stadsplaneringen kan innebära en rad olika former av deltagande på olika nivåer i planeringsprocessen, till exempel organiserade gåturer med invånare i en stadsdel för att undersöka hur tryggheten kan stärkas; ett offentligt möte inför planerandet av en ny vägsträckning; enkätundersökningar för att kartlägga hur invånare använder sig av en park; ett samarbete mellan planerare och elever och skolpersonal för att förbättra miljön på en skolgård. Inom den kommunala fysiska planeringen regleras medborgardeltagande av plan- och bygglagen (PBL). I PBL är samråd kring och utställning av planer lagfäst för att berörda parter skall kunna ta del av dem, lämna synpunkter och vid behov överklaga planerna. En rad internationella överenskommelser reglerar även allmänhetens rätt till deltagande i politiska beslut gällande miljön och landskap. I kapitlet *Lagar och konventioner* kommer PBL, internationella konventioner och medborgardeltagande beskrivas mer utförligt.

Planering bedrivs kommunalt, regionalt, nationellt och internationellt av regionorgan, stat och allt mer av aktörer från det privata näringslivet (Larsson & Jalakas 2008, s. 10). Detta betyder att medborgardeltagande blir aktuellt på flera olika planeringsnivåer och i flera olika planeringssammanhang. Det betyder även att medborgardeltagande initieras, används eller negligeras, inte enbart av kommunala planerare, utan även av andra tjänstemän och aktörer. Vilken form av stadsplanering som bedrivs och av vem påverkar medborgardeltagande. Detta är något jag söker problematisera i denna uppsats.

Röster höjs för ett mer utvidgat medborgardeltagande än det som anges i PBL. Boverket (2010a, s. 9) menar att lagen förvisso reglerar möjligheter till deltagande genom det lagfästa samrådet men betonar att medborgare bör involveras tidigare i planeringsprocesser. Trafikverket (1999, 2011) och Sveriges Kommuner och Landsting (2011) är några samhällsinstanser som producerat handböcker för mer utförliga former av medborgardeltagande och medborgardialog. Även privata arkitektkontor utvecklar metoder för deltagande.

Medborgardeltagande anses positivt av flera anledningar. Det anses generera bättre beslutsunderlag för stadsplanering. Genom informationsutbyte ökar kunskap och medvetenhet om stadsplanering, samtidigt som människors platsspecifika kunskaper ger myndigheter möjlighet att skapa goda lösningarna (Jones 2007, s. 618). Deltagande innebär att beslut förankras demokratiskt och lokalt och skänker därmed legitimitet åt planerna. Dessutom tenderar människor att acceptera förändringar de fått vara en del i (a.a., s. 627). Medborgardeltagande lyfts ibland fram som ett verktyg för ökad effektivitet i planprocessen eftersom det antas minska överklaganden i senare stadier (Henecke & Kahn 2002, s. 34). Deltagandet kan ha en emancipatorisk kraft som stärker invånarens känsla av rätten till staden och den lokalt förankrade identiteten. Medborgardeltagande antas även generera sociala värden som tolerans, solidaritet, ansvarskänsla och förståelse för andras perspektiv. Genom en öppen diskussion ges olika parter möjlighet att förstå varandras utgångspunkter vilket skall minska konflikter i samhället (Jones 2007, s. 618). På så sätt kan medborgardeltagande vara ett steg i en hållbar stadsutveckling.

Medborgardeltagandets kritiker hävdar att deltagande är kostnadsineffektivt och saktar ned planerings- och byggprocesser. Överklaganden från medborgare bifalls sällan och i byggsektorn finns uppfattningen att de endast fördröjer beslutsprocesser, med ökade kostnader som följd (Henecke & Kahn 2002, s. 23). Arkitektförbunden har ställt sig positiva till deltagande men menar samtidigt att genomförandet är tungrott, att det inte står i proportion till de faktiska möjligheterna att påverka och att det riskerar att bli parodiskt (a.a., s. 22). Även Svenska kommunförbundet har lyft fram risken för att väcka falska förhoppningar kring omfattningen av medborgarens inflytande, när deltagandet i realiteten begränsas av den representativa demokratins formella ramar (a.a., s. 21). Andra röster ställer sig positiva till medborgardeltagande men menar att de lagfästa ramarna är för snäva och att fler behöver involveras i samrådsretsen (ibid.). Medborgardeltagande är alltså inte enbart ett verktyg för att hantera och försöka lösa konflikter, utan även en källa till dispyter.

Former av medborgardeltagande

Det finns en rad olika former av institutionaliserat deltagande på olika nivåer i planeringsprocessen som genererar olika grader av inflytande. Gemensamt för de former som utövats i svensk kontext är att de alla har fallit inom ramarna för den representativa demokratin, det vill säga att de folkvalda politiska representanter ytterst har beslutanderätt (Henecke & Kahn 2002, s. 25). Henecke och Kahn (a.a., s. 26) menar att en grundläggande förutsättning för reellt inflytande är att det åtminstone finns en ömsesidig kommunikation mellan medborgare och ansvariga för planeringsprojekt. De vanligaste formerna av dubbelriktad kommunikation är samråd och remissförfarande som uppfyller minimikraven i plan- och bygglagstiftningen (ibid.).

Arnsteins stegmodell

Arnsteins stegmodell kan användas för att illustrera på vilka olika nivåer medborgardeltagande kan bedrivas och i vilken utsträckning deltagare kan påverka beslut (Arnstein 1976 se Boverket 2000, ss. 21 & 25 ff.). Arnsteins stegmodell anger tre olika nivåer av medborgardeltagande; (1) medverkan, (2) medinflytande och (3) medbestämmande.

ARNSTEINS STEGMODELLEN

MEDBESTÄMMANDE	MEDBORGARKONTROLL
	DELEGERAD MAKT
	KOMPANJONSKAP
MEDINFLYTANDE	LEGITIMERING
	KONSULTATION
	INFORMATION
MEDVERKAN	SYSSELSÄTTNINGSTERAPI
	MANIPULATION

Tabell1. Arnsteins stegmodell (Elisabeth Nielsen Björck fritt efter Boverket 2000)

De lägsta nivåerna i Arnsteins stegmodell, manipulation och sysselsättningsterapi, är benämningar på situationer då medborgare involveras men inte ges någon form av reellt inflytande. *Manipulation* kan exempelvis vara då medborgare används som ett marknadsföringsverktyg men inte ges någon form av verkligt inflytande. Boverket (2000, s. 24) ger som exempel när barn tillåts sitta med i rådgivande kommittéer men på vuxnas villkor. De fotograferas och intervjuas av journalister men deras åsikter höras inte i praktiken. *Sysselsättningsterapi* kan vara projekt där medborgare deltar men inte har någon makt över projektets utformning utan snarare används som arbetskraft för att driva igenom andras idéer (ibid.).

Medinflytande avgränsar Arnstein till legitimering, konsultation och information. Boverket (2000, s. 25) ser *information* som ett steg mot medborgardeltagande. Information är en form av enkelriktad kommunikation som meddelar medborgare om planerade projekt genom informationskampanjer eller utställningar. Kunskaps spridning och information kan emellertid nå medborgaren i ett sent skede då lite utrymme för påverkan ges. Det är en form av deltagande som inte garanterar inflytande. *Konsultation* innebär ett steg mot en dubbelriktad kommunikation. Det innebär både information och kartläggning av medborgares åsikter. Genom enkäter, grannskapsmöten eller offentliga utfrågningar kan ett bättre beslutsunderlag åstadkommas (ibid.). En inskränkning av ömsesidigheten är att det oftast är tjänstemän eller politiker som formulerat frågorna och som tolkar svaren – medborgaren ges alltså inte möjlighet till egna initiativ (Henecke & Kahn 2002, s. 25). Det finns heller inga garantier för att medborgarens synpunkter höras. Då riskerar konsultation att bli en skendemokratisk gest (Boverket 2000, s. 25). Den i plan- och bygglagen föreskrivna formen av samråd motsvarar oftast en kombination av information och konsultation (Nilsson 2001, s. 74). *Legitimering* beskriver situationer där viss medborgarrepresentation finns men är begränsad för att inte hota rådande maktstrukturer (Boverket 2000, s. 25).

Reellt inflytande uppnås genom vad Arnstein kallar *medbestämmande*. *Kompanjonskap* innebär att beslutsmyndighet har omfördelats mellan makthavare och medborgare, ofta som ett resultat av aktionsgrupper och medborgarinitiativ (Boverket 2000, s. 25). *Delegerad makt* ger medborgare medbestämmanderätt över en specifik plan eller ett specifikt program. *Medborgarkontroll* är det översta steget i Arnsteins stegmodell och innebär olika former av medborgarsjälvstyre där medborgare själva ansvarar för specifika program eller institutioner (ibid.). Medborgarkontroll kan i Sverige endast existera inom privatägda områden som exempelvis bostadsrättsområden (Nilsson 2001, s. 74). Till medbestämmande räknas former av deltagande där medborgarna själva formulerar frågor och på så sätt styr diskussionen – både genom möten och i skrift (Henecke och Kahn 2002, s. 25). Medborgaren deltar här aktivt i en ömsesidig dialog. Det finns även mer långsiktiga och förpliktande former av deltagande där medborgaren ingår i exempelvis en referensgrupp som under en längre tidsperiod arbetar med olika planeringsfrågor (a.a., s. 26). I denna form sker planering i samverkan mellan medborgare och tjänstemän. Denna form av deltagande kräver ofta mer resurser då det kan involvera insatser som fältkontor, informationskontor, studiecirkel eller lektionstid i skolor. Denna form används oftast i planering rörande översiktsplaner eller i stadsdelsförnyelse (ibid.).

Demokrati och deltagande

Här presenteras tre normativa demokratimodeller som har olika syn på medborgardeltagande för att ge en teoretisk grund till olika planeringsformers syn på demokrati och individens roll i samhällsbygget.

Henecke och Kahn (2002) undersöker i artikeln *Medborgardeltagande i den fysiska planeringen* synen på medborgares deltagande i politiska beslutsprocesser gällande fysisk planering inom tre olika demokratimodeller; *liberal demokrati*, *deltagardemokrati* och *deliberativ demokrati*. Samtliga modeller utgår ifrån den representativa demokratin som styrelseskick men ger olika utrymme för deltagande. De tre modellerna är normativa, det vill säga att de skisserar ett idealtillstånd, inte hur det *de facto* ser ut i planeringsprocesser (Henecke & Kahn 2002, s. 11).

Liberal demokratimodell

Något förenklat kan olika liberala demokratimodeller sägas förespråka koncentration av makten till en politisk elit som anses bäst lämpad att fatta politiska beslut. Detta ställer krav på en tydlig åtskillnad av den privata och politiska sfären, en tydlig maktfördelning mellan politiska institutioner och öppenhet och transparens i beslutsprocesser. Politiska aktörer och enskilda personer antas agera utifrån egenintressen, vilket resulterar i att den politiska processen kommer att handla om avvägningar mellan enskilda intressen istället för en gemensam dialog om det allmänna bästa. Bland de liberala demokratimodellerna fokuserar Henecke och Kahn på *den elitdemokratiska modellen* och *den pluralistiska modellen* (Henecke & Kahn 2002, s. 11 ff.).

I *den elitdemokratiska modellen* förekommer inte direkta former av deltagande, utan medborgarens inflytande är begränsat till val av politiska representanter. Denna modell vilar på en föreställning om att det är potentiellt farligt att låta gemene man delta i politiska beslutsprocesser (ibid.).

I *den pluralistiska modellen* ses den politiska makten som fördelad mellan politiska beslutsfattare och olika intresseorganisationer. Den politiska beslutsprocessen präglas av informella kontakter mellan politiker och dessa organisationer. Ytterst har dock de politiska beslutsfattarna ansvar. Medborgare kan engagera sig i

intresserorganisationer. Deltagande sker följaktligen utanför de offentliga institutionerna, ofta i slutna sammanhang dit alla inte har tillträde (ibid.).

Deltagardemokratisk modell

Den deltagardemokratiska modellen betonar medborgarens aktiva deltagande och att alla grupper skall ges faktisk möjlighet att delta i beslutsprocesser. Diskussion och kommunikation ses därför som en viktig beståndsdel i den politiska beslutsprocessen. Medborgarens deltagande ses som önskvärt eftersom det anses generera viktiga värden, som tolerans, solidaritet och gemensamt ansvar för samhällsbygget. Inflytande kan utövas genom direkt deltagande i beslutsfattande eller deltagande som en del av den representativa beslutsprocessen. Henecke och Kahn (2002, s. 13) belyser ett inneboende dilemma i båda dessa former av deltagande. Deltagandet måste innebära ett reellt inflytande för att motivera medborgare till att delta, samtidigt som detta ses som ett hot mot de representativa institutionerna. Det råder alltså oklarhet om hur den deltagardemokratiska ambitionen skall förverkligas inom ramarna för den representativa demokratin.

Deliberativ demokratimodell

Deliberativa demokratiteorier har mycket gemensamt med den deltagardemokratiska modellen men har ett tydligare fokus på diskussion och samtal som grund för politiskt beslutsfattande. I det offentliga samtalet skall deltagare sträva efter konsensus och i ett öppet samtalsklimat skall det bästa av framlagda alternativ väljas. Denna hållning har utsatts för mycket kritik då kravet på konsensus anses omöjligt att uppnå varpå man blir nödgad att använda sig av majoritetsvotering. Den demokratiska processen utgörs av en kommunikation mellan politiska institutioner, samt en rad olika aktörer i samhället - vad vi brukar kalla civilsamhället. Vad som kan ses som problematiskt med denna modell är att även civilsamhällets aktörer påverkar beslutsfattare genom informella kontakter, vilket kan verka exkluderande (Henecke & Kahn 2002, ss. 14-16).

Lagar och konventioner

I detta kapitel berörs framväxten av ett rationellt planeringsideal samt motreaktioner till detta paradigm. Därpå följer en presentation av den svenska plan- och bygglagen och dess intentioner gällande medborgardeltagande. För att sätta principerna om allmänhetens deltagande i en internationell kontext presenteras den Europeiska landskapskonventionen, Riokonventionen och slutligen Århuskonventionen.

Rationell planering

År 1947 infördes en ny bygglagstiftning i Sverige som stakade ut en mer organiserad och offentligt kontrollerad planering än tidigare. Den offentliga planering som växte fram var nära kopplad till den socialdemokratiska visionen om välfärdssamhället och folkhemmet (Henecke 2006, s. 21). Bygget av välfärdssverige var intimt förbundet med modernismens ideal om funktionalitet och dess tro på rationalitet och objektivitet. Den modernistiska visionen om att lösa sociala problem med vetenskap och teknik och utan medborgarnas direkta deltagande fick direkt uttryck i det svenska samhällsbyggandet (a.a., s. 21). Planeringen vilade på en uppfattning om att *det allmänna bästa* kan definieras och att professionella planerare objektivt och rationellt kan analysera och utkristallisera detta allmänna och entydiga mål (a.a., s. 22). I bygglagstiftningen från 1947 saknades i princip ambitioner för medborgarinflytande vilket ofta motiverades med hänsyn till det allmänna bästa (ibid.). Miljonprogrammets utbyggnad under 1960- och 70-talet vilade på denna rationella planeringsansats. Statistik, prognoser och teknik stod i fokus för att klara av detta enorma bostadspolitiska projekt inom givna tidsramar

(Nilsson, 2001, s. 16). Flera författare visar på att framväxten av en rationell, byråkratisk samhällstruktur och föreställningar om allmänglitiga, samhällsoptimala lösningar tenderar att avpolitiserar vissa frågor (Henecke 2006, s. 22; Broms Wessel, Tunström & Bradley (red.) 2005, s. 15). I Sverige gjordes den fysiska planeringen under 1900-talet till en fråga om teknik och expertis, snarare än en politisk fråga av relevans för människor utanför det professionaliserade systemet.

Under 1960-talet kom emellertid den fysiska planeringen att bli en het politisk fråga. Medborgare började vända sig mot den expertstyrda planeringen och de storskaliga lösningar som producerades. Människor började ställa krav på att aktivt få vara med och utforma samhället och byggandet. Kritiken växte sig först stark bland medborgare som berördes av förändringarna i bebyggelse och markanvändning och de började formera sig i byalag och aktionsgrupper. Unga akademiker och nyexaminerade planerare influerades av det kritiska samhällsklimatet och började inifrån att ifrågasätta systemets utformning (Henecke 2006, s. 23). Krav ställdes på ökat medborgarinflytande samtidigt som den rationella planeringens effektivitet och duglighet ifrågasattes. De storskaliga bostadsområdena började ses i ett negativt sken och ett nytt planeringsideal som gav företräde åt låg, tät och blandad bebyggelse, samt upprustning av äldre bostadsområden, växte fram (Nilsson 2001, s. 18). Samtidigt som planeringens faktiska rationalitet ifrågasattes fick kraven på medborgardeltagande även stöd i normativa demokratiteorier som formulerades under denna tid. Deltagardemokratiska och deliberativa teorier visade på betydelsen av en allmän diskussion som inbegriper medborgare och intressegrupper, som grund för ett sant politiskt beslutsfattande (Henecke 2006, s. 23). Deltagardemokratiska och deliberativa ideal har sedermera fått uttryck i svensk lagstiftning. Bland annat i utformningen av plan- och bygglagen från 1987 som styr hur mark, vatten och byggande i Sverige planeras.

Plan- och bygglagen

Plan- och bygglagen (PBL) från 1987 innebar att Sveriges kommuner gavs ett större ansvar för den fysiska planeringen (Boverket 2009, s. 8). I PBL lagstod dessutom medborgardeltagande i fysisk planering. Lagen innebar således ett kliv bort från den teknokratiskt styrda planering som tidigare rått (Henecke & Kahn 2002, s. 17). Syftet med lagen var att modernisera, förenkla och demokratisera planprocessen. De åtgärder som skrevs in i PBL var samråd, möjlighet att lämna synpunkter vid utställning och möjlighet att överklaga efter det att en plan antagits. I lagen fastslogs även en ökad insyn i planprocesser och att planhandlingar skall utformas på ett för allmänheten lättillgängligt sätt. Intentionen med att fastställa medborgardeltagande i lag var att skapa utförligare beslutsunderlag, att förankra beslut hos allmänheten och att på så sätt skapa acceptans för förändringar i den fysiska miljön. Det fanns även en tanke om att medborgardeltagande skulle fungera som en kontrollinstans för att garantera kvalitén i planeringen (a.a., ss. 17-20).

Flera revideringar har gjorts av PBL. Vid revideringen 1996 stärktes medborgardeltagandets roll bland annat genom ett utvidgande av samrådsmöjligheter vid arbete med översiktsplaner (a.a., s. 20). Detta för att medborgarens deltagande ansågs vara av störst vikt när översiktliga planer skulle skapas och generella mål formuleras. Ett problem som uppmärksammades var emellertid att översiktsplaner ofta är så generellt hållna att medborgarna inte känner sig berörda av dem. Fördjupade översiktsplaner för särskilda områden har sedan beskrivits som en lämpligare nivå för medborgardeltagande (ibid.). Den senaste revideringen av PBL gjordes 2011 för att förenkla och förkorta tiden för planerings- och byggprocesser. Bland annat har kravet på

planprogram tagits bort (Boverket 2013, s. 9). Boverket (ibid.) menar att det ännu är för tidigt för att se hur implementeringen av den nya lagen har skett.

Planer

Varje kommun skall skapa en *översiktsplan* som skisserar riktlinjerna för framtida användning av mark och vatten samt bebyggelsens utformning. Fördjupade översiktsplaner kan göras för avgränsade områden för att förtydliga avsikten med planen. Översiktsplanen fungerar vägledande medan *detaljplan* och *områdesbestämmelser* är bindande och ger byggrätt. I detaljplan och områdesbestämmelser görs en avvägning mellan de allmänna intressena och enskilda intressen, samt mellan olika enskilda intressen. Samma förfarande gäller för områdesbestämmelser som för detaljplan. När en detaljplan tas fram skall kommunen samråda med olika berörda parter. Utöver länsstyrelse, lantmäterimyndighet och andra berörda kommuner skall samråd genomföras med sakägare, bostadsrättsinnehavare, hyresgäster och boende, samt andra enskilda som berörs väsentligt av planen. Alla parter som berörs av planen skall ges information om planförslag och beredas möjlighet att lämna synpunkter. Vid samråd skall konsekvenserna av planen likväl som alternativa lösningar tydliggöras. Samråd kan ske på olika sätt. Är det många som berörs av planen ordnas vanligtvis ett offentligt möte och en utställning. Är de få som berörs kan samråd utgöras av ett telefonsamtal eller ett möte på platsen. Under samrådskedet skall alla berörda parter ges möjlighet att skriftlig överklaga planerna. Endast skriftliga synpunkter kan ligga som grund för en överklagan (Boverket 2009, ss. 9-25).

I Sverige har medborgardeltagande i politiska beslutsprocesser gällande den fysiska planeringen fått ett starkare stöd i lagstiftningen i och med plan- och bygglagstiftningen. En rad internationella överenskommelser garanterar likafullt allmänhetens rätt till att delta i politiska beslutsprocesser gällande den miljö de lever i. Sverige har anslutit sig till flera av dessa överenskommelser och på så sätt ytterligare förbundit sig att arbeta för människors deltagande. Några av dessa överenskommelser är den Europeiska landskapskonventionen, Riokonventionen och Århuskonventionen.

Europeiska landskapskonventionen

Den Europeiska landskapskonventionen är ett avtal mellan medlemsstater i Europarådet som skisserar riktlinjer för bevarandet och utvecklingen av europeiska landskap. Riksantikvarieämbetet utredde 2008 på uppdrag av den svenska regeringen hur konventionen skulle kunna genomföras i Sverige. I rapporten (Riksantikvarieämbetet 2008) uttrycker myndigheten en stark tilltro till konventionen som ett verktyg för bevarande och utveckling av svenska landskap. Rapporten var en uppmaning till svensk regering och riksdag att ratificera konventionen, vilket gjordes den 5 januari 2011.

Den Europeiska landskapskonventionen uttrycker tydligt människans betydelse i skapandet och utvecklingen av landskap. Konventionen lyfter även fram landskapet som grunden för människans identitet. Konventionen utgör likaså ett erkännande av individens rätt till att delta i beslutsprocesser gällande landskap. Allmänheten skall ges insyn i beslutsprocesser, samt ges möjlighet att aktivt delta i sådana processer på lokal, regional likväl som internationell nivå (Sarlöv Herlin 2004, s.18). Dessutom ålägger konventionen staterna att arbeta för en ökad medvetenhet och kunskapsspridning bland allmänheten gällande landskap och landskapsförändringar (Council of Europe 2000).

Konventionen tillämpar ett brett perspektiv på landskap. Inledningen till den Europeiska landskapskonventionen slår fast att:

[...] landskapet är en viktig del av människors livskvalitet överallt: i storstadsområden och på landsbygden, i så väl vanvårdade områden som områden med hög kvalitet, såväl vardagliga områden som områden som anses vara särskilt vackra. (Council of Europe 2000)

Stadslandskapet omfattas alltså av konventionen i lika stor utsträckning som landsbygden som kanske främst associeras med begreppet landskap.

Det kan tyckas att det finns ett tillräckligt stöd för medborgardeltagande i den svenska plan- och bygglagstiftningen. Riksantikvarieämbetet konstaterar emellertid ett behov av landskapskonventionen. I Sverige finns det effektiva instrument för att reglera och skydda landskap med höga värden eller landskap där det allmänna intresset är större än det enskilda (Riksantikvarieämbetet 2008, s. 17). Större delen av landskapet utgörs dock av så kallade vardagslandskap. Det är i dessa vardagslandskap som vi rör oss dagligen och som utgör vår livsmiljö. Riksantikvarieämbetet (a.a., s. 17) belyser att statens och kommunens inflytande i vardagslandskap är begränsat till styrning av vissa frågor, genom översiktsplaneringen. Samtidigt blir vardagslandskap och förhandlingarna om dem allt mer komplexa. Riksantikvarieämbetet (a.a., s. 14) slår fast att genomförandet av landskapskonventionen innebär ytterligare skydd av den demokratiska beslutsprocessen. Detta i och med de tydliga krav som ställs på allmänhetens delaktighet. På så sätt fungerar landskapskonventionen som en förstärkning av de deltagardemokratiska ideal som uttrycks i PBL. I och med ökade internationella samarbeten blir det viktigt med överstatliga styrdokument som artikulerar en gemensam vision för landskap. Genom landskapskonventionen förstärks människors rätt till inflytande även i beslutsprocesser på internationell nivå.

Riokonventionen

Riokonventionen– *Konventionen om biologisk mångfald*– kom till vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992. Konventionen trädde i kraft i Sverige den 16 mars 1994 (SÖ 1993:77). Konventionen tillskriver människor en betydande kunskap om hur hållbar utveckling skall åstadkommas och förvaltas, och ger dem rätten till att skörda frukterna av sin kunskap (a.a., s. 19). Konventionen erkänner särskilt kvinnors roll i bevarandet av biologisk mångfald och betonar behovet av kvinnors deltagande i beslutsfattande på alla nivåer (a.a., s. 5). Konventionen sätter bevarandet av biologisk mångfald i en social och ekonomisk kontext. Miljöarbetet måste ske parallellt med insatser gentemot ekonomiska och sociala problem, så som fattigdomsbekämpning, främjandet av utbildning, demokrati och jämställdhet. Vid Riomötet togs ett handlingsprogram för staterna fram, den så kallade Agenda 21 programmet. I programmet uttrycks mål och riktlinjer för skapandet av en socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbar utveckling genom enskilda individers, grupper och organisationers aktiva deltagande i beslutsprocesser. I Sverige bedriver många kommuner och ideella organisationer projekt i programmets anda med hjälp av statligt stöd (Naturvårdsverket 1996). Elander (2001, s. 26) noterar emellertid att arbetet med Agenda 21 och miljöfrågor ofta verkar ske parallellt och separat från övrig planering enligt plan- och bygglagen.

Århuskonventionen

Århuskonventionen (UN ECE 1998) – *konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslut och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor* – är ytterligare ett internationellt dokument som behandlar allmänhetens deltagande. Konventionen inbegriper stater i FN:s ekonomiska kommission för Europa. I Sverige

trädde konventionen i kraft 18 augusti 2005 (SÖ 2005:28). Århuskonventionen slår fast att alla människor, även framtida generationer, har en grundläggande rätt att leva i en miljö som inte skadar deras hälsa eller välbefinnande. För att försäkra denna rättighet skall allmänheten ges rätt att ta del av information gällande miljön, ges tillträde till beslutsprocesser som har inverkan på miljön, samt möjlighet att utnyttja rättslig prövning i miljöfrågor (Miljödepartementet 2004, s. 23 ff.). I ett utlåtande angående Sveriges tillträde till Århuskonventionen slog Miljödepartementet (a.a., s. 4) fast att merparten av de rättigheter som Århuskonventionen skänker allmänheten redan garanteras i svensk lagstiftning. Likväl såg Miljödepartementet (a.a., s. 34) konventionen som ett viktigt instrument i internationellt miljöarbete och ett viktigt ställningstagande för öppenhet och demokrati.

Sammanfattning

Det finns således ett starkt juridiskt ramverk som skänker stöd åt allmänhetens medverkan och medborgardeltagande i svensk stadsplanering. Medan PBL och internationella konventioner ger uttryck för deltagardemokratiska och deliberativa demokratiideal påverkar andra faktorer förutsättningar och hinder för medborgardeltagande i praktiken. I nästa kapitel presenteras olika stadspolitiska teman som har inverkan på staden och medborgardeltagande.

Stadspolitiska teman och planering

I detta kapitel presenteras ekonomiska, politiska och sociala förändringar som påverkar staden. Därefter följer en redogörelse av olika planeringsformer. Förhandlingsplanering har framkommit som en följd av dessa förändringar, samtidigt som en motdiskurs – med fokus på hållbar stadsutveckling och kommunikativ planering – har utvecklats.

En väv av sociala, politiska och ekonomiska faktorer påverkar staden, stadsplaneringen och förutsättningar för medborgardeltagande. Elander och Åquist (2001, s. 17) lyfter fram fyra dominerande teman i den svenska stadspolitiken; (1) ett större fokus på staden som konkurrenskraftigt varumärke, (2) en ökad social fragmentering, (3) ökade miljöhot och (4) nya visioner om hur staden skall styras. Dessa teman är inte specifika för Sverige utan kan även skönjas i europeiskt och internationellt stadsbyggande.

Staden som varumärke

Elander och Åquist (2001, s. 17) menar att det finns en klar tendens inom stadspolitiken att prioritera stadens internationella konkurrenskraft före andra dimensioner av stadsplaneringen. Johansson och Khakee (2009, s. 20) belyser att globala förändringar har medfört en ny politisk och ekonomisk geografi. För västvärlden har globala makropolitiska och ekonomiska omvälvningar bland annat lett till att många arbetstillfällen har flyttat till låglöneländer i andra delar av världen. Städer i de västerländska staterna har tvingats att utarbeta olika strategier för hur övergången från industrisamhälle till kunskaps- och tjänstesamhälle skall mötas. I denna nya kontext har staden förvandlats till ett varumärke på en internationell marknad. Staden profileras genom olika reella och symboliska värden för att locka till sig resurser som internationellt kapital eller nya skattebetalare. Även Orrskog (2005, s. 34) menar att den konkurrenssituation städer finner sig i och kravet på ekonomisk tillväxt dominerar stadsbyggandet idag. Orrskog förklarar hur städerna konkurrerar om allt mer rörliga företag och medborgare genom stora satsningar på bland annat kulturevenemang och uppseendeväckande arkitektur. I den internationella litteraturen har denna utveckling benämnts som *selling places*, *city marketing* eller *Festivalisierung der Stadtpolitik*

(Elander & Åquist 2001, s. 25). I Sverige har marknadsorienteringen synliggjorts genom byggen av arenor och shoppingcentrum, nya stadsfestivaler och skapandet av havsnära bostadsområden. Denna typ av investeringar kan lyfta en stad, attrahera företag, nya invånare och turister samt generera arbetstillfällen. Samtidigt, menar Elander och Åquist, bidrar sådana storskaliga satsningar till att skärpa social fragmentering i staden (a.a., s. 17). Orrskog (2005, s. 34) för samma resonemang och beskriver transformeringen av gamla industriområden och hamnar till bostäder för kapitalstarka individer, utan samma omfattande bostadsbyggande för låginkomsttagare, som symptomatisk för den postindustriella staden. Detta leder till en fragmenterad och orättvis stad. Johansson och Khakee (2009, s. 20) menar att det finns ett brett politiskt samförstånd och ett gemensamt erkännande – från höger till vänster i det politiska spektrat – för denna utveckling inom stadsplaneringen. De tillägger att ”*detta övergripande mål, stadsnyttan, raison de ville, tycks ibland få sådan betydelse att rättviseaspekter blir underordnade*”. (Johansson & Khakee 2009, s. 20) Elander och Åquist (2001, s. 17) ser emellertid hur en ökad social fragmentering i sin tur genererar politiska reaktioner för att skapa ett mer hållbart stadsbyggande. Ofta ingår medborgardeltagande i sådana uppdrag för en rättvisare och mer socialt integrerad stad.

Den fragmenterade staden

Den postmoderna staden beskrivs som fragmenterad, flytande, splittrad, multikulturell och ojämlik och som en plats där kollektiv gemenskap bytts ut mot autonoma, individualistiska aktörer (Johansson & Khakee 2009, s. 38). Redan 1997 konstaterade Storstadskommittén i utredningen *Delade städer* att ”*situationen är att beteckna som allvarlig*” (SOU 1997:118, s. 3) gällande segregeringen i svenska städer. Utredningen slog fast att segregeringen främst var av social och ekonomisk karaktär. Staden har blivit socialt fragmenterad och samtidigt geografiskt splittrad. Elander och Åquist (2001, s. 25) beskriver staden som uppdelad i innerstad, följt av ett ingenmansland med transportsträckor till perifera bostadsområden och externa köpcentrum. De konstaterar att detta inte enbart är ett problem för stadsplaneringen utan för den sociala sammanhållningen i staden. Samtidigt verkar det civila samhället ha fått en mer framstående betydelse i en globaliserad, svåröverskådlig värld. Johansson och Khakee (2009, s. 58) refererar till en undersökning av Busch Zetterbergs i vilken merparten av deltagande lyfte fram det civila samhället, det vill säga grannskapet, föreningslivet och det närmsta kollektivet, som viktigare än arbetsliv och välfärdsstat. Det stora kollektivet har alltså ersatts av det lilla kollektivet (Busch Zetterberg se Johansson och Khakee 2009, s. 58).

Etnisk segregering

Ett dominerande tema i svensk stadspolitisk debatt idag är etnisk bostadssegregering eller vad Molina (2005, s. 104) kallar *rasifiering av förorten*. Som följd av en tilltagande migration från andra länder har den svenska staden blivit allt mer internationell och mångkulturell. För en del bidrar mångfalden till stadens lockelse medan andra ser invandrare som en belastning. Helt klart är att den förändrade svenska demografin ställer nya krav på stadsplaneringen och skapandet av en rättvis stad. Under 1990-talet började den sociala och etniska bostadssegregering bli tydlig i Sverige, som en följd av den ekonomiska krisen och en ökad migration från andra länder. Nyinvandrade hänvisades till kommunala hyresrätter i redan socialt utsatta delar av staden, ofta i miljonprogramsområden i förorter. Under 1990-talet blev därmed social och rumslig segregering ett framträdande tema i den svenska politiska debatten. Redan under 1970-talet hade dock en *socialt allsidig* blandning av boende blivit en målsättning i svensk bostadspolitik (Elander & Åquist 2001, s. 31). Samtidigt innebar bygget av

Miljonprogrammet att staden redan under denna tid blev mer socialt segregerad då miljonprogramsområdena redan från början beboddes av mindre bemedlade grupper (ibid.).

Bostadsbrist

Ett annat påfallande tema i debatten är den omfattande svenska bostadsbristen, framförallt i storstäderna och specifikt bland unga medborgare. År 2012 uppgav 135 svenska kommuner (46 procent) att de led av en generell bostadsbrist (SCB 2012). Samtidigt rapporterade hälften av kommunerna att de hade en brist på bostäder för unga. Det innebär att även kommuner som inte led av en generell bostadsbrist hade en brist på bostäder för ungdomar (ibid.). Den främsta orsaken till bostadsbristen bland unga är utförsäljning av allmännyttan och att få hyresrätter nyproduceras (SOU 2007:14, s. 16). De bostäder som faktiskt byggs motsvarar heller inte efterfrågan på mindre och billiga hyresrätter bland unga. Istället byggs det för kapitalstarka grupper i exklusivare områden. Detta bostadsbyggande antas skapa så kallade flyttkedjor som skall frilägga bostäder som kan nyttjas av unga. Det har emellertid visat sig att sådana flyttkedjor i liten utsträckning skapar nya boendetillfällen för unga och resurssvaga grupper (a.a., s. 91).

Miljöhot

Elander och Åquist (2001, s. 17) ser hur ökade globala miljöhot har genererat en internationell moralisk och politisk motreaktion. Detta visar sig i flera internationella och nationella överenskommelser som bland annat Riokonventionen och dess handlingsprogram Agenda 21. De ambitioner gällande biologisk mångfald och hållbarutveckling som uttrycks i dessa överenskommelser konkurrerar emellertid med ekonomiska satsningar inom stadsplaneringen. Johansson och Khakee (2009, s. 50) ser en accelererande spänning mellan ekonomisk och ekologisk hållbarhet. Samtidigt som städer idag arbetar med ekologisk hållbarhet i dialog med medborgare för att förändra vanor gällande exempelvis sopsortering och kollektivtrafik, så måste de göra sig attraktiva för företag och privata investerare. I denna nya konkurrenssituation ställs ofta kortsiktiga ekonomiska mål mot långsiktiga ekologiska mål. ”*Samhällsplanerare slits mellan att tillmötesgå globala investerares krav och att främja medborgarens engagemang för närmiljön och för miljövänlig konsumtion*”. (Johansson & Khakee 2009, s. 50) Ofta prioriteras storskaliga regionala projekt som kan ha avsevärd inverkan på miljön före mindre projekt i samverkan med medborgare för att öka livskvalité och främja närmiljön (a.a., s. 51).

Stadens styre

Elander och Åquist (2001, s. 17) skriver att dessa motstridiga teman – staden som varumärke, social fragmentering och ökade miljöhot – genererar det fjärde framträdande temat i den stadspolitiska debatten - frågan om hur staden skall styras. Å ena sidan påverkas staden och dess styre av en ökad internationalisering och en fragmentisering inom politiken på olika nivåer. Marknadsorientering och uppluckring av offentlig och privat sfär föranleder nya visioner och former av planering. Å andra sidan uppkommer andra planeringsideal och framtidsvisioner som en motreaktion mot dessa förändringar. Medborgardeltagande ges olika plats och innebörd i de olika visionerna och de olika formerna av planering.

Förändrat styre

Hur staden styrs har förändrats under senare delen av 1900-talet och början av 2000-talet. Strömberg och Elander (2001) beskriver hur den svenska välfärdsstaten efter andra

världskriget byggdes genom koalitioner av socialdemokratiska *starka män* och privata aktörer inom byggsektorn. Genom denna allians kunde ett storskaligt och handlingskraftigt byggande förverkligas. Minimalt med utrymme lämnades emellertid för medborgares deltagande i beslutsprocesser. Elander och Strömberg (a.a., s. 40 ff.) beskriver att denna typ av styrning inom stadsplaneringen sedan successivt nedmonterats och ersatts av en mer fragmenterad politik där olika tillfälliga partnerskap och nätverk är en del av planeringen. Inom postmodern teori beskrivs den samtida politiken som fragmenterad på olika nivåer, på offentliga och privata sfärer och aktörer och på olika sakområden (Elander & Åquist, 2001, s. 25). Denna fragmentisering av politiken beskrivs i den internationella litteraturen som en övergång från *government*, traditionellt folkstyre, till *governance*, nätverkspolitik (a.a., ss. 25, 40 ff.).

Marknadsorientering och förhandlingsplanering

Flera författare menar att Sverige fått uppleva en utbredning av *förhandlingsplanering* under de senaste decennierna (Elander & Åquist 2001; Johansson & Khakee 2009; Henecke 1999). Johansson och Khakee (2009, s. 54) lyfter fram hur förhandlingsplanering, mellan privata aktörer och kommun, har ersatt den traditionella regelstyrda planeringen. Samtidigt som kommunerna getts ett större ansvar för den fysiska planeringen har resursbegränsningar blivit ett tilltagande problem. Kommunerna är därmed i större utsträckning i behov av privata investeringar för att realisera sina planer (a.a., s. 53). Detta har lett till ökade informella förhandlingar mellan nätverk av privata aktörer och kommun och en sammanblandning av det privata och offentliga. Även Tunström (2005, s. 174) lyfter fram att trots det kommunala planmonopolet är det inte endast kommuner som bedriver stadsplanering. Planering läggs i större utsträckning ut på konsultfirmor och privata byggbolag. Därefter kommenterar kommunala organ och beslutar om de privata aktörernas planer (ibid). På så sätt skiljs den fysiska planeringsprocessen och den faktiska stadsbyggnadsprocessen åt (Johansson & Khakee 2009, s. 83). Den fysiska planeringsprocessen befinner sig i den politiska sfären och den faktiska stadsbyggnadsprocessen i den ekonomiska sfären. Den politiska sfären utgörs av en byråkratisk organisation som planerar och förvaltar politiskt fattade beslut. Behovet av privata investeringar innebär dock att den fysiska planeringsprocessen inte på egen hand kan styra över det faktiska stadsbyggandet (ibid.). Johansson & Khakee (ibid.) ser denna utveckling som ett skifte från en lokal välfärdsregim som satte medborgaren i fokus till en lokal marknadsregim som prioriterar handlingskraft före sociala och demokratiska värden som jämlikhet, representation eller transparens i planeringsprocessen. Johansson och Khakee (a.a., s. 86) menar att denna utveckling från *government* till *governance* avsevärt har minskat individens möjlighet att påverka stadsplaneringen. När politiken förs i informella nätverk istället för folkvalda församlingar förändras möjligheterna att utöva inflytande på politiken, och särskilt för marginaliserade grupper.

En ökad marknadsorientering under de två senaste decennierna har dessutom inneburit att fenomen från den privata företagsvärlden numera även förekommer i den offentliga sektorn, exempelvis interna köp- och säljrelationer, intern konkurrens och privatisering av tidigare offentliga verksamheter och ansvarsområden (Johansson & Khakee 2009, s. 54). Den offentliga verksamhetens nya ekonomistiska styrning kallas ofta för *New Public Management* (Lundquist, 2006, s. 139). I *Demokratins väktare* beskriver Lundquist (ibid.) hur den offentliga verksamheten numera domineras av en ekonomistisk styrning som fokuserar på effektivitet och produktivitet före demokratiska värden. Denna successiva nedmontering av det gemensamma välfärdssamhället har varit parallell med övergången från industrialism till kunskaps- och tjänstesamhälle. Dessa

simultana förändringar leder till nya strategier för stadsutveckling. Johansson och Khakee skriver att:

Några få professionaliserade politiker sköter den 'stora' politiken, bland annat genom förhandlingar med olika resursstarka aktörer i omgivningen, medan brukare, samhällsplanerare och lokala verksamhetschefer sköter den 'lilla' politiken. (Johansson & Khakee 2009, s. 54)

Detta innebär att stora strategiska stadsplaneringsprojekt sköts genom informella förhandlingar mellan privata aktörer och kommun medan medborgare endast ges utrymme till inflytande i detaljer. Johansson och Khakee (2009, s. 55) menar att sådana informella icke-transparenta förhandlingar kamoufleras och legitimeras av den formella processen. Förhandlingsplanering finner sig inom ramen för lagen då plan- och bygglagstiftningen ger kommunen stort utrymme för förhandlingar med privata aktörer. Samtidigt lyfter Johansson och Khakee (ibid.) fram att denna typ av planering strider mot plan- och bygglagens deltagardemokratiska ambition att involvera medborgare i beslutsprocessen. Henecke och Kahn (2002, s. 30) hävdar i samma andemening att medan kommunerna och medborgarna förvisso fått en stärkt roll i planeringen genom lagen har planeringen i sig minskat i betydelse till förmån för implementeringsfasen där de ekonomiskt starka aktörerna också är de med störst inflytande. Johansson och Khakee (2009, s. 54) ser denna utveckling som en rörelse från en kollektivistisk demokratimodell till en individualistisk, där individen ges rollen som brukare eller konsument före aktiv samhällsmedborgare. Tunström (2005, s. 175) följer samma linje och beskriver hur stora byggbolag som bedriver stadsplanering kartlägger olika kundsegment och målgruppers livsstilar och önskemål och riktar sitt byggande efter detta. Individens inflytande och makt begränsas då till att som konsument välja olika målgruppsinriktade alternativ. De som inte vill eller har resurser att köpa nyproducerade bostadsrätter ingår inte i byggbolagens marknadsundersökningar och inkluderas således inte i denna typ av planering.

Hållbar stadsutveckling

På senare tid har staden figurerat i litteraturen och samhällsdebatten just som *fragmenterad stad*, *delad stad* eller *polariserad stad*. Som en motreaktion har en diskurs om *den hållbara staden* vuxit fram (Elander & Åquist 2001, s. 15). Stort fokus läggs idag på hur en hållbar stadsutveckling skall åstadkommas. Hållbar utveckling är ett av de mest framträdande teman inom den stadspolitiska debatten. Johansson och Khakee (2009, s. 22) påpekar emellertid att begreppet har blivit så pass utvidgat och använt att det tömts på mening. Begreppet hållbar utveckling användes initialt om ekologiska dimensioner av samhällsutvecklingen men har sedan utvidgats till att innefatta även social och ekonomisk hållbarhet (ibid.). Hållbar stadsutveckling handlar om att skapa en balans mellan ekologiska, sociala och ekonomiska mål. En utmaning är att förena ekonomiska strävanden med sociala och ekologiska ambitioner. Att satsa på hållbar utveckling kan även användas som marknadsstrategi för att profilera sig som stad. Medborgardeltagande och dialog förs ofta fram som huvudkomponenter i hållbar utveckling och särskilt i social hållbarhet.

Kommunikativ planering och medborgardeltagande

Samtidigt som förhandlingsplanering blivit ett vanligare inslag i stadsplaneringen höjs det alltså fler röster för utvecklandet av en *kommunikativ planering*. Kommunikativ planering kan ses som en reaktion på traditionell planerings fokus på teknisk rationalitet och ekonomisk tillväxt, samt som en lösning på ett lågt förtroende för planeringen från allmänhetens sida (Nilsson 2001, s. 70). Svensk och internationell forskning hyser stora

förhoppningar om att den kommunikativa ansatsen skall lösa planeringens legitimitetsproblem och bristande demokratiska insyn. Kommunikativ planering vilar på deltagardemokratiska och deliberativa demokratiideal där medborgaren deltar i stadsplaneringen som samtalspart och aktiv aktör. Plan- och bygglagen och det lagstadgade samrådet kan ses som en del i den kommunikativa planeringsdiskursen. Den kommunikativa ansatsen syftar emellertid till utvidgat medbestämmande och mer omfattande dialog än vad som anges i lagen.

Kommunikativ planering är ett samlingsnamn för flera olika metoder och teorier. Gemensamt är ett fokus på själva planeringsprocessen och olika aktörers roller och grad av inflytande (Larsson & Jalakas 2008, s. 72). Centralt är även en individuell och kollektiv kunskapsbildning genom deltagande. Den kommunikativa planeringen innebär att medborgare involveras tidigt i planeringsprocessen och förblir aktiva under hela processen. Kommunikativ planering blir på så sätt en lärandeprocess för deltagande aktörer (Nilsson 2001, s. 76ff.). Detta innebär att både medborgare och planerare skall få utökade kunskaper.

Nilsson (2001, s. 80) betonar att beslut i en kommunikativ planeringsprocess endast blir demokratiskt legitima genom att alla berörda intressegrupper är representerade och kan göra sina röster hörda. I kommunikativ planering förutsätts att aktörer deltar på lika villkor och har samma möjligheter till inflytande. Nilsson (a.a., s. 82) framhåller dock att en blandning av aktörer som skall representera samhället även speglar de maktrelationer och den ojämlikhet som finns. Dessutom råder det en maktasymmetri mellan planerare och medborgare. Därtill kan en planeringsprocess som är öppen för en rad olika aktörer öppna för möjligheten att enskilda lobbygrupper eller intresseföreningar kan driva en specifik inriktning på planeringen. Nilsson flaggar även för att aktörer med ekonomisk makt kan få breddat inflytande i en öppen planeringsprocess, vilket ytterligare cementerar rådande maktrelationer. Kommunikativ planering är alltså per automatik ingen garanti för en rättvisare stadsplanering.

Det finns alltså ett lagfäst stöd för medborgares delaktighet i stadsplaneringen. Samtidigt begränsas medborgardeltagandet av en ekonomisk utveckling som fokuserar på effektivitet och produktivitet. Förhandlingar mellan kommun och privata aktörer har minskat allmänhetens möjligheter till deltagande, samtidigt har en motdiskurs vuxit fram som sätter kommunikation och deltagande i fokus. Hur ser det egentligen ut i praktiken?

Medborgardeltagande i praktiken

Följande kapitel beskriver hur det ser ut i praktiken gällande medborgardeltagande i svensk stadsplanering. Därpå följer en genomgång av två grupper som är underrepresenterade i politik, stadsplanering och i projekt med medborgardeltagande. Avslutningsvis redogör kapitlet för orsaker till varför det ser ut som det gör.

Hur ser det ut i praktiken?

Johansson och Khakee (2009, s. 49) menar att det finns en paradox i utvecklingen av medborgardeltagande i kommunala beslutsprocesser. Enligt författarna finns det en omfattande forskning som visar att det finns allt större behov för ett aktivt medborgardeltagande. Forskningen fokuserar på kommunikation som ett verktyg för att revitalisera demokratin och skapa jämlikhet och rättvisa i ett mer fragmentiserat samhälle. Samtidigt minskar det faktiska deltagandet i relation till deltagandet under 1960- och 70-talets starka medborgarrörelser och byalagsrörelser. Även Henecke och Kahn (2002, s. 14) noterar att medborgare deltar i liten utsträckning och även att olika grupper deltar på olika villkor. Ju mer omfattande engagemangsnivån är gällande tid, arbete och kunskaper desto mer sjunker deltagandet (a.a., s. 26). Medborgarnas deltagande skiljer sig inte enbart åt mellan olika grupper utan även mellan olika orter. Vissa orter har särskilt starka traditioner av deltagande. Det är ofta orter präglade av ett aktivt föreningsliv, småföretagande och andra sociala konstellationer som redan organiserar invånarna i nätverk. En gemensam hotbild mot ett samhälle tenderar också att fungera mobiliserande och enande. I orter med en heterogen sammansättning finns ett större spektra av åsikter och det blir svårare att samla medborgare på bred front (a.a., s. 27).

Samtidigt som det faktiska deltagandet tycks minska finns en omfattande litteratur och en levande offentlig debatt om medborgardeltagande. Henecke och Kahn (2002, s. 29) menar dock att i förhållande till den mer omfattande litteraturen om medborgardeltagande har lite forskning undersökt huruvida de åsikter som medborgarna för fram *de facto* leder till reellt inflytande. De lyfter fram svårigheter med att utvärdera det reella inflytandet. Då olika krav kan sammanfalla och önskemål kan ha förts fram genom andra kanaler är det svårt att avgöra effekterna av medborgardeltagande. Ifall medborgaren bedömer chanserna till reellt inflytande som små väljer denne ofta att försöka föra fram sina synpunkter via andra kanaler. Henecke och Kahn (ibid.) lyfter fram Millers forskning från 1982 som tidigt visade att medborgare ofta kan påverka detaljer i planer, särskilt när stora satsningar på deltagande gjorts i tidiga skeden av processen. Miller betonar att det finns kraftiga begränsningar av medborgarnas inflytande, men att deltagande inte skall underskattas eftersom medborgare faktiskt kan påverka sin närmiljö (Miller, Hjärne, Källtorp & Olsson 1982, s. 90). Henecke och Kahn (2002, s. 30) understryker att samtidigt som medborgaren har kunnat påverka detaljer har mindre utrymme lämnats för inflytande i frågor av mer strategisk och övergripande natur. Särskilt i detaljplanearbete är möjligheterna begränsade av ekonomiska ramar, avtal och yttre krav. Graden av inflytande är alltså beroende av när och på vilken nivå i planeringsprocessen som deltagandet sker.

Vem deltar?

Demokratiutredningen *En uthållig demokrati!* (SOU 2001:1, s. 215-225) slår fast att det finns en betydande politisk ojämlikhet i Sverige och att kvinnor, lågutbildade, unga, arbetslösa och invandrare deltar i beslutsfattande i lägre grad och har lite inflytande. Välutbildade, föreningsaktiva, medelålders män, ofta med ekonomiska intressen i

markanvändningen, är överrepresenterade i beslutsprocesser och projekt med inslag av medborgardeltagande (Henecke & Khan 2002, ss. 14, 26-27). Henecke och Kahn (a.a., s. 22) riktar en kritik mot PBL i att lagen inte tillräckligt uppmärksammar de sociala och politiska ojämlikheter som finns i Sverige. Strukturella orättvisor gör att vissa grupper får mer inflytande på bekostnad av andra vilket skapar ett ojämlikt samhälle. Ett allvarligt problem med snedfördelning vad gäller representation är att medborgardeltagande just kan motverka sin egen föresats och fördjupa ojämlikhet istället för att motverka den (a.a., s. 27).

Genus och representation

Utredningen *Hela samhället* (Boverket 1996) visar att kvinnor inte deltar i planarbete i samma utsträckning som män – varken som medborgare, tjänstemän, planerare eller politiker. Den bristande representationen av kvinnor får konsekvenser för stadsplaneringen och kvinnor i staden. Män inom fysisk planering tenderar, enligt Boverkets utredning, att ägna mer uppmärksamhet åt tekniska och ekonomiska frågeställningar än frågor som rör boendemiljö och andra vardagliga miljöer som verkar engagera kvinnor som grupp i större utsträckning (a.a., s. 107 ff.). Samtidigt lyfter rapporten att kvinnors inflytande i markplaneringen inte enbart kan reduceras till vardagsmiljön, utan att genusperspektivet måste genomsyra hela planeringen (a.a., s. 53). Larsson och Jalakas (2008, s. 10) vänder sig mot föreställningen om att jämställdhet hör hemma i den privata sfären. De lyfter fram den översiktliga planeringen som viktigast för att förbättra jämställdhet inom planering. Detta eftersom den översiktliga planeringen är där arbetsliv och den offentliga sfären har tydligast koppling, medan detaljplanens syfte främst är att reglera ny och befintlig bebyggelse. I samband med utvidgandet av samrådskretsen i PBL 1996 noterades emellertid svårigheten med att engagera medborgare vid översiktsplanering. Eftersom översiktsplaner ofta är generell hållna känner sig medborgare inte berörda av dem (Henecke & Kahn 2002, s. 20). Som nämns ovan har dessutom möjligheterna till inflytande vid strategisk och övergripande planering varit små.

Larsson och Jalakas (2008, s. 78) menar att kommunikativ planering kan gynna utvecklandet av genusperspektiv inom planeringen. Genom dialog kan alternativa perspektiv föras fram och därmed kan kunskapsunderlaget breddas (a.a., s. 87). Att anta ett genusperspektiv på stadsplanering innebär att bryta med invanda synsätt, invanda rutiner och normer i planeringsprocessen. Då blir medborgardeltagande ett viktigt verktyg att lyfta fram nya perspektiv och erfarenheter från icke-normskapande grupper. De menar dock att kommunikativ planering och medborgardeltagande inte är en garanti för att kvinnors erfarenhet och kunskap skall höras. Planeraren måste även tillmötesgå dessa perspektiv och lyssna till dem (ibid.). Detta väcker frågan om den enskilda planerarens roll, inställning och vilja att ta in nya perspektiv i projekt med medborgardeltagande.

Etnicitet och representation

Demokratiutredningen *Medborgarnas erfarenheter* (SOU 1999:13, s. 53) slår fast att en växande grupp människor i Sverige, som en följd av migration, saknar grundläggande politiska rättigheter eller inte utnyttjar de formella rättigheter som de faktiskt har. Det är ett växande problem för den svenska demokratin att nya politiskt marginaliserade, etniska grupper uppstår.

Johansson och Khakee (2001, s. 102 ff.) lyfter fram Holms undersökning om markplanering och invandrares särskilda behov och preferenser från 1994 som den enda

undersökningen i sitt slag. Studien är nästan 20 år gammal men kan ändå säga något om situationen i Sverige. Undersökningen visade att kommunerna i stor utsträckning anser att markfrågor inte har något med frågor som rör invandrare att göra. Dessutom ansåg många kommuner att det inte föreligger någon anledning att ta särskild hänsyn till invandrare i planeringen då PBL inte anger några riktlinjer för markfrågor och etniska minoriteter. Därför gjordes heller inte några systematiska undersökningar av invandrargruppers behov och preferenser. Dessutom visade Holms undersökning att information till invandrade grupper angående planer i de flesta kommuner var knapphändig. I kommuner med en internationell demografi finns ofta invandrarnämnder eller byråer. Dessa inrättningar förmedlade emellertid sällan information om planärenden eller den kommunala markplaneringen på boendes modersmål. Utöver detta visade Holms forskning att invandrarorganisationer sällan engagerades av kommunen som remissinstans gällande stadsplanering. Läggs invandrares låga valdeltagande och representation i kommunala politiska organ till detta blir det tydligt att invandrade grupper i liten utsträckning påverkar den kommunala politiken och stadsplaneringen (Holm 1994 se Johansson & Khakee 2001, s. 102 ff.).

Johansson och Khakee (2001, s. 106) menar att det främsta hindret för medborgare med invandrarbakgrund att få behov tillgodosedda i stadsplaneringen är just den bristande representationen i den kommunala politiken, både som individer och som intresseföreningar. De menar att det finns en föreställning om att om invandrare tillskansar sig de resurser som krävs för ett politiskt inflytande som exempelvis ekonomisk försörjning, ett boende i ett icke-segregerat område, språkfärdigheter och kunskaper om det politiska systemet så kommer de som ett resultat även få inflytande. Denna föreställning vilar på en uppfattning om att det politiska systemet är neutralt. *"Systemet i sig behöver inte ändra på sig då ansvaret för ickedeltagande läggs på dem som saknar resurser"*. (Johansson & Khakee, 2001, s. 90) Författarna drar en parallell till feministisk forskning och könsmaktsanalys som visat att de politiska frågorna förändras när kvinnor börjar delta i politiska beslutsprocesser. Utan kvinnors deltagande och representation skulle deras intressen och frågor inte komma upp på den politiska dagordningen (ibid.). På samma sätt krävs det att medborgare med invandrarbakgrund integreras i politiken.

I stadsplaneringssammanhang blir det alltså tydligt att medborgare med invandrabakgrund behöver involveras i beslutsprocesser i betydligt större utsträckning för att vi skall skapa en rättvis stad. Att engagera människor endast på basis av deras kulturella bakgrund kan emellertid vara vanskligt och ytterligare cementera olikhet och befästa stereotyper. Johansson och Khakees resonemang leder vidare till frågan om vilket ansvar planerare och tjänstemän har för att involvera socialt exkluderade grupper i stadsplaneringen och i projekt med medborgardeltagande.

Varför ser det ut som det gör?

Trots stöd i plan- och bygglagen och internationella konventioner, samt en ökad medvetenhet om medborgardeltagandets goda verkningar har den kommunikativa planeringsansatsens fått lite genomslag i den faktiska stadsplaneringen. Vad beror detta på?

Effektivitet vs. deltagande

Henecke och Kahn (2002, s. 7) belyser att det finns en inneboende motsättning i plan- och bygglagen mellan kravet på deltagande och kravet på effektivitet. Berörda parter skall garanteras reellt inflytande i planprocessen, samtidigt som processen skall hanteras

så snabbt och effektivt som möjligt (Boverket 2009, s. 21). Effektiviteten i planprocessen ses som ett allmänintresse av staten. Samtidigt pressar byggindustrin på för en snabbare planeringsprocess (Henecke & Kahn 2002, s. 34). Medborgardeltagande får ofta stå tillbaka för effektivitetskravet vilket bland annat visar sig i det omfattande användandet av enkelt planförfarande (a.a., s. 32). När en detaljplan inte anses vara av intresse för allmänheten eller av liten betydelse och den är förenlig med översiktsplanen kan kommunerna använda sig av enkelt planförfarande. Detta för att ge en snabbare handläggning. Enkelt planförfarande ställer mindre krav på samråd och samrådskretsen är begränsad (Boverket 2009, s. 21). Enkelt planförfarande används i stor utsträckning. En statlig utredning från 1996 visade att det enkla planförfarandet användes i 30-40 procent av alla detaljplaner (Henecke & Kahn 2002, s. 21). Henecke och Kahn menar att den offentliga retoriken döljer att det skulle finnas en motsättning mellan medborgardeltagande och effektivitet. Istället framhävs medborgardeltagande som ett verktyg till att öka effektiviteten, mycket på grund av minskade överklaganden (a.a., s. 34).

Den formella processens begränsningar

Plan- och bygglagen reglerar inflytande vid översiktsplaner och detaljplaner genom det lagfästa samrådet och utsällningsskedet då medborgare kan lämna synpunkter. Möjligheterna till inflytande via den formella samrådsprocessen är emellertid begränsat. Oftast begränsas medborgardeltagande till information och konsultation i ett sent stadie (Nilsson 2001, s. 74). Retoriken ger däremot ofta sken av möjlighet till inflytande vilket döljer lagstiftningens begränsningar och i sin tur genererar besvikelse och misstro för processen (Henecke & Khan 2002, s. 32 ff.). Möjligheten till överklagande har därmed även börjat användas som en form av deltagande istället för en garant för rätts säkerheten. Det har emellertid visat sig att överklaganden sällan bifalls, utan endast tillfälligt stoppar processer (a.a., s. 22).

Ansvar att söka upp berörda parter ligger på myndigheters sida. Boverket (2000, s. 25) har emellertid flaggat för att information inte alltid når berörda parter i tid. Genom en bristande kommunikation läggs ansvaret då på individen att själv hålla sig informerad. Jones (2007, s. 619) menar att berörda tenderar att först uppmärksamma planerade förändringar då det är för sent att påverka dem. Ofta så sent som i anläggningsfasen när projekt faktiskt blir synliga och möjligheterna till inflytande är överspelade.

Konventioners juridiska status

De länder som ratificerat en internationell konvention har förbundit sig att genomföra de mål som uttrycks. Staterna skall anpassa sina lagar, förordningar och föreskrifter efter konventionen. Som bland annat Olwig (2007, s. 580) betonat är en konvention emellertid inte ett bindande juridiskt dokument utan en rad riktlinjer som stater är fria att tolka och harmonisera med sina egna lagar. Internationella överenskommelser som den Europeiska landskapskonventionen, Riokonventionen och Århuskonventionen artikulerar förvisso vilken utveckling som är önskvärd gällande människors deltagande, landskapsutveckling och miljöarbete, samtidigt bedrivs en faktiskt, ekonomisk politik som motverkar dessa ambitioner.

Teknokrati och experters språk

Ser man medborgardeltagande i ett längre tidsperspektiv är det historiskt nyligen som Sverige fick en lagstiftning kring medborgardeltagande. Det rationella teknokratiska paradigmet har varit dominerande under hela 1900-talet. En administrativ byråkrati förändras inte i en handvändning. I den statliga utredningen *På medborgarnas villkor* –

en demokratisk infrastruktur (SOU 1996:162, s. 122ff) hävdas att PBL har en struktur som fortfarande gynnar ett top-down förhållningssätt till planering och genomsyras av en tro på rationell planering. Medborgare ges endast möjlighet att uttrycka åsikter vid planeringsrationella tillfällen som samråd och plan. Detta innebär att medborgaren ges en reaktiv roll och inte kan föra fram egna idéer. Utredningen slår fast att PBL ”innehåller bestämmelser som är nödvändiga men inte tillräckliga för att ta till vara medborgarnas vilja att engagera sig”. (SOU 1996:162, s. 122) Olwig (2007) hävdar att implementeringen av den Europeiska landskapskonventionen på samma sätt som PBL styrs av rationalitet och fokus på teknisk expertis. Han beskriver ett tydligt glapp mellan landskapskonventionen och den tillhörande förklarande rapportens syn på landskap och deltagande (a.a., s. 591). Den förklarande rapporten är skriven av experter som ett komplement till konventionen för att förtydliga hur konventionen kan realiseras. Olwig menar att fokus i rapporten ligger på att förbättra teknisk expertis inom formella organisationer på bekostnad av allmänhetens deltagande (a.a., s. 589). Attityden som uttrycks är att landskap är något som en elit av experter har objektiv kunskap om, som sedan förmedlas till folket genom upplysningskampanjer, som därefter kan utöva sin rätt att uttrycka subjektiva åsikter. Denna hållning skiljer sig från konventionens fokus på människan som en aktiv och drivande kraft i forandet av landskap (a.a., 590 ff.). Detta visar på en tydlig diskrepans mellan ambition och implementering, samt att det lagfästa medborgardeltagandet behöver utvidgas eller specificeras för att förverkliga det deltagardemokratiska idealet.

Den kommunikativa planeringen sätter kommunikation, dialog och samtal i centrum. Nilsson (2001, s. 82 ff.) lyfter fram språkets makt som en dimension av den kommunikativa planeringens utmaningar. Olika bakgrunder, utbildningsnivåer och språkfärdigheter gör att människor kommunicerar på olika villkor. Medborgare som kan uttrycka sig tydligt, argumentera för sin sak och som delar språk med planeraren gynnas före dem som inte har tränats lika mycket i sin verbala förmåga. I en studie av medborgardeltagande i flera olika europeiska länder framkom att expertdrivna processer motverkar medborgardeltagande och att en vetenskaplig jargong i många fall försvårar kommunikation mellan myndigheter och allmänhet (Conrad, Cassar, Jones, Eiter, Izaovicova, Barankova, Christie, & Fazey 2011, s. 39). Återigen väcks frågan om planerarens roll och ansvar för att inkludera alla i den kommunikativa processen.

Resurser och förhandlingsplanering

Johansson och Khakee (2009, s. 57) beskriver en motsägelsefull utveckling av medborgardeltagande under 1980-talet och 1990-talet. Försök till att engagera individer, föreningar och folkrörelser till att delta i stadsplaneringen gjordes bland annat genom kommunalsreformen, decentralisering av kommunal verksamhet och boendeflyttande i frågor gällande närmiljön. Samtidigt ökade under 1980-talets ekonomiska kris kraven på effektivisering i den offentliga verksamheten med kraftiga nedskärningar som följd (ibid.). Kommunerna övertog delar av statens administrativa och ekonomiska ansvar, samtidigt som delar av den kommunala servicen bolagiserades (Nilsson 2001, s. 21). *New Public Management* och ekonomistisk styrning blev det nya organisationsidealet inom offentlig sektor (Lundquist 2006, s. 139). Privata aktörer började allt mer att investera och spekulera i byggande. Under 1990-talets ekonomiska kris nerrustades många kommunala planeringskontor (Nilsson 2001, s. 4). Nedskärningar ledde till minskad personal vilket i sin tur ledde till att förändringar började genomföras utan att föregås av planeringsanalys eller förslag. Nilsson (a.a., s. 5) konstaterar att det inte längre är lika tydligt var beslut om förändringar tas och vad de bygger på. Omfattande beslut tas utan förberedande planeringsarbete och allt mer av aktörer utanför det vanliga

plansystemet. Ofta verkar beslut tas som ett resultat av tillfälligheter och utifrån rådande tidsanda (ibid.). I en allt mer slimmad kommunal organisation med bristande resurser verkar det helt enkelt inte finnas plats för medborgardeltagande. Lundquist (2006, s. 138) lyfter dessutom fram att ett betydande drag i den nya ekonomistiska filosofin är synen på samhällsmedlemmar som brukare och inte som aktiva demokratiska medborgare.

Medborgarens möjlighet till inflytande varierar med planeringsform. Som beskrivits tidigare missgynnar förhandlingsplanering medborgarens insyn i och möjligheter till deltagande i stadsplaneringen då informella förhandlingar sker mellan kommun och privata aktörer. Städer ingår dessutom allt mer i regionala planeringsprojekt. Larsson och Jalakas (2008, s. 77) beskriver hur regionala tillväxt- och utvecklingsprogram vilar på samverkan inom olika nätverk och partnerskap. I dessa nätverk kan medborgare förvisso ingå genom intresseorganisationer och samtala med aktörer från kommun, näringsliv och myndigheter. Allmänheten har emellertid ingen lagstadgad rätt att granska planprocessen på samma sätt som planarbete som bedrivs enligt PBL. Det är länsstyrelsen, regionala självstyrelseorgan eller kommunala samarbetsorgan som beslutar om sådana utvecklingsplaner (ibid.). Denna form av planering ligger närmst den liberala demokratimodellen där medborgarens inflytande begränsas till val av politiska representanter. Larsson och Jalakas menar att denna typ av förhandlingsplanering tenderar att fokusera på ekonomisk och materiell tillväxt och att utvecklingen diskuteras av tjänstemän i teknokratiska miljöer, medan debatt, dialog och deltagande försummas.

Medborgarens politiska engagemang

Nilssons forskning visar att kommunala översiktsplanerare upplever det som svårt att engagera allmänheten i komplexa planeringsfrågor (Nilsson 2001, s. 52). Nilsson (a.a., s. 4) menar att det finns en skepticism till kommunal planering från allmänhetens sida. Denna hållning är bland annat ett resultat av planeringens tidigare storskaliga lösningar som samhället sedan har ändrat uppfattning om. Nilsson (a.a, s. 27) lyfter även fram att den samtida medborgaren generellt engagerar sig mindre i traditionellt föreningsliv, organisationer och politiska partier. Samtidigt som en misstro gentemot politiker och tjänstemän kan visa sig i rent politikerförakt. I den statliga utredningen *En uthållig demokrati!* (SOU 2001:1, s. 211) presenterades forskning som visade att en övervägande del av de svenska medborgarna uppfattade det politiska systemet som ignorant gentemot utifrånställda krav och att de själva hade små möjligheter att påverka. Nilsson (2001, s. 27) lyfter emellertid fram att fler medborgare är engagerade i politiken på nya sätt. Genom direkta kontakter med tjänstemän och politiker, genom rättsväsendet, massmedia, ideella organisationer eller protester och manifestationer. Nilsson (ibid.) lyfter fram begreppen *stora* och *lilla demokratin*. Den stora demokratin utgörs av den kommunala förvaltningen och politiska organ på regional och nationell nivå. Den lilla demokratin betecknar demokratiinitiativ utanför formell förvaltning. Nilsson menar att bristande engagemang i exempelvis politiska partier visar på en skepsis gentemot den stora demokratin. Istället engagerar sig medborgare i den lilla demokratin, det vill säga i sin närmiljö.

Den rättvisa staden

Kapitlet inleds med en teoretisk diskussion kring rättvisa och möjligheterna för att skapa en rättvis stad genom stadsplanering och medborgardeltagande. Därpå presenteras den kommunikativa planeringsansatsen återigen som ett verktyg i skapandet av ett mer demokratiskt samtalsklimat. Avslutningsvis väcks frågor angående språk och makt.

Den rättvisa staden?

Den svenska staden har i denna uppsats beskrivits som fragmentiserad, segregerad och orättvis. Genom en ny global politisk och ekonomisk geografi har stadsplaneringen tvingats att prioritera stadens varumärke, handlingskraft och informella förhandlingar med starka privata aktörer på bekostnad av sociala och demokratiska värden som deltagande, jämlikhet och rättvisa. Det formella deltagandet är ofta begränsat till information och konsultation i ett sent stadie av planeringsprocessen. Det politiska deltagandet i Sverige är dessutom ojämnt. Kan stadsplaneringen och medborgardeltagande verkligen bidra till en mer rättvis stad? I antologin *Searching for the just city* (Marcuse, Connolly, Novy, Olivo, Potter & Steil (red.) 2009) diskuterar en rad teoretiker vad en rättvis stad är och hur den skall uppnås. Författarna utgår framförallt från en amerikansk kontext och delvis från en europeisk. Resonemangen är dock av vikt även för ett svenskt sammanhang då alla texterna berör hur en rättvis stad kan byggas i en global neoliberal ekonomi.

Vad är rättvisa? Vad är en rättvis stad? Begreppet social rättvisa har skiftande mening. På en generell nivå handlar det om hur ett samhälle ger individer och grupper rättvis behandling och hur en opartisk, jämlik fördelning av förmåner och nackdelar genomförs (Fischer 2009, s. 60). Bortom det råder det filosofisk oenighet om vad begreppet innebär och politisk meningsskiljaktighet om hur social rättvisa uppnås (ibid.). Olika politisk-ekonomiska ideologier definierar social rättvisa på olika sätt. För det vänsterpolitiska spektrat handlar social rättvisa om ekonomisk och social jämlikhet som kan uppnås genom exempelvis skatter, gemensamma välfärdsinstitutioner eller omfördelningar av inkomster (a.a., s. 60). För den politiska högern kan rättvisa handla om en fri marknad, som anses ge mer jämlika möjligheter än statliga offentliga policys. Ur det neoliberala, ekonomistiska synsättet motarbetas social orättvisa istället genom individuella initiativ, privat filantropi och välgörenhet (ibid.). Eftersom det inte finns en enskild objektiv social rättvisa kan den rättvisa staden alltså inte fastställas efter givna kriterier. Den svenska plan- och bygglagen slår i paragraf 1 emellertid fast att kommunerna via översiktsplanen skall ”(...) främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer” (Nilsson 2001, s. 5). Alla medborgare – oavsett kön, ålder, etnicitet eller klass – har alltså samma jämlika rätt till staden. Den fragmentiserade staden vittnar dock om tydliga skillnader i levnadsförhållanden, samt olika möjligheter till deltagande och inflytande.

Kan medborgardeltagande vara ett verktyg i skapandet av en rättvis stad? Harvey (2011, 2009, 1996) har skrivit omfattande om den samtida staden. Harvey (2009, s. 40-50) fokuserar på hur det kapitalistiska systemet genererat en ny ekonomisk och politisk geografi där ojämlik geografisk fördelning är det mest framträdande draget. Han argumenterar för att en rättvis stad inte kan uppnås förrän vi kommit till rätta med de grundläggande strukturer som skapar social orättvisa och segregation – det vill säga det kapitalistiska systemets inneboende orättvisa. I ett sådant synsätt kan social

fragmentering inte övervinnas genom medborgardeltagande. Deltagandet blir då en Davids kamp mot Goliat, eller en symbolisk gest för att behandla symptomen, men inte orsaken till orättvisa. Marcuse (2009, s. 94) hävdar i samma andemening att stor del av planeringsteorin försöker lösa problem som om maktrelationer inte existerade. Marcuse (a.a., s. 92) menar att planeringsteorin försöker råda bot på orättvisor utan att adressera strukturella orsaker. Han anser att planeringsteoretiker bör ifrågasätta maktstrukturer i grunden och utarbeta alternativ till rådande strukturer. En sådan ansats sträcker sig långt utanför vanlig planeringsteori och vad praktisk planering kan åstadkomma. Som historien har visat, bland annat i det svenska miljonprogrammet, kan social ojämlikhet inte byggas bort.

Medan Harvey och Marcuse argumenterar för radikala strukturella förändringar i samhället menar Fainstein (2009, s. 28) att målet för stadsplaneringen bör vara att skapa möjligheter för bättre levnadsmöjligheter i den globala kapitalistiska kontext vi finner oss i. Hon menar att utopiska ideal sätter upp mål att sträva mot och skänker inspiration, men tillhandahåller ingen strategi för hur förändring inom nuvarande historisk kontext kan åstadkommas. Även Fischer (2009, s. 61) ser hur teoretiska diskussioner om rättvisa fungerar vägledande i tänkandet kring skapandet av social rättvisa, men ger få direktiv hur planeraren skall agera i konkreta fall. Fischer (a.a., s. 62) menar att historien lärt oss att den rättvisa staden inte kan skapas ovanifrån. Han lyfter fram det sovjetiska kommunistiska projektet som varnande exempel, som var ett försök att planera ett rättvist samhälle ovanifrån men som genomfördes på bekostnad av demokratiska rättigheter. Samtidigt präglas samtida västerländska kapitalistiska stater av höga nivåer av ekonomisk och social orättvisa och oförmågan att motverka dessa. Fischer (a.a., s. 63) ser kommunikativ planering som den enda möjliga lösningen på en orättvis stad. I brist på större samhällsförändringar på ekonomisk och makropolitisk nivå är den enda vägen att gå att försöka göra samtalet om staden och dess planering mer demokratiskt.

Mot den rättvisa staden – det demokratiska samtalet

Fischer (2009) visar på kommunikativ planering och medborgardeltagande som ett sätt att lyfta fram marginaliserade grupper och att sätta strålkastaren på rådande maktstrukturer. Fischer (a.a., s. 64) skriver att ju bättre en planerare förstår dominanta maktstrukturer och ideologiska diskurser desto större är chanserna att utveckla effektiva strategier för att utmana sådana strukturer istället för att reproducera dem. Kommunikativplanering sätter medborgardeltagande i fokus. Samtidigt handlar denna planeringsansats om att undersöka hur planeraren agerar kommunikativt i planeringsprocesser (a.a., s. 52). Vad händer när planeraren pratar, argumenterar och lyssnar till andra? Målet är att planerare skall reflektera över hur de argumenterar och vilka dolda budskap som förmedlas genom deras argumentation. Fischer (a.a., s. 53) menar att endast när planerare blir självkritiska och uppmärksammar subtila maktmekanismer – som språk – kan en solidarisk kommunikation uppstå. Den kommunikativa planeringen vill motverka en enkelriktad top-down kommunikation. Dess syfte är att undersöka vilka som deltar och på vilka villkor och därefter utöva ansvar genom att involvera resurssvaga grupper. Fischer menar att kommunikativ planering och medborgardeltagande därför är mer än bara en samtalsprocess där planeraren lyssnar till de deltagande. Han menar att det är en del i en politisk kamp för att synliggöra marginaliserade grupper. Medborgardeltagande är även ett sätt att hjälpa medborgare att föra fram sina åsikter och argumentera bättre för sin sak. Ett sätt att bistå medborgare i att förstå sina egna intressen och hur de skall agera för att försöka förverkliga dem (a.a., s. 63).

Den kommunikativa planeringens kritiker menar att ansatsen är naiv i tron att planerare kan förändra något som aktörer inom ett större politiskt och ekonomiskt system (Fischer 2009, s. 56). Harvey och Marcuses argumentation ligger nära denna kritik även om de ser förtjänsterna med medborgardeltagande. Annan kritik som riktats mot denna planeringsform är att den hyser en övertro på att ifall kommunikativ ojämlikhet övervinns så övervinns även strukturella orättvisor. Det vill säga att ifall endast marginaliserade grupper hörsammas skall deras åsikter likväl förverkligas i planeringen. Kritikerna menar att kommunikation inte är det viktigaste eftersom språk och *prat* inte förändrar något i realiteten (ibid.). De som kritiserar den kommunikativplaneringen menar dessutom att planeringsformen inte tar hänsyn till alla dimensioner av planerarens arbetsfält, exempelvis empiriska undersökningar eller forskning (a.a., s. 55).

Fischer (2009, s. 56) menar att man kan hålla med om en del av kritiken men att kritikerna går för långt i sina påståenden. Om kommunikativ planering ses som en dimension av planeringen, och inte som hela planeringen, kan den verkligen berika planeringsfältet och demokratin, hävdar Fischer. Han betonar att språk inte är tomt eller neutralt utan faktiskt har inverkan (a.a., s. 57). Fischer antar här det poststrukturella perspektivet, som det är framfört av Foucault, som belyser hur språk och yrkesexpertis utvecklats till ett system av makt och social kontroll (ibid.). Fischer fokuserar på språket som maktmedel och dess roll i skapandet och kontrollerandet av den sociala världen. I ett sådant perspektiv blir det viktigt att belysa vem som utövar rätten att tala och vem som formulerar frågor, avgränsar problemställningar och har tolkningsföreträde. Då planeraren initierar projekt med medborgardeltagande och agerar moderator har denne rätten till att formulera frågor. Det är även planeraren som sammanställer informationen och därmed har tolkningsrätt till framförda åsikter. Planeraren är dessutom formad av ideologiska föreställningar och agerar som representant för kommunen. Fischers resonemang väcker frågan om planerarens roll i medborgardeltagande och vilka etiska skyldigheter planeraren har gentemot medborgarna.

Planeraren

Detta kapitel berör planerarnas syn på stadsplanering och medborgardeltagande. Planerarens makt och etiska ansvar diskuteras, likväl som planerarens förändrade yrkesroll och behovet av reflektion kring språk och normer.

I planering som endast följer kraven i PBL begränsas medborgardeltagande oftast till information och konsultation. PBL specificerar inte heller vem som skall göra vad. I stadsplanering med ett utökat medborgardeltagande blir därmed planerarens inställning till medborgardeltagande viktigt för projektets utformning och genomförande.

Politik, makt och etik

Johansson och Khakee (2009) diskuterar i boken *Etik i planeringen* etiska dimensioner i svensk stadsplanering. De har skrivit boken för att fylla vad de upplever som ett tomrum i svensk och nordisk planeringsteori och för att stimulera en diskussion om etik inom planeringsprofessionen (a.a., s. 17). Johansson och Khakee undersöker offentliga planerarens inställning till en rad etiska dilemman inom stadsplaneringen, bland annat gällande medborgardeltagande. I den enkätundersökning som ligger till grund för studien i boken tillfrågades offentligt anställda planerare huruvida planering är en politisk aktivitet. 47 procent av planerarna menade att planering inte är en politisk aktivitet medan 53 procent menade att den är det. Cirka 20 procent hävdade bestämt att

planering inte är en politisk aktivitet (a.a., s. 13). Anmärkningsvärt är hälften av planerarna inte upplevde sin professionsutövning som politisk. Detta väcker frågor om makt, maktanalys och självreflektion.

Johansson och Khakee (2009, s. 64) ser planering som en politisk aktivitet och betonar vikten av att planerare ägnar sig åt moralisk-filosofisk reflektion kring hur en rättvis och legitim planering åstadkoms, likväl som reflektion över den egna maktpositionen och åtföljande etiskt ansvar. Planeraren bör ständigt reflektera över vilka värderingar och normer som styr planeringen. Även Nilsson (2001, s. 81) betonar att planeraren inte agerar i en neutral kontext och markerar vikten av att anlägga ett maktperspektiv på planering. Larsson och Jalakas (2008, s. 78) följer samma resonemang och framhåller att planeraren inte är en neutral yrkesutövare som endast ägnar sig åt att producera underlag för politiska beslutsfattare. Planeraren påverkar vilka frågor som kommer upp på dagordningen och reglerar vem som involveras och ges rätt att yttra sig (ibid.). Därför måste planeraren vara medveten om vilken makt denne har och hur den utövas i förhållande till medborgare. Johansson och Khakee (2009, s. 63) menar att etik i planering inte enbart handlar om hur planeraren förhåller sig till plan- och bygglagen. Planeraren behöver ägna sig åt reflektion som går bortom lagens bestämmelser. En etisk fråga är hur medborgarnas intressen tillvaratas och får uttryck i planeringen.

Johansson och Khakee (2009, s. 63) menar att den offentligt anställdes planerarens roll gentemot medborgaren är något oklar. Även då planeraren är en tjänsteman och inte en folkvald politiker ser Johansson & Khakee planeraren som en företrädare för medborgarna. Till skillnad från planerare anställda av privata aktörer som istället representerar ett särintresse (a.a., s. 99). Den offentligt anställda planeraren har ett offentligt uppdrag och skall agera för allmänintresset. Offentliga planerare ställs emellertid ofta inför en lojalitetskonflikt. Samtidigt som planeraren skall agera som representant för allmänheten har planeraren ett ansvar gentemot arbetsgivaren, exempelvis ett stadsbyggnadskontor, samt gentemot folkvalda politiker (a.a., s. 103). Frågan är vem planeraren är ansvarig inför och vem som har rätt att definiera allmänintresset. Planeraren har på så sätt ett tolkningsutrymme, och ett etiskt dilemma att förhålla sig till. Johansson och Khakee (a.a., s. 68) belyser att när medborgaren ges utvidgad makt behöver det inte betyda att det är på bekostnad av planeraren. Planeraren och medborgarna kan tillsammans bilda en koalition gentemot andra aktörer inom stadsplaneringen, exempelvis privata aktörer. En sådan situation väcker likväl frågor om ansvar och lojalitet. Tjänar ett sådant agerande allmänintresset?

Eftersom varken PBL eller den Europeiska landskapskonventionen uttrycker vem som skall göra vad blir den enskilda planerarens inställning till medborgardeltagande intressant. Johansson och Khakee (2009, s. 59) ser planeraren som central i medborgardeltagande, hur det uppfattas av medborgare och hur väl det utförs. De menar att det är viktigt att planeraren tydliggör sin egen inställning till deltagande för sig själv och reflekterar över egna normer, värderingar och över sin förmåga att ompröva värderingar och arbetssätt. Vilken demokratisyn planeraren har påverkar planerarens syn på medborgardeltagande (a.a., s. 65). I en undersökning av medborgardeltagande i översiktsplanering uttryckte planerare svårigheter med att förstå varför medborgare skulle ges mer inflytande utöver rätten att välja representanter, varför planeringen inte kunde hanteras inom den representativa demokratin (Khakee 1999 se Johansson & Khakee 2009, s. 60). Detta grundar sig i deras förståelse av vad demokrati innebär. Dessa planerare gav uttryck för en liberal demokratisyn kopplat till ett teknokratiskt styre snarare än en deltagardemokratisk eller deliberativ demokratisyn.

I Khakees undersökning uttryckte flertalet planerare en symptomatisk åsikt (Johansson & Khakee 2009, s. 60). De menade att medborgardeltagande i teorin är något gott, men att det inte fungerar i praktiken. Deltagandet uppfattades som resurs- och tidskrävande. Samtidigt som planerarna upplevde att det oftast var särintressen som fick uttryck genom deltagandet. Nilssons forskning (2001, s. 52) kring översiktsplanerare och deras professionella dilemman visar att planerare upplever det som svårt att engagera människor och få till ett meningsfullt medborgardeltagande i komplexa planeringsfrågor. Johansson och Khakee (2009, s. 66) belyser att svåra frågor kopplade till jämlikhet och rättvisa kan uppkomma när planerare försöker driva projekt med medborgardeltagande. Hur skall planeraren agera när grupper inte vill eller kan delta? Och, hur kan planeraren hantera hinder som stoppar människor från att delta?

Har planeraren något handlingsutrymme att driva meningsfulla projekt med medborgardeltagande? Planerare agerar inom ett administrativt, politiskt och ekonomiskt system som styr deras handlingsutrymmen för att initiera och driva projekt med medborgardeltagande. Ekonomiska nedskärningar och krav på effektivitet motverkar medborgardeltagande inom stadsplaneringen. Den enskilda planeraren kan inte påverka makropolitiska och ekonomiska samhällsförändringar som påverkar professionsutövningen. Johansson och Khakee menar emellertid att det är en etisk skyldighet för planeraren att *”arbeta för att kunskaper om människors villkor och behov är tillgängliga för samhällsdebatten och för beslutsfattare”*. (Johansson & Khakee 2009, s. 64) Detta citat lyfter fram den kommunikativa ansatsens fokus på kunskapsbildning. Medborgardeltagande har inte enbart det faktiska deltagandet som syfte, utan även att skapa kunskap om medborgares behov och preferenser, likväl som att utbilda medborgaren i planering.

Förändrad roll

Den kommunikativa planeringen och diskursen om medborgardeltagande har fört med sig en förändrad roll för den kommunala planeraren. I projekt med medborgardeltagande agerar planeraren mer som koordinator eller samtalsledare än som traditionell planerare med fokus på att producera planer. Boverket (2010a, s. 9) lyfter fram planeraren som samtals- och processledare och betonar goda ledaregenskaper hos den som skall möta medborgare. Medan Riksantikvarieämbetet konstaterar att planerare och arkitekter allt mer måste inta rollen som *”inspiratör, pådrivare och rapportör från olika lokala samarbetsprocesser”* (Riksantikvarieämbetet 2008, s. 44). Riksantikvarieämbete (a.a., s. 11) menar att professionella som arbetar med landskap inom offentlig planering behöver bredda sin kompetens för att hantera en förändrad yrkesroll och efterlyser att planerare inom offentlig förvaltning skall ha eller ges större möjligheter till utbildning i metoder för medborgardeltagande. Sarlov Herlin (2004, s. 18) menar på samma sätt att landskapsarkitektens traditionella expertroll kan komma till att förändras till förmån för en roll som expert på kommunikation.

Nilsson (2001) har studerat dilemman som kommunala översiktsplanerare kan ställas inför, särskilt gällande hållbar utveckling. I Licentiatavhandlingen *Planering för hållbar utveckling – dilemman för kommunala översiktsplanerare* presenteras planerarnas inställning och erfarenheter av medborgardeltagande (Nilsson, 2001, s. 47). Nilssons forskning visade att planerarna själva upplevde en förändring av yrkesrollen. Flera menade att planerarens uppgift vara att arbeta med underlag och konsekvensbeskrivningar snarare än att *”rita tjustiga planer”*. (Nilsson 2001, s. 50) Att den samtida planeraren skall sträva efter diskussion istället för att producera

planer. Flera planerare menade att den nya kompetensen bestod av personliga egenskaper som kan vara svåra att lära ut (a.a., s. 55). De lyfte fram social kompetens och kommunikationsförmåga som viktiga verktyg i ett lyckat medborgardeltagande. Rollen som pedagog lyftes även fram då flera kommuner såg medborgardeltagande som en utbildningsfråga. I dessa kommuner låg fokus på att utbilda medborgare i planeringsfrågor och i hållbar utveckling och därför behöver planeraren kunna presentera och förklara planeringen på ett för allmänheten lättillgängligt sätt.

Flertalet författare (Larsson & Jalakas 2008; Henecke & Kahn 2002; Johansson & Khakee 2009) lyfter fram planerarens roll som lyhörd lyssnare, samt behovet av en tydlig kommunikation. Skall medborgardeltagande bli meningsfullt och ge resultat måste planeraren verkligen lyssna till de deltagande, vara öppen för olika perspektiv och för andras sätt att tala. I ett speciellt politiskt språk, en yrkesjargong eller ett specifikt sätt att argumentera döljer sig normer, föreställningar och diskursiv makt, menar Johansson och Khakee (2009, s. 98). De deltagare som delar planerarens språk får då större möjligheter till inflytande. Planeraren måste dessutom vara tydlig i sin kommunikation gentemot medborgaren om vilka faktiska möjligheter till makt och reellt inflytande som finns. Johansson och Khakee (2009, s. 69) ser det som oetiskt att skapa förväntningar som sedan inte infrias. Det skapar ett bristande förtroende för planeringen och minskar medborgarnas incitament att engagera sig.

REFLEKTERANDE DISKUSSION

Målet med denna uppsats har varit att göra en kritisk granskning av medborgardeltagande inom svensk stadsplanering. Syftet har varit att bredda min egen kunskap och förståelse av medborgardeltagande inför mitt framtida arbetsliv som landskapsarkitekt, samt att skapa en teoretisk grund för fortsatta studier av medborgardeltagande. Den huvudsakliga frågeställningen har gällt villkor för medborgardeltagande, med fokus på förutsättningar och hinder för aktivt deltagande. Sekundära frågeställningar har adresserat vad lagar och konventioner uttrycker, samt hur de efterlevs; politiska och ekonomiska faktorer som påverkar förutsättningarna för medborgardeltagande; hur begrepp som rättvisa och mångfald relaterar till deltagande; samt vilken roll, makt och ansvar planeraren har i medborgardeltagande.

Hinder och förutsättningar för medborgardeltagande

Till synes finns goda formella förutsättningar för medborgardeltagande i svensk stadsplanering i och med plan- och bygglagstiftningen och den deltagardemokratiska ambition som uttrycks i lagen. En rad internationella konventioner – som den Europeiska landskapskonventionen, Riokonventionen och Århuskonventionen – har dragit upp riktlinjer för allmänhetens deltagande i stadsplanering, landskapsplanering och miljöfrågor. Det finns likväl ett omfattande engagemang för medborgardeltagande bland akademiker och praktiker. De formella förutsättningarna för medborgardeltagande är emellertid begränsade. Plan- och bygglagen uttrycker en deltagardemokratisk ambition men deltagandet inskränks ofta till information och konsultation i samband med samråd och i utställningsskedet. Detta innebär att medborgare ges en reaktiv roll, snarare än att de involveras kontinuerligt som aktiva aktörer i planeringsprocessen. Dessutom står kravet på medborgardeltagande i motsats till krav på effektivitet. Internationella konventioner har heller ingen rättslig bärkraft utan dikterar moraliska

riktlinjer för deltagande, planering och hållbar utveckling. Det finns alltså hinder för reellt inflytande redan inom det formella ramverket.

Samtidigt påverkas förutsättningar för medborgardeltagande av politiska och ekonomiska omvälvningar. En global marknadsorientering, nedskärningar och ekonomistisk styrning inom offentlig sektor under de senaste decennierna påverkar hur principer om medborgardeltagande omsätts i verkligheten. Städernas varumärken, effektivitet i plan- och byggprocesser och ekonomisk tillväxt prioriteras i stor utsträckning före demokratiska värden. Som bland andra Johansson och Khakee (2009) påvisat har den fysiska planeringsprocessen och den faktiska stadsbyggnadsprocessen skilts åt i samband med kommunernas ökade behov av investeringar för att kunna driva igenom projekt. Denna åtskillnad innebär att den politiska sfären planerar och förvaltar beslut medan mycket av den faktiska stadsbyggnaden styrs av privata aktörer i den ekonomiska sfären. I praktiken får det till följd att deltagardemokratiska ideal som ges utrymme i den politiska sfären inte nödvändigtvis får resonans i det faktiska stadsbyggandet. Denna utveckling har beskrivits som en fragmentisering av politiken, en utveckling från *government* mot *governance*, från regelstyrd välfärdsplanering mot förhandlingsplanering och från kollektivism mot individualism. Förhandlingsplanering innebär att den *stora politiken* – exempelvis översiktlig och strategisk planering – sköts av kommun, regionala organ och starka privata aktörer, medan medborgare framförallt ges insyn och inflytande i den *lilla politiken* – exempelvis detaljer i närmiljön. Förhandlingsplanering kan sammankopplas med de liberala demokratimodellerna som ser en politisk elit som bäst rustad för att fatta beslut, samt betonar att planering förs genom informella förhandlingar med organisationer och starka aktörer. Samtidigt ger planerare uttryck för att det är svårt att engagera människor i den översiktliga planeringen då de inte känner sig berörda av generellt hållna planer. Att delta i mer komplexa planeringsprocesser ställer krav på kunskap som gemene man kanske saknar. Därför lyfter den kommunikativa planeringsansatsen fram medborgardeltagandets pedagogiska dimensioner. Genom att delta i beslutsprocesser lär sig medborgaren om stadsplanering och därmed skapas förutsättningar för ett framtida meningsfullt deltagande.

Närvaron av privata aktörer inom stadsplanering har även lett till en förskjutning, från medborgardeltagande mot brukarmedverkan eller konsumentinflytande. Bland andra har Tunström (2005) beskrivit hur medborgarens preferenser kartläggs genom marknadsundersökningar. Planeringen styrs då av privata aktörers kategorisering av människor och deras köpkraft, snarare än ett aktivt deltagande från allmänhetens sida. Detta leder till att stadsplaneringen indirekt styrs av det segment av befolkningen som har kapital, eller som är villiga att skuldsätta sig, för att konsumera de målgruppsinriktade alternativ som presenteras. En stor del av befolkningen ställs därmed utanför utvecklingen av staden.

Röster höjs för en kommunikativ planering och ett utvidgat medborgardeltagande som sträcker sig utanför det lagfästa samrådet och utställningsskedet. Detta i syfte att revitalisera demokratin och återskapa förtroende för stadsplaneringen. Samtidigt tenderar det faktiska deltagandet att minska. Planerare upplever det som svårt att engagera människor i ett meningsfullt deltagande, samtidigt som det verkar råda en utbredd skepsis gentemot stadsplanering och politiker från allmänhetens sida. Det finns alltså begränsade förutsättningar för medborgardeltagande och en rad hinder som motverkar ett aktivt medborgardeltagande, de kan sammanfattas enligt följande:

- Möjligheter till inflytande via den formella samrådsprocessen är begränsat.
- Konventioner är inte juridiskt bindande utan stakar enbart ut riktlinjer.
- Medborgardeltagande står i strid med det parallella kravet på snabb och effektiv planeringsprocess.
- Teknisk rationalitet och ekonomisk tillväxt prioriteras före sociala och demokratiska värden.
- Den formella processen underordnas informella förhandlingar mellan kommun och privata aktörer.
- Minskade kommunala resurser leder till beroende av privata investeringar.
- Stadsplanering bedrivs i växande utsträckning av privata aktörer.
- Teknisk och expertdriven jargong försvårar deltagande.
- Medborgare söker andra vägar för inflytande än de traditionella kanalerna.
- Medborgare deltar på olika villkor.

Rättvisa och mångfald

Parallellt med förhandlingsplanering har hållbar stadsutveckling blivit en dominerande diskurs. Hållbarhetsdiskursen adresserar problem som uppstått genom ökad urbanisering, migration, social fragmentering, miljöhot och förändrad ekonomisk politik, bland annat. Begreppet hållbarhet är mångbottnat och svårt att definiera. Det innefattar ekologiska, sociala, ekonomiska och kulturella dimensioner som kan vara motstridiga. Social hållbarhet handlar om skapandet av ett jämlikt och rättvist samhälle präglad av mångfald. Kommunikativ planering presenteras som en lösning på den fragmentiserade staden och medborgardeltagande förs ofta fram som ett verktyg för social hållbarhet. Samtidigt kan projekt som syftar till att öka en stads ekonomiska hållbarhet verka fragmentiserande och skapa en djupare orättvisa som sedan skall motverkas genom projekt med medborgardeltagande. Detta är en fråga om vilken nivå orättvisor skall tacklas på. Kan medborgardeltagande verkligen motverka social fragmentisering och öka chanserna för en rättvis och pluralistisk stad? Inte så sällan engageras invånare i socialt utsatta områden – där husen förfaller, skadegörelsen är omfattande och kriminaliteten är hög – i projekt med medborgardeltagande eller brukarmedverkan. Sådana projekt har visat sig framgångsrika bland annat genom att skadegörelse minskat när medborgare involverats i utvecklingen av en stadsdel eller när brukare engagerats i skötseln av ett bostadsområde (Boverket 2010b, ss. 10, 45). I detta sammanhang blir medborgardeltagande både kostnadseffektivt och lever upp till ambitionen om att skapa ansvarskänsla och gemenskap. Om projekt med medborgardeltagande är väl utförda och deltagare upplever att de får ett reellt inflytande får deltagandet en emancipatorisk kraft. Medborgardeltagande kan på så sätt få verklig och konkret inverkan i människors liv. Faktum kvarstår att varken fysisk planering eller medborgardeltagande kan råda bot på de strukturella problem som ligger till grund för sådana områdens utsatthet. Social fragmentering och segregering är ett uttryck för strukturella orättvisor orsakade av makropolitiska och ekonomiska processer utanför den fysiska planeringens räckvidd. Genom medborgardeltagande kan medborgaren påverka detaljer i sin närmiljö men inte förändra strukturellt inbäddade ojämlikheter. Som Molina (2005) påpekat upprätthålls segregering bland annat genom fysiskt separerade upplåtelseformer. Bostadsbeståndets sammansättning och upplåtelseformer påverkas inte av medborgardeltagande. För att skapa en mångfald av upplåtelseformer, geografiskt fördelade över staden, krävs en annorlunda bostadspolitik som styrs av en politisk vilja snarare än bostadsmarknadens villkor. Stadsplaneringen måste dock fortsätta att angripa frågor om jämlikhet, rättvisa, mångfald och deltagande för att föra upp frågor på den politiska dagordningen.

Medborgardeltagande kan ha reell inverkan på människors livsmiljö. Medborgardeltagande kan emellertid även bli kontraproduktivt. Eftersom medborgare deltar i olika utsträckning och på olika villkor kan deltagandet cementera orättvisor istället för att motverka dem. Den grupp som redan är resursstarkast och normerande – vita, medelålders, välutbildade män med ekonomiska intressen i markplanering – är också de som utnyttjar möjligheterna till deltagande i störst utsträckning. På så sätt gynnar medborgardeltagande de som redan har omfattande makt och motverkar mångfald inom stadsplaneringen. Kvinnor och invandrare är två grupper som är underrepresenterade inom medborgardeltagande likväl som tjänstemän och politiker inom stadsplanering. Den kommunikativa planeringsansatsen har som syfte att sätta strålkastaren på sådana strukturella maktrelationer. På så sätt blir den kommunikativa ansatsen inte enbart ett verktyg för praktisk planering utan även för politisk debatt. Förutsättningen för att en sådan debatt skall kunna föras är att planeraren ser stadsplaneringen och sin yrkesverksamhet som en politisk praktik.

Roll, makt och ansvar

Den enskilda planeraren innehar en maktposition och har därmed ett etiskt ansvar att i konkreta projekt försöka involvera de människor som berörs av dem, särskilt grupper som annars inte kommer till tals. Det är planerarens ansvar att stadens mångfald speglas i sammansättningen av deltagare, för att en rättvis stadsplanering skall bli möjlig. Utan att underrepresenterade gruppers röster blir hörda i samtalet om staden kan demokrati och rättvisa inte uppnås och stadsplaneringen inte spegla samhällets mångfald. Planeraren behöver alltså inta rollen som representant för allmänheten och företrädare för marginaliserade grupper. Detta börjar närma sig en annan planeringsteoretisk ansats som kallas *advokatplanering*. Planeraren agerar inom denna planeringsform just som advokat eller företrädare för marginaliserade grupper som annars inte kan göra sina röster hörda (Laitila, 2007, s. 22). Det bör emellertid vara politikens och stadsplaneringens mål att alla grupper finns representerade på flera olika nivåer i planeringsprocessen, från medborgare till planerare och politiker. I detta sammanhang skulle jag vilja lyfta problemet med att landskapsarkitektstudenter har en huvudsakligen svensk kulturell bakgrund. Snedrekryteringen till de svenska landskapsarkitektutbildningarna bidrar på så sätt till en fortsatt homogen sammansättning av den yrkeskår som skall planera och utveckla våra städer.

En annan maktdimension är att medborgardeltagande ofta initieras och styrs ovanifrån istället för att födas som ett medborgarinitiativ underifrån. Det vill säga att initiativ till deltagande ofta tas av tjänstemän eller politiker som därmed förbehålls rätten att avgränsa området för deltagande, formulera problem och frågeställningar och därefter tolka, kategorisera och välja ut material för fortsatt planarbete. I den konkreta samtalssituationen kan planeraren utöva makt bland annat genom språket. En expertdriven jargong och en politisk argumentation kan användas som ett maktmedel för att övertyga medborgare istället för att skapa en ömsesidig dialog. Att planeraren lyhört lyssnar och är kommunikativt tydlig är viktiga förutsättningar för ett lyckat deltagande. Planeraren måste vara ärlig och tydlig med deltagandets syfte, vilka formella begränsningar som råder och vilken möjlighet till reellt inflytande som finns. Annars växer skepsisen mot stadsplaneringen, tjänstemän och politiker ytterligare och deltagandet riskerar att bli en skendemokratisk gest. För den enskilda planeraren blir självreflektion, kommunikation och språk således viktigt. Hur talar jag? Vem vänder jag mig till? Vilka röster blir hörda och på bekostnad av vem? Vilka normer och intressen styr mitt agerande? Planerarens traditionella roll förändras inom kommunikativ

planering och projekt med medborgardeltagande, till samtalsledare, pedagog, kommunikatör, processledare eller rapportör. Medborgardeltagande ställer på så sätt krav på planeraren och dennes kännedom om kommunikation och samtalsprocesser, som faller utanför kunskap och färdigheter som landskapsarkitektutbildningen erbjuder.

Samtidigt som planeraren har makt och ansvar gentemot allmänheten är planeraren inte en fri aktör. Planeraren kan inte ställa sig utanför det administrativa, politiska och ekonomiska system som denne agerar inom. Planerare ställs ofta inför lojalitetskonflikter där det etiska dilemmat blir vem denne är ansvarig inför – allmänhet, arbetsgivare eller politiker? Därför blir det än viktigare att som enskild planerare analysera de politiska och ekonomiska maktstrukturer som råder och se sin egen position i detta system.

Motbild

Kritisk teori ägnar sig åt att skapa *motbilder* till dominerande eller utbredda föreställningar kring samhälleliga fenomen (Alvesson 2009, ss. 424-26). Det existerar många olika föreställningar om medborgardeltagande, från att medborgardeltagande är något som skall generera positiva, sociala och demokratiska värden som tolerans, solidaritet och förståelse för andras perspektiv, till att medborgardeltagandet motverkar effektivitet i planerings- och byggprocesser. I denna uppsats har jag fokuserat på föreställningen att medborgardeltagande per automatik genererar goda värden och skänker medborgare reellt inflytande. Den alternativa bild – *motbild* – som jag sökt måla upp är en där medborgardeltagande framstår som en skendemokratisk gest och ett retoriskt verktyg för att dölja rådande maktstrukturer. Varför är en sådan motbild av vikt? Betyder detta att vi inte skall ägna oss åt projekt med medborgardeltagande?

Nej. Som Fischer (2009) påpekar är det enda vi kan göra – i brist på samhällsförändringar på ekonomisk och makropolitisk nivå – är att försöka göra samtalet om staden mer demokratiskt. Det betyder att vi med öppna ögon skall se på förutsättningar och hinder för att driva projekt med betydande inslag av medborgardeltagande, just för att deltagandet inte skall reduceras till parodi eller ett maktens verktyg. Planeraren kan endast agera inifrån *the belly of the beast*, det vill säga att planeraren inte kan frigöra sig från eller ställa sig utanför den kontext som denne verkar inom – ett administrativt planeringssystem, i en representativ demokrati, i en kapitalistisk, global ekonomi. Som planerare bör vi just därför vara medvetna om stadsplaneringens politiska väsen, anlägga ett maktperspektiv och analysera vem som har makt och inflytande och vad som styr planeringen. Som planerare bör vi analysera vår egen maktposition och vårt eget ansvar, samt vilka normer som styr vårt agerande. Vi behöver även klargöra för oss själva vem vi är ansvariga inför. Vi skall fortsätta utveckla metoder för medborgardeltagande och metoder för utvärdering av projekt med medborgardeltagande i syfte att skapa möjligheter för ett medborgardeltagande som genererar verkligt inflytande. Det är tydligt att bestämmelserna i PBL inte är tillräckliga för att garantera medborgare ett sådant inflytande. Det krävs ett mer utvidgat och preciserat medborgardeltagande för att förverkliga den deltagardemokratiska ambitionen. Det blir nutida och framtida planerares ansvar att, tillsammans med medborgare, fortsätta förändra systemet inifrån liksom planerare gjorde under upptakten till PBL från 1987. En förutsättning är att planerare arbetar aktivt för ett meningsfullt deltagande, utbildar sig och söker allianser med andra yrkesgrupper och medborgarsammanslutningar, och inte enbart använder medborgardeltagande som ett säljande inslag i presentationen av planer och projekt. Deltagandet måste ha ett innehåll

och upplevas som meningsfullt, annars bidrar vi som planerare ytterligare till misstroende mot det politiska systemet och till individens känsla av att inte kunna påverka.

En kritisk motbild kan ha gemensamma grundantaganden med en dominerande föreställning och utgör då en form av begränsad motvikt till denna ursprungliga bild (Alvesson 2009, ss. 424-26). Som författare till denna uppsats delar jag grundantaganden med den utbredda föreställningen att medborgardeltagande kan generera önskvärda sociala och demokratiska värden. Jag har däremot sökt problematisera medborgardeltagande och visa på att det kan bli kontraproduktivt och ytterligare cementera orättvisor eller användas som en skendemokratisk gest för att dölja rådande maktstrukturer. På så sätt har jag visat på begränsningar inom den dominanta bilden och försökt teckna ett kompletterande perspektiv. Alvesson (ibid.) menar emellertid att den kritiska teorins syfte är att skapa radikalt annorlunda perspektiv utifrån annorlunda utgångspunkter än den utbredda föreställningens grundantagande. Syftet med denna uppsats har dock varit att bredda min egen kunskap om och förståelse av medborgardeltagande inom svensk stadsplanering. Genom att teckna en kompletterande bild av medborgardeltagandet som innefattar maktdimensioner, likväl som politiska och ekonomiska dimensioner, har jag nått en djupare förståelse av medborgardeltagande. Genom denna förståelse av medborgardeltagande har jag lagt en grund för fortsatta studier inom området. Jag hoppas även att den nya kunskapen och förståelsen leder till större möjligheter för att i framtiden kunna bedriva projekt med medborgardeltagande som blir meningsfullt.

Fortsatt forskning

Alvesson (2009, ss. 424-26) skriver att en effektiv motbild bör vara explicit och inte enbart åskådliggöra rådande ordning utan att skapa någon form av teoretiskt alternativ. Dit har jag inte kommit än. Nu har jag förlagt medborgardeltagandet i en ekonomisk, politisk och social kontext. Jag har förhållit mig generellt till studieobjektet och gjort en svepande rörelse över fältet. Nästa logiska steg i studiet av medborgardeltagande blir att undersöka faktiska metoder för medborgardeltagande, faktiska metoder för att utvärdera medborgardeltagande, fallstudier av konkreta projekt som lyckats eller misslyckats, samt kommuner och privata aktörers policys och ambitioner gällande medborgardeltagande. Det skulle vara givande att göra en fördjupning i vad som möjliggör ett meningsfullt medborgardeltagande. Särskilt intressant hade det varit att undersöka utvärderingsmetoder för medborgardeltagande. Hur kan vi undersöka vilka resultat metoderna för deltagande ger? Upplever människor att deras åsikter hörsammats? Kan de se sina idéer i den faktiska gestaltningen?

I läsningen om medborgardeltagande, stadsplanering och social hållbarhet har jag upprepade gånger korsat väg med begreppet *stadsmässighet*. Att bygga stadsmässigt innebär bland annat en förtätning av städer. Novy och Mayer (2009) har beskrivit detta planeringsideal som en idealisering av den traditionella europeiska staden. Stadsmässighet förs fram som en form av gestaltning som skall bidra till en mer hållbar stad. I denna uppsats har jag endast rört på ytan vad gäller den fragmenterade staden och segregering. För mig skulle det vara intressant med fortsatt forskning kring den fragmenterade staden och olika gestaltungs- och planeringsideal som förs fram som en lösning – särskilt idealet om stadsmässighet. Att undersöka begreppet hållbar stadsutveckling och vad det faktiskt innebär skulle vara ett annat intressant forskningsområde.

KÄLLFÖRTECKNING

Tryckta källor

- Alvesson, M. (2009). Psykologi och kritisk samhällsteori. I: Allwood, M.C. & Erikson, M.G. (red.), *Vetenskapsteori för psykologi och andra samhällsvetenskaper*. Lund: Studentlitteratur. ss. 409-440.
- Boverket (1996). *Hela samhället – jämställdhetsaspekter på fysisk planering och byggd miljö för dig som vill veta mer*. Karlskrona: Boverket.
- Boverket (2000). *Unga är också medborgare – om barns och ungdomars inflytande i planeringen*. Malmö: Boverket.
- Broms Wessel, O., Tunström, M. & Bradley, K. (red.) (2005), *Bor vi i samma stad? – om stadsutveckling, mångfald och rättvisa*. Kristianstad: Kristianstad Boktryckeri AB.
- Conrad, E., Cassar, L.F., Jones, M., Eiter, S., Izaovicova, Z., Barankova, Z., Christie, M. & Fazey, I. (2011). Rhetoric and Reporting of Public Participation in Landscape Policy. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 13(1), ss. 23-47.
- Elander, I., & Åquist, A. (2001). Den motsägelsefulla staden. I: Elander, I. (red.) *Den motsägelsefulla staden – vardagsliv och urbana regimer*. Lund: Studentlitteratur. ss. 13-49.
- Fainstein, S. (2009). Planning and the just city. I: Marcuse, P., Connolly, J., Novy, J., Olivo, I., Potter, C., & Steil, J. (red.), *Searching for the just city – debates in urban theory and practice*. New York: Routledge. ss. 19-39.
- Fischer, F. (2009). Discursive planning: social justice as discourse. I: Marcuse, P., Connolly, J., Novy, J., Olivo, I., Potter, C., & Steil, J. (red.), *Searching for the just city – debates in urban theory and practice*. New York: Routledge. ss. 52-71.
- Harvey, D. (1996). *Justice, nature & the geography of difference*. Oxford: Blackwell Publisher.
- Harvey, D. (2009). The right to the just city. I: Marcuse, P., Connolly, J., Novy, J., Olivo, I., Potter, C., & Steil, J. (red.), *Searching for the just city – debates in urban theory and practice*. New York: Routledge. ss. 40-51.
- Harvey, D. (2011). *Ojämlighetens nya geografi – texter om stadens och rummets förändringar i den globala kapitalismen*. Stockholm: Atlas.
- Henecke, B. (2006). *Plan & protest: en sociologisk studie av kontroverser, demokrati och makt i den fysiska planeringen*. Diss., Lunds Universitet.
- Henecke, B. & Khan, J. (2002). *Medborgardeltagande i den fysiska planeringen – en demokratiteoretisk analys av lagstiftning, retorik och praktik*. Lund: Informationsenheten, Sociologiska institutionen.
- Johansson, M. & Khakee, A. (2001). Exkludering och maktlöshet i den mångkulturella staden. I: Elander, I. (red.) *Den motsägelsefulla staden – vardagsliv och urbana regimer*. Lund: Studentlitteratur. ss. 83-117.
- Johansson, M. & Khakee, A. (2009). *Etik i stadsplanering*. Lund: Studentlitteratur.
- Jones, M. (2007). The European landscape convention and the question of public participation. *Landscape Research* 2007, 32:5, ss. 613-633.
- Laitila, A. (2007). *Framtidsorienterad fysisk översiktlig planering – erfarenheter och slutsatser*. Lic.-avh. Luleå Tekniska Universitet.
- Larsson, A. & Jalakas, A. (2008). *Jämställdhet nästa – samhällsplanering ur ett genusperspektiv*. Stockholm: SNS Förlag.
- Lundquist, L. (2006). *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Marcuse, P., Connolly, J., Novy, J., Olivo, I., Potter, C., & Steil, J. (red.) (2009). *Searching for the just city – debates in urban theory and practice*. New York: Routledge.

- Marcuse, P. (2009). From justice planning to commons planning. I: Marcuse, P., Connolly, J., Novy, J., Olivo, I., Potter, C., & Steil, J. (red.), *Searching for the just city – debates in urban theory and practice*. New York: Routledge. ss. 91-102.
- Miller, T., Hjärne, L., Källtorp, O. & Olsson, S. (1982). *Lokalt inflytande i boende och planering – 1970-talets erfarenheter*. Byggnadsforskningsrådet. BFR Rapport T20:1982. Stockholm: Statens råd för byggnadsforskning.
- Molina, I. (2005). Miljonprogrammet och förortens rasifiering. I: Broms Wessel, O., Tunström, M. & Bradley, K. (red.), *Bor vi i samma stad? – om stadsutveckling, mångfald och rättvisa*. Kristianstad: Kristianstad Boktryckeri AB. ss. 102-114.
- Nilsson, K. (2001). *Planering för hållbar utveckling – dilemman för kommunala översiktsplanerare*. Lic.-avh. Lunds Universitet.
- Novy, J. & Mayer, M. (2009). As "just" as it gets? – the European city in the "Just City" discourse. I: Marcuse, P., Connolly, J., Novy, J., Olivo, I., Potter, C., & Steil, J. (red.), *Searching for the just city – debates in urban theory and practice*. New York: Routledge. ss. 103-119.
- Olwig, Kenneth R. (2007). The Practice of Landscape 'Conventions' and the Just Landscape: The Case of the European Landscape Convention. *Landscape Research*, 2007, 32:5, ss. 579-594.
- Orrskog, L. (2005). Stora och små berättelser om svenskt stadsbyggande. I: Broms Wessel, O., Tunström, M. & Bradley, K. (red.), *Bor vi i samma stad? – om stadsutveckling, mångfald och rättvisa*. Kristianstad: Kristianstad Boktryckeri AB. ss. 26-39.
- Patel, R. & Davidson, B. (2009). *Forskningsmetodikens grunder – att planera, genomföra och rapportera en undersökning*. Lund: Studentlitteratur.
- Sarlöv Herlin, I. (2004). Att planera för landskap – den Europeiska landskapskonventionen och landskapsarkitektskolornas roll i en tid av utmaningar. I: Reiter, O. (red.), *Synvänder – en antologi om landskapsplaneringens teori och praktik*. Institutionen för landskapsplanering Alnarp. ss. 13-21.
- SOU 1996:162. *På medborgarnas villkor – en demokratisk infrastruktur*. Demokratiutredningens betänkande. Stockholm: Inrikesdepartementet.
- SOU 1999:113. *Medborgarnas erfarenheter*. Demokratiutredningens forskarvolym. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Strömberg, T. & Elander, I. (2001). Från lokala välfärdsregimer till fragmenterade partnerskap. I: Elander, I. (red.) *Den motsägelsefulla staden – vardagsliv och urbana regimer*. Lund: Studentlitteratur. ss. 171-200.
- Tunström, M. (2005). En plats i staden. I: Broms Wessel, O., Tunström, M. & Bradley, K. (red.), *Bor vi i samma stad? – om stadsutveckling, mångfald och rättvisa*. Kristianstad: Kristianstad Boktryckeri AB. ss. 172-182.

Elektroniska källor

- Boverket (2009). *Boken om detaljplaner och områdesbestämmelser*. Kalmar: Lenanders Grafiska AB. [online], tillgänglig via: http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2002/Boken_om_detaljplan.pdf [2013-04-16]
- Boverket (2010a). *Vidga vyerna – planeringsmetoder för trygghet och jämställdhet*. [online], tillgänglig via: <http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2010/Vidga-vyerna.pdf> [2010-05-01]
- Boverket (2010b). *Boendeinflytande i praktiken* [online], tillgänglig via: <http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2010/Boendeinflytande-i-praktiken.pdf> [2013-05-15]
- Boverket (2013). *Planeringsförenklade åtgärder – delrapportering av regeringsuppdrag*. Rapport 2013:11. [online], tillgänglig via: <http://www.boverket.se/Om-Boverket/Webbokhandel/Publikationer/2013/Planeringsforenklade-atgarder/> [2013-05-15]

Council of Europe (2000). *Europeisk Landskapskonvention* [online], Tillgänglig via: <http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/Landscape/VersionsConvention/swedish.pdf> [2013-04-16]

Magnusson, E. (2012). Urbaniseras snabbast i Europa [online]. *Sydsvenskan*, 30 januari. Tillgänglig via: <http://www.sydsvenskan.se/sverige/urbaniseras-snabbast-i-eu/> [2013-04-26]

Miljödepartementet (2004). *Århuskonventionen*. Ds 2004:29. Stockholm: Miljödepartementet. [online], tillgänglig via: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/02/94/29/7cd357d6.pdf> [2013-04-23]

Naturvårdsverket (1996). *Agenda 21 – en exempelsamling*. Stockholm: Naturvårdsverket Förlag. [online], tillgänglig via: <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-6103-8.pdf> [2013-04-23]

Riksantikvarieämbetet (2008). *Förslag till genomförande av den Europeiska landskapskonventionen i Sverige – Slutredovisning av regeringsuppdrag*. Stockholm: Riksantikvarieämbetet. [online], tillgänglig via: http://www.raa.se/publicerat/rapp2008_1.pdf [2013-04-16]

SCB (2012). *Bostadsbyggandet lågt under lång tid*. [online], tillgänglig via: http://www.scb.se/pages/article_337280.aspx [2013-04-27]

Sveriges Kommuner och Landsting (2011). *Medborgardialog som del i styrprocessen*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting. [online], tillgänglig via: <http://webbutik.skl.se/sv/artiklar/medborgardialog-som-del-i-styrprocessen-2.html> [2013-05-01]

SOU 1997:118. *Delade städer*. Betänkande av Storstadskommittén. Stockholm: Socialdepartementet. [online], tillgänglig via: <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/25113>

SOU 2001:1. *En uthållig demokrati!*. Demokratiutredningens betänkande. Stockholm: Socialdepartementet. [online], tillgänglig via: <http://www.regeringen.se/content/1/c4/06/24/1c43643c.pdf> [2013-05-25]

SOU 2007:14. *Renovering av bostadsmarknad efterlyses! – om ungas möjligheter till egen bostad*. Slutbetänkande av Boutredningen. Stockholm: Socialdepartementet. [online], tillgänglig via: <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/77159> [2013-05-15]

SÖ 2005:28. *Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor*. Stockholm: Utrikesdepartementet. [online], tillgänglig via: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/06/55/16/31ef1cf7.pdf> [2013-04-23]

SÖ 1993:77. *Konventionen om biologisk mångfald*. Stockholm: Utrikesdepartementet. [online], tillgänglig via: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/01/51/80/7ae221de.pdf> [2013-04-23]

Trafikverket (1999). *Samråd och dialog – en idébok för den som ska arrangera någon form av dialog*. Norrtälje: Affärstryckeriet i Norrtälje AB. [online], tillgänglig via: http://www.arkitekturanalys.se/ULdownload/Samrad_Dialog.pdf [2013-05-01]

Trafikverket (2011). *Samverkansmetoder – samråd och dialog vid trafikplanering*. Publikation 2011:078. Stockholm: trafikverket. [online], tillgänglig via: http://publikationswebbutik.vv.se/upload/6284/2011_078_samverkansmetoder_samrad_och_dialog_vid_trafikplanering.pdf [2013-05-01]

UN ECE (1998). *Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslut och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor*. [online], tillgänglig via: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/EU%20texts/conventioninswedish.pdf> [2013-04-23]