

Medborgerligt deltagande i stadsplanering

- En fallstudie av Bo01 -

Abstract

Denna uppsats ämnar undersöka det medborgerliga deltagandet i planprocessen till Bo01, Västra hamnen. Fallstudien är uppbyggd som en *least likely crucial case study* då uppsatsen utgår från att projektets snabba tillkomst fick negativa implikationer för det medborgerliga deltagandet. Genom att utgå från delar av Kristian Sjöviks demokratiska processvärden, *deltagande*, *ansvar* och *öppenhet* samt två demokratiska utmaningar i form av *inflytelseförhållanden* och *tekniska aspekter* önskar uppsatsen genomföra en saklig analys av det medborgerliga deltagandet. Efter att den praktiska tillämpningen av Sjöviks teori och de demokratiska utmaningarna kommer resultatet därefter kort att diskuteras i relation till *Medborgardemokrati* och *Deltagardemokrati*.

Analysen visar att det medborgerliga deltagandet i planprocessen på vissa områden är begränsat. Slutsatsen av vår analys är att detta framförallt beror på tillkortakommande i kommunens tryckta material, frånvarande av deltagande i utvecklingsprocessen samt komplikationer kring överklaganstiden för detaljplaner.

Nyckelord: Bo01, demokratiska processvärden, medborgardeltagande, planprocess, stadsplanering

*Antal ord:*8570

Innehållsförteckning

1	Inledning	3
1.1	Syfte	3
1.2	Frågeställningar	4
1.3	Avgränsningar	4
1.4	Bakgrund Malmö stad	4
2	Metod	7
3	Teori	9
3.1	Vad är demokrati?	9
3.2	Demokratiteorier	10
3.3	Demokratiska utmaningar	10
3.3.1	Inflytelseförhållanden.....	10
3.3.2	Tekniska aspekter	11
3.4	Demokratiska processvärden.....	11
3.4.1	Deltagande.....	12
3.4.2	Ansvar	13
3.4.3	Öppenhet	13
4	Empiri	15
4.1	Planprocessen och tidslinje för Bo01	15
4.2	Materialets olika delar	16
4.2.1	Malmö stad översiktsplaner	16
4.2.2	Planprogram den 10 juni 1998	17
4.2.3	Dialog PM	17
4.2.4	Samrådsredogörelse (DP 4537) den 26 april 1999.....	18
4.2.5	Översiktsplan för Västra hamnen (ÖP 2013) utställningsförslag den 25 maj 1999	18
4.2.6	Detaljplan Bo01 (DP 4537).....	19
4.2.7	Kungörelse	20
5	Analys av planprocess Bo01	22
5.1	Analys av deltagande	22
5.2	Analys av ansvar	24
5.3	Analys av öppenhet	25

6	Avslutande diskussion	26
6.1	Avslutande tankar kring frågeställningen	27
6.2	Vidare forskning.....	27
6.3	Slutliga kommentarer	27
7	Referenser.....	29
7.1	Tryckta källor	29
7.2	Elektroniska källor	29
7.3	Primärmaterial.....	30

1 Inledning

”Synligt från när och fjärran – som en väldig, öppen och välkomnande hand – vänder sig Västra Hamnen mot Öresundsbron och Danmark” (Johnsson, 2001), denna målande beskrivning skildrar dagens bild av Kockums gamla hamn- och industriområde. Kommunens visioner för staden är att Malmö ska vara en attraktiv stad för både boende, verksamheter och besökande. Malmö ska också bidra till en mer hållbar samhällsutveckling. I konkretiseringen av visionerna lutar sig Malmö stad mot en långsiktig och övergripande stadsplanering för hela staden, samt detaljplaner för diverse stadsområden.

Att förändra och planmässigt bygga till i en stad är inget nytt. Stadsplanering har en lång historia. Arkeologiska fynd vittnar om medveten planering av rätvinklig stadsplan som kan spåras tillbaka till 1800-talet f.Kr. till Kahun i Egypten. De äldsta stadsplaneritningar som har hittats är från 1500-talet f.Kr. från Nippur i Mesopotamien. Den västerländska stadsplaneringen härstammar framför allt från Grekland, men har hämtat inspiration från flera olika håll. Under 1800-talet privatiserades byggnadsmarken i Europa, varpå bebyggelsen blev investeringsobjekt som ledde till en snabb stadstillväxt. Miljöstörningar orsakade av industrialiseringen under denna period ledde till lagstiftning och reglering av markanvändning (Linn, *Nationalencyklopedin* ”Stadsbyggnad”). Då staden expanderar och det finns ett behov av utökning av bl.a. bostäder och ny infrastruktur, befinner sig kommunpolitikerna i en situation där de, dels ska föra en demokratisk dialog med medborgarna för att säkerställa dess intresse, och dels ska svara inför byggherrarna så att byggprojekt kan tas i kraft. Att studera vägen från visioner till konkreta planer av stadsdelar, i syfte att försöka spåra huruvida och i vilken utsträckning medborgarnas intresse och behov förankras i resultatet, kommer detta arbete att handla om. Västra hamnen är en stadsdel under utveckling och är på så vis ett spännande studieobjekt i detta avseende. Än intressantare, finner vi, är att studera medborgardeltagande i det initiala skedet av dess utveckling, dvs. startskottet till Västra hamnen, Bo01.

1.1 Syfte

Syftet med vår uppsats är att studera om och hur medborgardeltagande förankras när det gäller modern stadsplanering. Att medborgarna har inflytande över sin stad och dess framtid ser många som självklart, men vilka möjligheter har egentligen den enskilde medborgaren att påverka? Genom att titta närmare på beslutsprocessen bakom Bo01 projektet, vill vi undersöka hur och i vilken utsträckning, medborgarna var involverade i den slutliga produkten? Att

medborgarna får vara med och utveckla sin stads framtid ser vi som avgörande för den demokratiska legitimiteten och därför viktig att studera. Med detta som bakgrund har vi valt att fokusera på Bo01, eftersom det hastiga flyttandet av bomässan från Ön på Limhamn till Västra hamnen och den nyexploatering som det medförde, tror vi har påverkat medborgarnas möjlighet till inflytande. Genom Bo01 projektets snabba karaktär, har vi intresserat oss för de demokratiska problem som kan uppstå vid denna typ av situation och vi vill därför studera ämnet närmare. Med denna fallstudie önskar vi dessutom utveckla forskningsfältet på området genom att studera hur väl Malmö stad bjöd in sina invånare att delta i den första fasen av en ny stadsdel.

1.2 Frågeställningar

För att uppnå syftet kommer följande frågeställningar att styra vår analys:

- Vilken tryckt information erbjuder kommunen medborgarna?
- I vilket skede får medborgarna tillgång till informationen?
- Har medborgarna möjlighet att påverka processen och i så fall, i vilken omfattning?

1.3 Avgränsningar

Uppsatsens fokus kommer att vara på det medborgerliga deltagandet i Bo01 planprocess. Avsikten med uppsatsen är inte att bedöma Bo01:s utformning eller varande, utan målet är att titta på huruvida processen var förankrad i medborgarna. Vidare ämnar vi inte heller att göra någon djupare demokratiteoretisk analys, utan vårt syfte är att studera medborgardeltagande ur ett gräsrotsperspektiv, dvs. medborgarnas delaktighet i stadens utveckling.

För att kunna garantera intersubjektivitet har avgränsningar gjorts i valet av teori samt val av material. Utförligare beskrivning av dessa avgränsningar finns under respektive stycke.

1.4 Bakgrund Malmö stad

Under 1960-talet hade industrisektorn i Malmö vuxit sig stark och staden upplevde en period av hög ekonomisk tillväxt. Den positiva ekonomiska utvecklingen för Malmö gjorde att staden snabbt blev ett av de ledande

tillväxtområdena i Sverige. Med stora företag som Kockums och Pripps kunde industrisektorn blomstra och staden kom alltmer att betraktas som ett lysande exempel på den socialdemokratiska visionen om en välfärdskommun (Dannestam, 2009:113ff). Genom utbyggnad av välfärdssektorn och det så kallade miljonprogrammet, kunde denna vision uppnås och staden ansågs snart som en föregångsstad.

Den goda tillväxttakten under 1960-talet skulle dock under de följande decennierna påtagligt avta och en avindustrialiseringsvåg skulle skölja över Malmö. 1970-talets oljekriser kom att inleda en ny ekonomisk fas då den tunga industrin i västvärlden genomled en produktionskris som grundade sig på höga oljepriser och en oförmåga att konkurrera med nya aktörer i framförallt Asien, som genom bland annat billig arbetskraft vann marknadsandelar. Utvecklingen drabbade Sverige speciellt hårt då man från statlig sida försökte överbygga, vad man trodde var en temporär lågkonjunktur, med statliga stödpaket vilket försvårade transfereringen av kapital från hotade sektorer till nya (Schön, 2000: kap 6). Oförmågan att läsa av situationen och satsa på ny teknologi resulterade i storskalig nedläggning av mycket av den svenska tunga industrin, med bland annat varvsindustrin och Kockums som offer. Avvecklingen av Kockums nådde sin kulmen 1986, men det var inte enbart stadens stoltaste industriföretag som avvecklades, utan en rad andra stora och medelstora företag som Fazer och Pripps (Dannestam, 2009:114). Trenden höll i sig och under 1990-talet då bland annat staten och SAAB:s nysatsning på Kockums gamla område misslyckades efter bara ett par år av produktion. De stora nedläggningarna kom att inverka negativt på Malmös finanser som led under trycket från de stora industriernas bortfall. Situationen blev inte bättre då den svenska staten under 1980-talet förde en devalveringspolitik som kom att slå hårt mot Malmö som hade tagit ut stora lån i utlandet och nu fick betala dyrt för den svenska politiken (Dannestam, 2009:114).

Förlorade skatteintäkter och en betydande utflyttning från staden samt inflyttningen av stora flyktingströmmar kom att förändra befolkningens sammansättning och skapa enorma påfrestningar på kommunens ekonomi. Den allt dystrare ekonomiska situationen i Malmö nådde sin kulmen under 1990-talet då kommunen uppvisade miljardunderskott i den offentliga budgeten. För att få finanserna i ordning genomdrev staden en förändring av det kommunala skatteutjämnningssystemet som tillförde kommunen ökade intäkter. Utöver dessa ekonomiska krafttag försökte staden lämna krisperioden genom att istället fokusera på nya mål och visioner som bland annat ”kunskapsstaden”, ”upplevelsestaden”, ”den hållbara staden” och ”den kreativa staden”, dessa visioner skulle vara ledande för stadens framtida utveckling (Dannestam, 2009:120ff).

1996 beslöt EU:s bostadsministrar, efter ett svenskt initiativ, att stödja en europeisk bomässa (Bo01 Framtidsstaden, 1999). Samma år köptes SAAB:s byggnader och mark av Malmö Stad och det var bland annat på dessa områden som stadens visioner skulle realiseras. Det första steget i omvandlingen av området togs i samband med den europeiska bostadsutställningen Bo01. Utställningen var först planerad år 2000 på Ön vid Limhamn, Bo2000, men flyttades sedermera till den nordvästra stadsdelen i Västra hamnen (Västra

Hamnen - en ny stadsdel, 2001). Platsen utgörs av en f.d. hamnbassäng som fylldes ut under slutet av 1980-talet, dvs. det är ett renodlat utfyllnadsområde och stadsdelen har aldrig tidigare varit bebyggd (ÖP 2013, 1999). Cirka 350 lägenheter färdigställdes till utställningen. Idag finns ca 1300 bostäder, ett antal restauranger, små kontor och butiker och expansionen fortlöper. Hållbarhetskonceptet har fått erkännande både nationellt och internationellt. Genom bebyggelsen kommer Malmös direkta möte med havet att återupprättas (Malmö Stad 2011a)

2 Metod

Vårt övergripande syfte är att studera om och hur medborgardeltagande förankras i modern stadsplanering. Detta har vi gjort genom en fallstudie med Malmö stad och Bo01 projektet som studieobjekt och fall. Vi konstaterade att denna fallstudie skulle komma att bli en *crucial case study* eftersom Malmö stad har genomgått stora socioekonomiska förändringar sedan 1970-talet och att dessa möjligen har påskyndat en förändringsprocess. Vår hypotes var att denna förändringsprocess ej har förankrats i medborgardeltagande. Med en *crucial case study* menas en studie som utgår från ett kritiskt fall som är teoriprovande, fallet kan dessutom antingen ha ett gynnsamt eller ett ogynnsamt läge utifrån dess möjlighet att antingen bekräfta eller falsifiera den valda teorin (Esaiasson, m.fl. 2010:183).

Fallet antogs vara en *least likely case study*, eftersom den snabba beslutstakten kan tolkas som en tidig indikator på frånvaron av medborgardeltagande (Esaiasson, m.fl. 2007:183). Med detta som utgångspunkt såg vi Malmö stad som ett perfekt fall att undersöka då vi ser relationen mellan medborgare och beslutsfattare som problematiskt ur ett medborgerligt deltagarperspektiv.

Vi utgick ifrån en empirisk teori som gäller frågan om hur den politiska demokratin är och hur den ska förstås. Kännetecknen för empiriska studier är att de söker svar på ”är- och varförfrågor”, dvs. på hur saker och ting förhåller sig och hänger ihop (Esaiasson m.fl. 2007:11). Vi tog avstamp i Kristian Sjöviks demokratiska processvärden, samt två demokratiska utmaningar i vår analys. Då uppsatsen snarare är av praktisk karaktär, ämnade vi studera det medborgerliga deltagandet på en konkret lokal nivå, på så vis blev abstraktionsnivån förhållandevis låg. För att säkerställa intersubjektiviteten har vi operationaliserat Sjöviks processvärden, så att de blev mätbara på vårt fall. Operationaliseringen är en process som sker genom att utveckla indikationer på de teoretiska begreppen som tagits upp i teoribakgrunden. Genom att skapa variablerna kan empiriska fenomen mätas vilket kan göras på flera vis av samma begrepp (Esaiasson m.fl. 2007:59). Våra variabler blev således *deltagande*, *ansvar* samt *öppenhet*. På så vis stämde vår teoretiska definition och operationella indikatorer överens, arbetet fick validitet, dvs. att vi mätte det vi påstod oss att mäta. Detta, så att slutsatser kan dras och att de blir trovärdiga (Esaiasson m.fl. 2007:61).

Materialet som låg till grund för att spåra de demokratiska processerna var tryckt material från Malmö stad. Då vi uteslutande vill titta på hur det medborgerliga deltagandet fungerade utifrån kommunens ansvar, dvs. utifrån de folkligt valdas ansvar gentemot medborgarna att nå ut med information, bestod materialet inte av annan information som t.ex. tidningsartiklar och utställningar. Förvisso ansvarar journalister och lokaltidningar för en stor del av samhällsinformationen, men då vi anser att dessa tillhör privata aktörer och inte är

folkligt valda, var de inte relevanta för detta arbete. Således innefattade materialet översikts- och detaljplaner, planprogram, samrådsredogörelse, kungörelser och Dialog PM, i vilka olika offentliga och privata aktörer har fått komma till tals i skrift.

Genom att ha tydligt fokus, önskade vi uppnå en strukturerad undersökning som skulle belysa graden av medborgardeltagande inom stadsplaneringen samt vilka aspekter som kan tänkas inverka negativt på en sådan process. Vår förhoppning var, att genom denna studie kunna bidra med ny kunskap utifrån dessa givna premisser i detta fall, vilket bidrar till att kunskap ackumuleras, samt att den blir kumulativ genom att den knyter an till tidigare forskning (Bergström & Boréus 2005:51). På så vis hoppades vi uppnå en analytisk öppenhet som möjliggör att sena insikter kan inkorporeras och utvecklas på ett föredömligt sätt.

3 Teori

I detta avsnitt kommer vi att definiera begreppet demokrati samt att presentera den teori och forskningsbakgrund som ligger till grund för vår analys och som vi kommer att knyta an till i vår diskussion.

3.1 Vad är demokrati?

Syftet med vår uppsats är att undersöka de demokratiska processerna inom stadsplanering. Begreppet demokrati är mångfacetterat. I detta arbete, menar vi, att definitionen av demokrati är den samma som Lennart Lundquist lutar sig mot, dvs. ”en distinkt politisk ordning och en speciell form av mänsklig samexistens” som är en ”anhopning av konkreta institutionella praktiker, regler och procedurer som är knutna till demokratiska ideal”. Demokratiska ideal bygger på ett etos vars resultat blir en ”ständigt växande samling av olika idéer, processer och strukturer” (March-Olsen, 1995:2 i Lundquist, 2001:14). Jämlikhet, frihet, solidaritet och rättvisa är demokratiska substansvärden som de demokratiska institutionerna bygger på. För att olika aktörer ska kunna ta del av olika demokratiska processer förutsätts det att det råder öppenhet, ömsesidighet, ansvar och att diskussioner kan föras (Lundquist, 2001:138). Detta sammanfaller med vad Krister Sjövik benämner *Demokratiska processvärden, deltagande, ansvar, öppenhet och deliberation*, varav de tre första kommer att styra vår analys (se 3.4). Det första processvärdet, *deltagande*, är just det Lundquist menar behövs för att säkerställa demokrati, då demokrati inte är något som en gång har uppnåtts och sedan garanteras och förblir konstant, utan: ”Vill vi bevara demokratin måste vi själva svara för vakthållningen kring den” (Lundquist, 2001:9). Folket bör alltså engagera sig i den politiska debatten och vad som händer i samhället, för att demokrati skall upprätthållas. Denna syn korrelerar även med huvudkriterierna i demokratiskolorna *Medborgardemokrati* samt *Deltagardemokrati*, vilka vi kommer att presentera nedan (se 3.3). Att få medborgarna att engagera sig för att upprätthålla demokratin är en stor utmaning. Två andra utmaningar för att säkerställa den demokratiska förankringen hos medborgarna inom modern stadsplanering, är inflytelseförhållanden samt den tekniska aspekten, dvs. vem kan, har förmåga och möjlighet att påverka de demokratiska processerna.

3.2 Demokratiteorier

Det finns många olika teorier som kan användas som förklaringsmodeller på, samt verktyg för, analys av demokrati. Ett exempel är Lundquists doktrin för *medborgardemokrati*. Grundbulten i Lundquists *medborgardemokrati* är, för att den politiska demokratin ska fungera, måste enskilda medborgare medverka och engagera sig, förutsatt att det ges möjligheter för detta. Tillsammans har medborgarna gemensamt och ömsesidigt ansvar för den politiska demokratin och det är därför viktigt att kunna förena individualismens rättigheter med gemenskapens (Lundquist, 2001:153ff.). Lundquist problematiserar realismen i att kräva att medborgarna ska vara aktiva. För detta måste medborgarna få verktyg för att få möjlighet till att ta fram och värdera fakta samt förmåga att samarbeta kring gemensamma problem (Lundquist, 2001:170). I analogi med detta problematiserar demokratiteorin *deltagardemokrati* också medborgarnas möjligheter till att vara aktiva. *Deltagardemokratin* ifrågasätter föreställningen om att individen är fri och jämlik i den moderna liberala demokratin, då det finns motsättningar mellan olika intressen och grupperingar i samhället. Målet blir därför att problematisera dess rättigheter för att på så vis undersöka om det har någon reell innebörd (Held, 2005:236). Utgångspunkten att ojämlikheten mellan klass, kön och ras avsevärt underminerar sanningshalten i påståendet, att individerna är fria och jämlika, är en av grundsatserna i denna skola. Denna form av asymmetrisk maktfördelning mellan grupper och individer ses som grundläggande fri- och jämlikhetsproblem då de på allvar påverkar relationerna i civilsamhället och i staten (Held, 2005:327).

Dessa två demokratiteorier kommer vi att ha som bakgrund i våra antagande och slutsatser i diskussionsdelen. De kommer att fungera som övergripande diskussionsram att förhålla sig till.

3.3 Demokratiska utmaningar

Det finns flera olika faktorer som kan utmana demokratin. Beroende av vilken infallsvinkel ett arbete har på begreppet demokrati och vad syftet med undersökningen är, är olika utmaningar relevanta att problematisera. För detta arbete har vi valt två utmaningar, inflytelseförhållanden och tekniska aspekter, som påverkar det demokratiska medborgardeltagandet i stadsplaneringen.

3.3.1 Inflytelseförhållanden

En utmaning för demokratin är *inflytelseförhållanden* mellan olika aktörer och intressen inom stadsplaneringsprocessen. Detta är utgångspunkten i artikeln ”Error risks and contradictory decision desires in urban planning” av Maarttola

och Saariluoma vid Helsingfors Universitet. Artikeln visar *inflytelseförhållandena* mellan olika parter vid urban planering och hur dessa förhållanden påverkar slutresultatet. Invånarnas önskemål och förmåga att göra sig hörda, är ett av de stora problemen vid denna typ av urban planering, då deras frånvaro vid planeringsprocessen oftast får stora konsekvenser för slutresultatet. Då slutresultatet inte når upp till de önskemål och förväntningar som de tilltänkta framtida invånarna har på sitt nya boende, har planeringen fallerat i en av sina grundläggande uppgifter, dvs. att skapa ett område som invånarna faktiskt vill bo och kommer att trivas i. Artikeln tittar närmare på de gemensamma önskemål som invånarna har och varför dessa ofta är frånvarande i slutprodukten.

3.3.2 Tekniska aspekter

Ett annat stort problem som artikeln, "Error risks and contradictory decision desires in urban planning", som vi refererat till i 3.2.1, uppmärksammar, är invånarnas oförmåga att tolka de tekniska aspekterna av nybyggnation och därmed förstå och kunna opponera sig mot eventuella felaktigheter på ett gott sätt. Eftersom invånarna som intressegrupp saknar direkt professionell representation förutom de folkvalda kommunrepresentanterna vid planeringsprocessen och därför även saknar det tekniska kunnandet som grupp, står de sig svaga i relation till andra aktörer som på ett påtagligt vis får överhanden då de hanterar de tekniska aspekterna. Detta gör att invånarnas önskemål marginaliseras eftersom de saknar förmågan att på ett korrekt tekniskt vis göra sin röst hörd och få igenom de önskemål som de har. (Den kommunala representationen ses här som en separat aktör från de framtida invånarna då de har andra mer övergripande hänsynstagande att se till.) Detta väcker stora demokratiska problem då den tillgängliga informationen faktiskt är där men invånarnas tekniska okunskap gör den i praktiken otillräcklig för deras behov. Artikeln visar att denna frånvaro av invånarnas input oftast leder till onödiga och besvärliga problem med slutprodukten, något som lätt hade kunnat undvikas om invånarna hade haft möjligheten och förståndet att göra sin röst hörd. Invånarnas demokratiska inflytande blir genom denna problematik fullständigt frånvarande och processen förankras inte i invånarnas önskemål (Maartola & Saariluoma, 2002:455-472).

3.4 Demokratiska processvärden

I sin avhandling, *Demokrati bortom nationalstaten* från 2004, upprättar Krister Sjövik det han kallar för fyra processvärden för demokrati. De fyra värdena innefattar de grundläggande kraven för demokrati och de är *deltagande*, *ansvar*, *öppenhet* och *deliberation* (Sjövik, 2004:91ff). Dessa processvärden är baserade på andra forskares tidigare verk, som Dahl, Rothstein och Lundquist.

De tre första processvärdena, *deltagande*, *ansvar* och *öppenhet*, kommer att användas som verktyg i vår analys. Det fjärde processvärdet, *deliberation*, skulle

även det vara intressant att inkludera i analysen, men för det krävs en annan typ av material, således exkluderar vi det. Nedan beskrivs processvärdena samt operationaliseringen av dem.

3.4.1 Deltagande

Sjövik konstaterar att medborgaren bör ha jämlika möjligheter till ett effektivt medborgerligt deltagande i den politiska styrelsen för att en demokrati skall kunna anses stark och fungerande (Sjövik, 2004:92). De jämlika möjligheterna är avgörande för den demokratiska legitimiteten eftersom det är ett grundläggande demokratiskt kriterium att medborgaren skall kunna påverka slutresultatet. Om detta ej möjliggörs, försvinner möjligheten till ett fungerande politiskt deltagande. Det medborgerliga deltagandet skall dessutom fungera i praktiken och inte enbart vara av formell karaktär. Hur väl det medborgerliga deltagandet fungerar är dessutom av yttersta vikt då det måste vara meningsfullt och ge konkreta resultat för att inte avskräcka utan istället uppmuntra till fortsatt deltagande från medborgarnas sida.

För att konkretisera detta, lånar Sjövik sju kriterier utarbetade av Lively 1975. Relevant för vår analys är dock de två första kriterierna:

1. Att alla skall styra, i bemärkelsen att alla ska delta i lagstiftningen, besluta om den allmänna politiken, tillämpningen av lagar och i den statliga förvaltningen.
2. Att alla ska delta personligen i viktiga beslut, d.v.s. i beslut och frågor som rör allmänna lagar och den allmänna politiken (Sjövik, 2004:92f).

Operationaliseringen av Sjöviks processvärde *deltagande* kommer i vår analys att innebära medborgarnas reella möjligheter att delta och möjligheter att påverka slutresultatet. Vidare ska medborgardeltagandet fungera i praktiken och inte endast vara av formell karaktär, detta skall undersökas genom att studera tidsförloppet och det tillgängliga materialet, för att på så vis utröna huruvida medborgarna har haft faktisk möjlighet till reellt deltagande. Med detta anser vi att medborgarna måste få tillgång till aktuellt material och tillräckligt med tid för att sätta sig in och eventuellt opponera sig mot den tänkta utvecklingen av Bo01 och Västra hamnen.

Medborgarnas möjligheter att delta under utvecklingsprocessen kommer att studeras utifrån Sjöviks två första kriterium som handlar om direkt medborgerligt deltagande i viktiga beslut. Då vi anser skapandet av en helt ny bostadsstadsdel som ett viktigt beslut, menar vi att kriterium 2 ovan bör uppfyllas, dvs. att personligt deltagande blir viktigt.

Slutligen skall medborgarnas möjligheter till överklagan utifrån eventuella *inflytelseförhållandena* som enligt artikeln ”Error risks and contradictory decision desires in urban planning” kan problematisera medborgerligt deltagande. Utöver de eventuella *inflytelseförhållandena* som kan påverka det medborgerliga deltagandet så skall vi också titta på den tekniska svårigheten i materialet och studera hur den tekniska nivån kan fungera som en demokratisk utmaning, något

som presenteras ovan i 3.2.2 *Tekniska aspekter*. Den *tekniska aspekten* och de eventuella *inflytelseförhållandena* skall därmed appliceras på möjligheten för medborgarna att överklaga.

3.4.2 Ansvar

Processvärdet *ansvar* är en blandning av två synvinklar som utgörs av det individuella och det institutionella. Den individuella synvinkeln utgår ifrån den individuella medborgarens ansvar gentemot demokratin. Vilka förpliktelser som ställs på medborgaren och hur dessa ska vägas mot individens rätt att inte delta demokratiskt. Alltså även inom den individuella finns där en tudelning mellan de som förespråkar kraftigt personligt ansvar och de som förespråkar att individen har rätt att ställa sig utanför och helt enkelt inte delta i den demokratiska processen. Till skillnad från det individuella är det institutionella ansvaret inriktat på det kontinuerliga ansvaret som medborgarna utkräver av de folkvalda. Möjligheten att kunna ställa de styrande till svars blir ur det institutionella synsättet det viktiga. Transparens och ansvarsutkrävande blir här viktigt för att motarbeta klyftor mellan medborgare och de valda och att hela tiden öppna upp för ansvarsutkrävande. Sjövik menar att allt för utsträckta och otydliga delegeringskedjor riskerar att alienera medborgarna från den politiska processen och därmed underminera den demokratiska legitimiteten utifrån ett ansvarsperspektiv (Sjövik, 2004:96).

Med vår operationalisering av processvärdet *ansvar* menar vi kommunens ansvar att nå ut till medborgarna med information samt kommunens ansvar att tydligt presentera de kommunala myndigheter och tjänstemän som ansvarar för utgivning av olika detalj-, översikts- och planprogram. Detta för att möjliggöra institutionellt ansvarsutkrävande.

Till det institutionella ansvaret väljer vi att även inbegripa ett ekonomiskt ansvar. Det vill säga, vem bär ansvar för den ekonomiska planeringen. Att detta framgår är också viktigt för ansvarsutkrävandet.

Med individuellt ansvar menar vi medborgarnas enskilda skyldighet att sätta sig in i tillgänglig information.

3.4.3 Öppenhet

Ett tredje avgörande processvärde är *öppenhet* som enligt Sjövik får stor betydelse för den demokratiska legitimiteten. Genom att garantera medborgarna god insyn i den demokratiska processen, möjliggör man framförallt ansvarsutkrävande. Processvärdena *ansvar* och *öppenhet* är alltså nära sammankopplade och är beroende av varandra för att fungera. Om öppenheten saknas blir det ytterst svårt för medborgarna att utkräva det avgörande ansvaret som krävs vid demokratisk representation. Om inte medborgarna har tillgång till argumenten, ståndpunkterna, förfaringssätten och besluten, kan medborgarna aldrig sätta sig in i, förstå eller utkräva ansvar (Sjövik, 2004:96-97).

Operationaliseringen av processvärdet *öppenhet* inbegriper det tryckta materialets tillgänglighet, dvs. tillgång till argumenten, ståndpunkterna, förfaringssätten och besluten, samt eventuella kostnader för att få ta del av det. Detta för att kunna bedöma medborgarnas möjligheter till att få insyn i planprocessen samt dess slutgiltiga resultat, dvs. har medborgarna kunnat sätta sig in i slutresultatet och därmed kunna opponera sig mot det. *Öppenhet* innefattar även insyn i de ekonomiska aspekterna.

4 Empiri

I följande avsnitt redogörs för vad en planprocess är samt tidslinjen för Bo01. Vidare presenteras det studerade materialets olika delar.

4.1 Planprocessen och tidslinje för Bo01

En planprocess ämnar pröva förslag till markanvändning och regleras i plan- och bygglagen (PBL), vilket skall garantera allmänheten att få insyn i, samt kunna påverka innehållet i, planen. Översiktsplanen (ÖP) är kommunens viktigaste strategiska verktyg för att redogöra för hur kommunens långsiktiga planering och utveckling av stads- och landsbygden skall ske. Den ligger som grund för all övrig stadsplanering. I programskedet presenteras diskussionsunderlag samt dokument redovisas, varpå ett planförslag, en detaljplan (DP) upprättas. I Samrådsskedet presenteras ett samrådsförslag till översiktsplanen. Förslaget ställs ut för yttrande, remitteras och diskuteras med sakägare, partigrupper, stadsdelsfullmäktige, myndigheter, grannkommuner, regionala organ samt intresseföreningar etc. under minst två månader. I utställningsskedet kan planförslaget revideras efter ledning av synpunkter från samrådet.

Planprogram, samrådsförslag, utställningsförslag och slutligt planförslag styrs och beslutas av nämnd- och kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen är huvudman för den översiktliga planeringen. Stadsbyggnadsnämnden är beredande organ i planfrågor till kommunstyrelsen. Enligt PBL skall den antas av kommunfullmäktige samt vara föremål för offentlig utställning och samråd dessförinnan. Detaljplanen är juridiskt bindande (Lignell, *Nationalencyklopedin* "Översiktsplan" samt Malmö Stad 2011b).

Kontinuerlig information om arbetet lämnas till planeringsberedningen, som är ett informellt nämndövergripande samordningsorgan. Referensgrupper bildas, med representanter bland annat från förvaltningar, föreningar, intresseorganisationer, näringsliv och grannkommuner, vars syfte är att ge dessa intressenter möjlighet att få insyn i och lämna bidrag till planarbetet. I programskedet fick intressenter information via Dialog PM, seminarier, utställningar på Forum Design Center samt artiklar i "Vårt Malmö" (Översiktsplan för Malmö 2000 – Arbetsprogram, 1997).

Analysperioden för detta arbete och tillika tidsplanen för Bo01 inleddes med att Kommunfullmäktige beslutade i juni 1996 om att en ny översiktsplan för Västra hamnen skulle utarbetas och antas. Beslutet fattades i samband med mandatperiodens obligatoriska aktualisering av den gällande översiktsplanen.

Tidsplanen för Bo01 i Västra hamnen redovisas översiktligt i kronologisk ordning:

1996	Kommunen köper SAAB:s markområde.
1996	Beslut om en ny översiktsplan för Västra hamnen som ligger till grund för Detaljplanen.
1997 nov.	Nämns Västra hamnen som potentiellt utvecklingsområde i Dialog PM 16.
1998 maj	Samrådsförslag till ÖP 2013.
1998 juni	Planprogram – Översiktsplan för Västra hamnen, som sedan godkändes 3 sep. 1998.
1999 i början	Marksanering av området startar.
1999 april 26	Presenterar Stadsbyggnadskontoret Kungörelsen över förslag till Detaljplan DP 4537.
1999 april 28 - maj 28	Utställs förslaget DP 4537 för granskning på Malmö Stadshus.
1999 maj 25	Översiktsplan för Västra hamnen, ÖP 2013, Utställningsförslag.
1999 juni 15	Detaljplan DP 4537 godkänns av Stadsbyggnadsnämnden.
1999 aug. 26	Detaljplan DP 4537 antas av kommunfullmäktige.
1999 sep. 29	Detaljplan DP 4537 Laga Kraft.
1999 nov.	Byggnadsarbetet startar.
2000 mars	Översiktsplan för Malmö 2000, Utställningsförslag (Översiktsplanens Planprogram från juni 1998, av kommunstyrelsen godkänt 3 sep 1998) .
2000 april 14	Kungörelse att förslaget till DP 4537 har vunnit Laga kraft i Arbetet och Sydsvenska Dagbladet.
2000 sommaren	De första husen står klara.
2001 maj-sep.	Europeiska bomässan, Bo01.

4.2 Materialets olika delar

4.2.1 Malmö stad översiktsplaner

I översiktsplanen för Malmö – Utställningsförslag från april 1990 samt i remissupplagan från september 1989 anges samma markanvändning för området i Västra hamnen som de gällande detaljplanerna (DP 4007). Översiktsplanen innefattar industrier och nämner inget om bebyggelsen, endast att ett nytt promenadstråk längs kusten utmed Kockumhalvön, som förbinds med stranden på Riberborg via en ny gångbro, skall anläggas, samt att innerstaden skall växa med blandad stadsbebyggelse ut mot hamnen vid området bakom Centralstationen.

I Översiktsplan för Malmö 2000 – Utställningsförslag från mars 2000 finns mål och riktlinjer för Västra hamnen presenterade, vilka bygger på ÖP 2013 från maj 1999 som vi analyserar nedan. Västra hamnen är i detta skede ett utvecklingsområde där ”Västra hamnen skall omvandlas till ett attraktivt område för utbildning, forskning, verksamhet, boende, kultur och rekreation.” (ÖP för Malmö 2000:64). Kockums Varv skall finnas kvar för industriella verksamheter.

4.2.2 Planprogram den 10 juni 1998

Planprogrammet för Bo01, Bomässa i Västra hamnen i Malmö, syftar till att ”klara ut de stadsplanemässiga förutsättningarna för mässan och de detaljplaner som skall ligga till grund för den permanenta delen av mässan” (Planprogram 1998:4). Planprogrammet är en vidareutveckling av de preliminära förslagen till Översiktsplan för Västra hamnen (maj 1998). Förutom Planprogrammets syfte innefattar det bland annat Översiktsplan för Västra hamnen - Samrådsförslag 19 maj 1998, Miljökonsekvensutredning, Detaljplan och bygglov samt beskrivning av stadsdelen Bo01 utifrån bl.a. parker, kanaler, ekologisk hållbarhet, antal lägenheter samt hushöjd. I en bilaga finns Malmö stads förslag till mål, delmål samt miljöprogram för Västra hamnen och Bo01 kortfattat beskrivet.

Det framgår tydligt vilka som medverkat i arbetet med programmet, dels vilka kommunala förvaltningar, dels tjänstemannen från dessa instanser, samt projektledaren från Stadsbyggnadskontoret.

Den tekniska aspekten samt språkbruket i Planprogrammet bedöms som lättbegriplig, som kan förstås av den som inte har vana att befatta sig med liknande material. Det är av beskrivande karaktär med få fackbegrepp. Planprogrammet innehåller inga tabeller eller uträkningar, men en del kartor.

Inga direkta ekonomiska aspekter, så som kostnads- eller budgetförslag, finns med i Planprogrammet. Materialet är ett internt dokument som inte är direkt tänkt att presenteras för medborgarna, dock är det en offentlig handling.

4.2.3 Dialog PM

I Översiktsplan för Malmö 2000 – Programmaterial, ingår arton Dialog PM. Dessa bildar ett diskussionsunderlag för utarbetningen av en gällande översiktsplan för ett område. Syftet är att ge en kortfattad och översiktlig beskrivning av översiktsplanprocessen. Programmet innefattar arbetsgång, tidsplan samt på vilket sätt medborgarna kommer att engageras i planarbetet. De arton Dialog PM behandlar olika områden om Malmös framtidsplaner. Planarbete som är relevant för detta arbete, finns endast att hitta i två Dialog PM. De övriga Dialog PM tar således inte upp Västra hamnen.

Dialog PM 13, från oktober 1997, behandlar verklighet och visioner för Malmös stadsdelar samt markanvändningen. Denna PM tar inte upp Västra hamnen som en egen stadsdel, eller som en del av en annan stadsdel. Dialog PM

16 handlar om utbyggnadsstrategier för Malmö, från november 1997. Under rubriken ytterligare utbyggnadsmöjligheter diskuteras Västra hamnen som möjligt utbyggnadsområde, med 6000 lägenheter och 12000 arbetsplatser, utöver gällande plan.

Språket är lättbegripligt och av en informell karaktär. Bilder, kartor och ritningar förtydligar texten. Den tekniska nivån är låg, så som förklarat under 4.2.2. En ekonomisk plan eller budget över kostnader för genomförande av planerna finns ej. I slutet av varje PM framgår vem som ansvarar för framtagandet av den samt tillhörande kontaktuppgifter till personerna.

4.2.4 Samrådsredogörelse (DP 4537) den 26 april 1999

Samrådsredogörelsen är en sammanställning av samråds- och remissynpunkter på detaljplaneförslag, sammanfattade av Malmö Stadsbyggnadskontor. Förslag till detaljplan för Bo01 var utsänt på remiss och för samråd med länsstyrelsen, berörda statliga och kommunala organ, sakägare, representanter för boende och byggherrar (dock visar analysen att, p.g.a. att området ej tidigare var bebott, finns inga tecken på att boende har deltagit). Samrådsredogörelsen redovisar dels samtliga inkomna yttrande samt de berörande som ej hade något att erinra mot förslaget till detaljplan, och dels Stadsbyggnadskontorets kommentarer till yttranden. Inga privatpersoner har yttrat sig.

Ansvarig för Samrådsredogörelsen framgår klart och tydligt. Språket är av byråkratisk karaktär t.ex. ”att myndigheten 1998-08-31 har gett synpunkter på programmet till rubricerad detaljplan, varvid påpekades betydelsen av att penetrera frågor om områdets inre funktion” (Samrådsredogörelse 1999:3). Diverse facktermer och begrepp förekommer, vilka relaterar till tekniska och/eller miljömässiga aspekter. Dessa förklaras ej och kan på så vis vara svåra att förstå för den som inte är insatt.

Under Tekniska nämndens synpunkter framgår även beräknade intäkter och exploateringskostnader, samt med vilka medel mellanskillnaderna bör finansieras. Summorna redogörs som klumpsumma, dvs. en detaljerad insyn i hur dessa framtagits, framgår inte. Liknande kostnadsberäkningar visas inte på andra ställen i Samrådsredogörelsen.

4.2.5 Översiktsplan för Västra hamnen (ÖP 2013) utställningsförslag den 25 maj 1999

ÖP 2013 framtogs med målet att skapa en övergripande översiktsplan för hela Västra hamnen som skulle omvandla det traditionella industriområdet till en levande statsdel. ÖP 2013 innehåller mål och visioner för Västra hamnen separat från ÖP 2021 Universitetsholmen som antogs i juni 1999 och endast fokuserar på Universitetsholmen. Vidare presenteras överordnade planförutsättningar för området som syftar till att förklara de specifika förhållandena för Västra hamnen. Därpå följer ett detaljerat planförslag för de diverse statsdelarna i Västra hamnen

med bland annat markanvändning och bebyggelse. ÖP 2013 syftar dock ej till att i detalj redovisa riktlinjer för bebyggelsens utformning, detta fastslås senare i den eventuella detaljplanen för området. Utställningsförslaget avslutas med en beskrivning av de ekonomiska, sociala och miljökonsekvenserna. Detta utställningsförslag för ÖP 2013 är en följd av tidigare utarbetade Planprogram, Dialog PM samt Samrådsförslag som efter ett flertal remissinstanser utmynnar i en slutlig översiktsplan.

Utställningsförslagens tekniska nivå är relativt låg. Syftet är att på ett enkelt sätt förklara de grundläggande planerna för det nya området och det görs genom enkla illustrationer av den befintliga och nya bebyggelsen. De fyra separata stadsdelarna och det planerade vägnätet presenteras på samma sätt med illustrationer och enklare informativa texter. Utställningsförslagens goda upplägg gör det enkelt att sätta sig in i planerna och på en grundläggande nivå förstå den tänkta utvecklingen.

I relation till den låga tekniska nivån är även texten enkelt och konkret formulerad. Genom att undvika allt för många svårförstådda facktermer ger texten intryck av att vara lättförståelig och tillgänglig. Då förkortningar tillåts skrivs de ut och förklaras. Dock förekommer några abstrakta stycken som kan verka svåra att förstå, ”områdets mittzon kan alternativt utvecklas till ett parkstråk där begreppet ”park” får en utvidgad betydelse.” (ÖP 2013, Utställningsförslag, 1999:15).

Utställningsförslaget kostade dessutom 50 SEK, något som fastställs på skriftens baksida. Skriften är utgiven av Malmö stadsbyggnadskontor och är utgiven den 25 maj 1999.

Skriften noterar de ekonomiska konsekvenserna men fastställer att de tänkta kostnaderna i nybyggnation, flyttning av vägar och andra ”Tröskelinvesteringar” (ÖP 2013, 1999:37) kommer att vara marginella i relation till de samhällsekonomiska vinsterna. Istället påpekas att stora vinster kommer att göras ”genom en tätare och högre bebyggelse och genom mer kvalificerad användning än idag, vilket genererar ett högre lägesvärde.”(ÖP 2013, 1999:37) Dessutom klargörs att utvecklingen kommer att få positiva effekter på markpriserna och att Västra hamnen i stort kommer dra nytta av denna utveckling.

4.2.6 Detaljplan Bo01 (DP 4537)

Till skillnad från översiktsplaner är detaljplanerna mer strukturerade och detaljorienterade än tidigare skrifter i planprocessen. ”Denna detaljplan omfattar förutom den permanenta delen av mässområdet också angränsande delar och sträcker sig från kusten fram till en förläggning av Västra Varvsgatan. Planområdet utgör en stadsdel i Västra hamnen och i denna stadsdel ingår området för bomässan som en integrerad del.” (DP 4537, 1999:3) Skriften är väldigt detaljerad och går noggrant igenom alla revideringar och kompletteringar som har kommit in från olika håll som Länsstyrelsen, Miljönämnden och Tekniska nämnden. Utöver de offentliga aktörernas tillägg så har även privata aktörer som Skanska och Malmö Windsurfingklubb yttrat sig. Inga direkt intresseoberoende

medborgare har yttrat sig i texten. Detaljplanförslaget har varit föremål för samråd och detta har lett till en del ändringar.

Därefter presenteras planförslaget med alla tänkbara berörda områden som parkeringsbehov, parkområden, offentlig service, bebyggelse, trafik, tekniska system och så vidare. Här är skriften stundtals detaljerad och går noggrant igenom de olika intressena ovan. Exakta beräkningar är här det som utmärker skriften från tidigare skede i planprocessen. Beräkningar på bullernivåer och andra hälsoaspekter är också presenterade.

Utöver planhandlingen i text, följer dessutom en illustrationskarta och en plankarta med.

Den tekniska nivån i DP 4537 är stundtals relativt hög, detaljerade uppgifter om byggnation och tekniska aspekter är svår att förstå utan den relevanta tekniska kunskapen. Som exempel presenteras parkeringslösningen på följande sätt:

”Parkeringslösningen grundar sig på följande dimensioneringar:

Bostäder: 0.8 ppl/lgh varav 0.1 ppl/lgh är besöksparkering

Verksamheter: 7 ppl/1000m²vy varav 4 ppl/1000m²vy är för besökare och 3 ppl/1000m²vy är för anställda (60 % av behovet av 5 ppl/1000m²vy för anställda, återstoden antas ske som samutnyttjade av boendeparkering)” (DP 4537, 1999:18).

Dock innehåller inte detaljplanen några ritningar över specifika byggnader eller VA-nät så den tekniska förståelsen begränsas ej till enbart fackkunniga. Vidare nämner detaljplanen att ett blandat innehåll eftersträvas och att planen därför till viss del är flexibel och tämligen generell då det gäller användandet av byggnaderna. Områdets slutresultat presenteras alltså inte, enbart de lösa begränsningarna presenteras som riktlinjer och inte som konkreta lagar.

Precis som den tekniska svårighetsgraden har ökat, har även språkbruket blivit mer precist och fackmannamässigt. Mängden förkortningar har ökat i relation till ÖP 2013 och språket framstår mer riktat till redan insatta parter. Dock finns där stora skillnader mellan olika avsnitt och stundtals är skriften enkel att förstå.

Malmö stadsbyggnadskontor, distrikt väster, är ansvariga för skriften DP 4537 men flera andra aktörer som Kommunfullmäktige, Stadsbyggnadsnämnden och Länsstyrelsen är inblandade i processen och har godkänt, antagit och kompletterat handlingar i olika stadium.

Planförklaringen presenterar inte några kostnader för projektet. Dock är Samrådförslaget, som är presenterat ovan (se 4.2.4), en del av DP 4537 och i den fanns kostnadsförslag från Tekniska nämnden med. Det redogörs inte heller för en mer detaljerad ekonomisk plan i DP 4537.

4.2.7 Kungörelse

Den 26 april 1999 presenterar Stadsbyggnadsnämnden en kungörelse över förslag till Detaljplan (DP 4537). I denna kungörelse förklaras att förslaget finns utställt för granskning under perioden 28 april till 28 maj 1999 i Malmö stadshus, entréhallen, August Palms plats 1. Därefter följer en kort presentation över Detaljplanen med bland annat hänvisning till de 1 050 lägenheterna och de 70 000 kvm yta för verksamheter. Efter denna korta beskrivning följer att eventuella anmärkningar skall skriftligen ha kommit in till Malmö kommun, stadsbyggnadsnämnden senast den 24 maj 1999. För att sedan avslutas med ”Den som inte framfört synpunkter på förslaget, senast under utställningstiden, kan förlora rätten att senare överklaga beslutet av att anta detaljplanen.”

Den 14 april 2000 kungör Stadsbyggnadsnämnden i Arbetet och Sydsvenskan att: ”Förslag till detaljplan för området väster om Västra Varvsgatan, BOMÄSSAN BO01 i Hamnen antogs av kommunfullmäktige 1999-08-26. Beslutet vann laga kraft 1999-09-29”(Kungörelse 1999). Kungörelsen informerar också att den som lider skada pga. detaljplaner kan bli berättigad till ersättning av kommunen, vilket måste väckas vid fastighetsdomstolen inom två år.

Kungörelsens språk är sakligt och kort, som endast informerar om att beslut redan har fattats. Till skillnad från informationen på anslagstavlan i Stadshuset, är kungörelsen i tidningarna frivillig och inte lagstadgad (Gregow, 2010, Kommunallag 1991:900 5 kap. 62 §).

5 Analys av planprocess Bo01

Följande kommer en analys av hela planprocessen att göras utifrån de tre processvärdena, *deltagande*, *ansvar* och *öppenhet*. Vi anser att de olika dokument och planer, nämnda ovan, endast är delar av processen. För att kunna ge en rättvis bild av medborgarinflytande i stadsplaneringen, bör planprocessen analyseras som en helhet, eftersom det är en kontinuerlig utvecklingsprocess mot en fullkomligt ny stadsdel.

5.1 Analys av deltagande

Utvecklingen för Bo01 och Västra hamnen från en tungt industrialiserad hamn till ett attraktivt bostadsområde med expansionistiska mål att knyta samman staden med havet på fyra år kan tolkas som ett kort tidsförlopp. När kommunen 1996 beslutar om behovet av en ny översiktsplan, till att ÖP 2013 presenterades i maj 1999, har riktlinjerna för det nya området dragits upp. Att sedan DP 4537 därefter vinner laga kraft i slutet av september 1999 markerar slutet på Västra hamnens utvecklingsprocess efter enbart 4-5 månader efter presentationen av ÖP 2013. När sedan utställnings- och överklaganstiden för DP 4537 fastställs till perioden 28 april – 28 maj i kungörelsen från den 26 april 1999 och att eventuella anmärkningar som inte kommer in i tid möjligen förlorar sin överklagansrätt, blir tidsfristen mellan ÖP 2013 och detaljplanens utställningstid i realiteten obefintlig. ÖP 2013 är den första konkreta informationen som når ut till medborgarna i helhet och i tryckt form kommer ut den 25 maj 1999, den 24 maj samma år går tidsfristen ut för överklagan till planförslaget till DP 4537 (Kungörelse den 26 april 1999). Detta leder till att medborgarna skall kunna sätta sig in i och förstå en detaljplan innan de har tillgång till en relevant översiktsplan för området och inte den översiktsplan som endast nämner ”Nytt promenadstråk längs Kockumhalvöns havssida som förbinds via ny gångbro med Riberborgsstranden” (se 4.2.1).

Denna situation kan ses som problematisk och hindrande för det medborgerliga deltagandet. Utan tillgång till material och tillräcklig tid att förstå och att opponera, kan inte det medborgerliga inflytandet säkerställas. Denna typ av begränsning där medborgarnas rättigheter utmanövreras och i realiteten försvinner är på många sätt det som Sjövik menar med att det medborgerliga deltagandet skall fungera i praktiken och inte enbart vara av formell karaktär.

I enlighet med Sjövik ser vi att de medborgerliga rättigheterna här enbart är av formell karaktär eftersom de faktiska möjligheterna att fatta sig en korrekt bild av läget är begränsat. Även om utställningstidens tidsfrist för DP 4537 efterlevts, har inte medborgarna fått ta del av någon översiktsplan som faktiskt relaterar till

bostadsbyggnation på Västra hamnen. Det medborgerliga deltagandet måste därför enligt vår mening ifrågasättas på denna punkt.

Individuella oberoende medborgares deltagande i den totala planprocessen verkar också vara ett frånvarande inslag. I det studerade materialet har vi inte hittat några indikatorer på att medborgare oberoende av företag eller föreningar har fått komma till tals. Eftersom Västra hamnens industriella förflutna innebär att området inte har några tidigare invånare, således fick inga medborgare komma till tals, något som annars brukar vara fallet vid framtagandet av detaljplaner. Det närmsta vi hittade var medlemmar av Malmös Windsurfingklubb som i sin position som nyttjare av Scaniaparken blev involverade i processen och därför fick komma till tals i DP 4537.

Frånvaron av medborgerligt deltagande i utvecklingsprocessen ser vi som ett tydligt deltagandeproblem utifrån Sjöviks två första kriterier som presenteras under 3.4.1, där fastställer Sjövik:

1. Att alla skall styra, i bemärkelsen att alla ska delta i lagstiftningen, besluta om den allmänna politiken, tillämpningen av lagar och i den statliga förvaltningen.
2. Att alla ska delta personligen i viktiga beslut, d.v.s. i beslut och frågor som rör allmänna lagar och den allmänna politiken (Sjövik 2004:92f).

Vi finner att dessa punkter ej har efterlevts då inga medborgare har fått vara direkt involverade i processen förutom genom politisk representation. Vi har ej hittat några inlägg eller uttalande som får oss att tro att oberoende medborgare faktiskt har varit involverade. Dock inser vi att utställningar och tidningsartiklar angående processen har haft en informerande och debattväckande roll men frånvaron av konkret deltagande i form av skriftliga inlägg i DP 4537 leder oss till slutsatsen att det medborgerliga deltagandet under utvecklingsfasen var kraftigt begränsad. Under det första kriteriet skulle man kunna argumentera att alla styr genom representation, men då vi finner utformandet av en ny stadsdel som ska finansieras med offentliga medel som ett viktigt beslut under det andra kriteriet, menar Sjövik, att det personliga deltagandet är viktigt och därför ska eftersträvas.

När det kommer till deltagande genom överklagan av översiktsplan och detaljplan har de fastlagda tidsfristerna efterlevts. Texterna är informativa med vad vi klassar som ett överlag enkelt och lättförståeligt språk, förkortningar och fackord figurerar inte allt för ofta och om de används så förklaras de oftast. I detaljplanen ökar dock språkets svårighetsgrad då de detaljerade förslagen presenteras i mer fackmannamässiga termer men inte till en i vår mening svårförståelig nivå. Den tekniska svårighetsgraden är också överlag relativt lätt att förstå och sätta sig in i, även om svårighetsgraden ökar från översiktsplan till detaljplan av förklarliga anledningar.

Den språkliga och tekniska svårighetsgraden ser vi inte som ett problem för möjligheterna till medborgerligt inflytande då texterna är relativt lätta att ta till sig. Detta medför att den demokratiska utmaningen *Tekniska aspekter* som presenteras under 3.2.2 i teoriavsnittet inte får någon direkt inverkan på möjligheterna till medborgerligt deltagande. Det medför dessutom att den

demokratiska utmaningen *Inflytelseförhållanden* inte heller utifrån språkliga och tekniska kunskaper får någon direkt inverkan under processvärdet *deltagande*.

Vidare ser vi flera punkter som kan relateras till *deltagande* som kommer att presenteras i avsnitten *ansvar* och *öppenhet* nedan.

5.2 Analys av ansvar

Processvärdet *ansvar* inbegriper dels det institutionella ansvaret, dels det individuella (se 3.5.2).

Det institutionella ansvaret, dvs. kommunens ansvar att nå ut till medborgarna med information samt kommunens ansvar att tydligt presentera de kommunala myndigheter och tjänstemän som ansvarar för utgivning av olika detalj-, översikts- och planprogram, bedömer vi som god. Detta motiverar vi dels genom att kommunen uppfyller sitt ansvar, som enligt lag krävs, att tillhandahålla material till berörda parter, samt dels genom att det överallt framgår vem som ansvarar för framtagandet av materialet, vilket är förutsättningen för ansvarsutkrävande. Enligt Sjövik är just möjligheten att kunna ställa de styrande till svars viktig.

Vem som bär det ekonomiska ansvaret för diverse planer samt genomförandet och byggandet av Bo01, framgår inte, således bedömer vi den som knapphändig. Finansierings- och budgetförslag är knapphändiga, vilket gör det omöjligt för medborgarna att sätta sig in i denna del samt att utöva ansvarsutkrävande.

Det individuella ansvaret berör medborgarnas ansvar gentemot demokratin, som Sjövik problematiserar med rätten att delta samt rätten att avstå från att delta. Eftersom material har tillhandahållits för medborgare och andra intressenter att ta del av, men att vi ingenstans under vår analys stötte på något som vittnar om medborgardeltagande, bedömer vi det individuella ansvaret som lågt. Detta kan ha sin förklaring i att området i Västra hamnen vid planeringen av Bo01 inte var bebott av privatpersoner, utan endast var ett hamn- och industriområde, varpå medborgarna inte blev inbjudna att ta del av planprocessen. Dock är detta problematiskt då tanken redan från början var att en del av bomässan skulle bli ett permanent bostadsområde. Risken finns, om medborgarna inte får inflytande i planprocessen, att slutresultatet inte når upp till de önskemål som de framtida invånarna har, varpå det kommer att bli svårt att få det bebott. På så vis har planeringsprocessen inte lyckats fullt ut, något som tas upp som en demokratisk utmaning i form av *tekniska aspekter* (se. 3.3.2).

5.3 Analys av öppenhet

Processvärdet *öppenhet* innefattar insyn i planprocessen samt omfattar det tryckta materialets tillgänglighet och eventuella kostnader för att få ta del av det (se 3.5.3).

Analysen visar att insynen i planprocessen för Bo01 är problematisk även om den lyder under offentlighetsprincipen. Det är svårt att följa hur beslut har fattats, dvs. på vilka grunder som diverse planer är baserade. Oftast presenteras de färdiga planerna i materialet, vägen dit är svår att följa. Det går att anta att många överenskommelser och beslut fattas vid informella möten, över luncher eller middagar, som inte finns dokumenterade. Det går också att anta att det eventuellt existerar vissa protokoll från olika möten, som vi inom ramen för detta arbete inte lyckats att spåra och på så vis kan analyseras. Dock är dessa i sådana fall inte heller kända för personalen på Stadsbyggnadskontorets arkiv, som hjälpte oss att få fram en del av materialet inför denna analys.

Detaljplanen visar ingen tydlig slutlig plan över hur husen skall se ut, endast en övergripande karta över hur husen är tänkta att stå. Detta förklaras med att det ska ge frihet för mässbyggarna. Då delar av mässan var tänkt att bli permanenta bostäder, vore det intressant för medborgarna att få ta del av en detaljerad plan, för att kunna bilda sig en uppfattning om huruvida planerna motsvarar medborgarnas behov och intressen.

I det analyserade materialet är insynen i ekonomin näst intill obefintlig. Hur projektet skall finansieras, med vilka medel samt vad det beräknas att kosta, finns inte presenterat i det analyserade materialet. Endast på ett ställe i Samrådsredogörelsen nämns en generell kostnadsberäkning från Tekniska nämnden, dock inte från någon annan nämnd eller kontor. Värt att upprepa är att Samrådsredogörelsen består av diverse intressenters respons på utskickat underlag, dvs. det är ett material främst avsett som svar till Stadsbyggnadskontoret och når inte direkt ut till övriga intressenter. Slutsatsen att dra av detta blir att insynen och öppenheten i ekonomin och budgeten för planprocessen för Bo01 för medborgarna är begränsad.

Tillgängligheten på material för berörda intressenter är god. I och med att området inte var bebott av privatpersoner, fick inga medborgare ta del av underlag som planprogrammet för att granska och bedöma detta.

Öppenhet inbegriper även eventuella kostnader för material. Analysen visar att det endast är Översiktsplanerna för Malmö stad 1990 och 2000 samt ÖP 2013 som kostar att köpa (100 SEK respektive 50 SEK). Det får förutsättas att övrigt material fanns att få kostnadsfritt. Detta ser vi som ett problem, då översiktsplaner är ett av kommunens viktigaste instrument för långsiktig stadsplanering, då kostnaderna för det tryckta materialet kan tänkas beskära medborgarnas möjlighet att ta del av det och på så vis få insyn.

6 Avslutande diskussion

Vårt studerade material har visat att medborgerligt deltagande i Bo01 planprocessen i vissa avseenden varit begränsat. Vi finner att det tillhandahållna tryckta materialet i form av översiktsplan och detaljplan har lämnat mycket att önska i form av överklaganstider, kostnader för material, avsaknad av ekonomisk insikt samt avsaknad av en konkret presenterad plan över slutprodukten. Vidare har vi också sett att medborgardeltagandet i utvecklingsprocessen av DP 4537 har i stort sett varit frånvarande, då inga oberoende privatpersoner har yttrat sig i samrådsredogörelser eller i slutlig detaljplan.

Det största problem som vi ser i Bo01 planprocessen är att medborgarna var tvungna att ta ställning till DP 4537 utan att först ha tillgång till en aktuell och relevant översiktsplan. Detta problem anser vi vara en stor inskränkning på medborgarnas möjlighet att delta i stadsplanering. I *medborgardemokratin* problematiserar Lundquist just realismen i ett aktivt deltagande av medborgarna. Förvisso menar han att det är viktigt att de medverkar och engagerar sig i den politiska debatten och vad som händer i samhället, men för att det skall kunna ske, måste medborgarna få rätta förutsättningar, för att medverka överhuvudtaget skall vara möjligt. Uppenbarligen har detta inte skett.

Då heller inga oberoende medborgare har deltagit i utvecklingsprocessen, finner vi hela utvecklingen av den nya stadsdelen, Bo01 i Västra hamnen, medborgerligt oförankrat.

Vidare finner vi att den tekniska och språkliga nivån i det tryckta materialet som inte exkluderande. Med det menar vi att förkunskapsnivån för att kunna ta till sig översikts och detaljplaner har varit acceptabel, dvs. att medborgare med olika inflytelseförhållanden och förutsättningar har en god möjlighet att förstå det.

Dessa problem och styrkor som vår analys har påvisat ser vi som ett tecken att där finns utrymme för förbättringar i medborgardeltagandet i stadsplaneringsprocessen. Vi finner att överklagansperioden skulle kunna vara längre och att medborgardeltagandet skulle kunna vara mer påtagligt i utvecklingsprocessen. Vi inser att vårt val av studieobjekt möjligtvis inte är ett fall som motsvarar ett normalfall där ett område är bebott av medborgare som i sin roll som granne och intressent automatiskt blir involverade i planprocessen. Dock finner vi att utvecklingen av en ny stadsdel, oberoende av tidigare bebyggelse, borde inkludera medborgardeltagande för att säkerställa att området motsvarar medborgarnas förväntningar. Detta eftersom medborgarna är de framtida nyttjarna och inte endast övriga intressenter så som Telia, Skanska, Länsrätten, Malmö Windsurfingklubb osv., vilka är de som kommit till tals i samrådsredogörelsen. Utifrån detta drar vi slutsatsen att vissa delar av det medborgerliga deltagandet endast kan hävdas vara av formell karaktär och därmed inte fungerar tillfredsställande i praktiken, något som Sjövik finner som underminerande för

processvärdet *deltagande*. Även *deltagardemokratiteorin* problematiserar den reella möjligheten till inflytande och deltagande i den liberala demokratin, då den studerar och problematiserar de medborgarliga rättigheternas faktiska innebörd och där vi ser demokratiska legitimitetsproblem.

6.1 Avslutande tankar kring frågeställningen

Vi hävdar att vi genom vår analys har kommit fram till resultat som besvarar våra frågeställningar och på så vis har syftet med uppsatsen uppnåtts.

Analysresultaten visar att den tryckta informationen som kommunen erbjöd medborgarna att ta del av i Bo01 processen var det färdiga materialet av översikts- och detaljplaner. Medborgarna fick ta del av denna information i ett sent skede av planprocessen. Medborgarna hade inte som i vanliga fall möjlighet att påverka processen genom samrådsmöten, utan vi har endast hittat belägg för påverkan genom överklaganden, dock i en begränsad till obefintlig omfattning p.g.a. tidsaspekten och frånvaron av tillgängligt material.

6.2 Vidare forskning

Vi har med vårt arbete visat att det medborgarliga deltagandet i Bo01 planprocess var undermåligt på vissa punkter. För vidare forskning vore det intressant att fördjupa sig i de maktstrukturer som ligger bakom beslutstaganden. Vem besitter den reella makten? Vilka informella nätverk existerar? Hur vanligt är det med lobbyism inom kommunpolitiken? Dessa frågeställningar vore intressanta att undersöka i framtida forskning för att ytterligare få klarhet i de processer som ligger bakom utbyggnad av nya stadsdelar som till exempel Bo01 och Västra hamnen som helhet.

6.3 Slutliga kommentarer

Under arbetets gång fastställde vi att det utan vidare gick att göra ytterligare fördjupad analys av vårt valda material utifrån andra samt fler variabler. Vi inser även problematiken med att låna och vidareutveckla delar av Sjöviks teori, eftersom helheten kan anses avgörande för dess applicerbarhet och på så vis kan det påverka resultaten. Dock fann vi att valet av materialet och uppsatsens begränsningar inte tillät Sjöviks teori i sin helhet.

Vi menar att valet av vår metod är väl anpassad till det vi ämnade undersöka. Vår hypotes om att fallet Bo01 överensstämde med att det skulle vare ett *least likely case* har bekräftats av vår studie. Likaså menar vi att den teoretiska

definitionen är förenlig med vår operationalisering av Sjöviks demokratiska processvärden, dvs. vi har mätt det vi ämnade mäta, vilket innebär att arbetet har god validitet. Vi har med vår undersökning haft som mål att noggrant använda oss av våra operationella indikatorer och på så vis har vi undvikit slumpmässiga och osystematiska fel. Med stöd av våra avgränsningar anser vi att upprätthålla arbetets tillförlitlighet och på så vis uppnå en god reliabilitet.

7 Referenser

7.1 Tryckta källor

- Bergström, Göran - Boréus, Kristina, 2005. *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig textanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Dannestam, Tove (2009). *Stadspolitik i Malmö – Politikens meningsskapande och materialet*. Lund: Stadsvetenskapliga Institutionen.
- Esaiasson, P, Gilljam, M, Oscarsson, H, Wängnerud, L, (2007). *Metodpraktikan*. Stockholm: Nordstedts Juridik.
- Falleth, E-I. - Hanssen, G-S. - Saglie, I-L, 2010. ”Challenges to Democracy in Market-Oriented Urban Planning in Norway”, *European Planning Studies*, årg. 18, nr 5, sid. 737-753.
- Gregow, Torkel (2010). *Sveriges Rikes Lag*. Kommunallag 1991:900 5 kap. 62 §.
- Held, David (2005). *Demokratimodeller*. Göteborg: Didalos.
- Lundquist, Lennart (2001). *Medborgardemokratin och eliterna*. Lund: Studentlitteratur.
- Maartola, I. - Saariluoma, P., 2002. “Error risks and contradictory decision desires in urban planning”, *Design Studies*, årg. 23, nr 5, sid 455-472.
- Schön, Lennart (2000). *En modern svensk ekonomisk historia*. Stockholm: SNS.
- Sjövik, Kristian (2004). *Demokrati bortom nationalstaten?* Lund: Stadsvetenskapliga Institutionen.

7.2 Elektroniska källor

- Lignell, Carl. ”Översiktsplan” i *Nationalencyklopedin*. Tillgänglig: http://www.ne.se.support.mah.se/lang/%C3%B6versiktsplan?ih_word=planprocessen. Hämtdatum: 4 maj 2011.
- Linn, Björn. ”Stadsbyggnad” i *Nationalencyklopedin*. Tillgänglig: <http://www.ne.se.support.mah.se/lang/stadsbyggnad>. Hämtdatum: 3 maj 2011.
- Malmö Stad 2011a. Tillgänglig: <http://www.malmo.se/Medborgare/Stadsplanering--trafik/Stadsplanering--visioner/Utbyggnadsomraden/Vastra-Hammen/Bo01.html>: Hämtdatum: 27 april 2011.

<http://www.malmo.se/Medborgare/Stadsplanering--trafik/Stadsplanering--visioner/Planprogram.html>. Hämtdatum: 28 april 2011.

7.3 Primärmaterial

Skrifter

Bo01 Framtidsstaden – Europeisk bomässa och utställning i Malmö 2001 (1999).
Johansson, Göran (2001). Västra hamnen – framtidsstaden.
Västra hamnen – en ny stadsdel i Malmö (2001).

Planer och dokument

Detaljplan DP 4537 för Bo01 (augusti 1999).
Detaljplan DP 4007 (augusti 1989).
Dialog PM, 18 stycken från Samrådstid 1998.
Generalplan för Malmö 1980.
Malmös General- och Översiktsplaner 1950-2000.
Planprogram för Bo01 Bomässa i Västra hamnen i Malmö, Malmö
stadsbyggnadskontor Distrikt Väster, 10 juni 1998.
Samrådsredogörelse till Detaljplan, DP 4537, 26 april 1999.
Översiktsplan för Malmö 1990.
Översiktsplan för Malmö 2000.
Översiktsplan för Malmö 2000, Planprogram, godkänd av Kommunstyrelsen
(3 sep 1998)
Översiktsplan för Västra hamnen, ÖP 2013, maj 1998.