



LUNDS
UNIVERSITET

Kommunikativ planering

Erfarenheter från två fall av medborgardialoger

Communicative planning

Experiences from two cases of citizen dialogues

Institutionen för kulturgeografi
och ekonomisk geografi
SGEL36

Vårterminen 2013
Thomas Niedomysl

Innehåll

1. Inledning	4
1.1 Bakgrund	5
1.2 Syfte och frågeställningar	5
1.3 Disposition	5
1.4 Avgränsning	6
2. Metod	7
2.1 Fallstudie	7
2.2 Metodval	7
2.3 Insamling av skriftliga källor	8
2.3.1 Validiteten av skriftliga källor	8
2.4 Insamling av källor till intervju	9
2.4.1 Genomförande av intervju	10
2.4.2 Validering av intervju	11
2.5 Innehållsanalys	11
2.6 Metoddiskussion	12
3. Tidigare forskning	13
4. Teori	16
4.1 Den rationella planeringsmodellen	16
4.2 Rationell planering i svensk kontext	18
4.3 Den kommunikativa planeringsteorin	19
4.4 Den kommunikativa planeringsmodellen	20

4.5 Kommunikativ planering i Sverige	23
4.6 Ramverk för utvärdering och analys	25
5. Fallstudier.....	29
5.1 Järvaområdet	29
5.2 Järvalyftet och Vision Järva 2030	31
5.3 Svenska bostäders upprustning- och förnyelsearbete.....	33
5.4 Fisksätra i Nacka kommun.....	36
5.5 Fallet Nacka	37
6. Analys	41
6.1 Järvalyftet och Svenska bostäder erfarenheter	41
6.2 Nacka kommuns erfarenheter	42
6.3 Fallstudiernas erfarenheter utifrån teorier och tidigare forskning.....	42
7. Avslutande diskussion och slutsats	47
7.1 Diskussion.....	47
7.2 Slutsats	48
7.3 Förslag till vidare forskning	49
8. Sammanfattning	50
Bilaga 1	54
Bild 2: Järvaområdets stadsdelar.....	54
Bilaga 2	57

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Miljonprogramsområdena uppstod som ett resultat av den höga bostadsbristen och den trångboddhet som präglade Sveriges storstäder sedan efterkrigstiden.¹ Utvecklingen av Miljonprogrammet utgick från en rationell planeringsmodell som byggde på ett uppifrånperspektiv, där politiker och experter planerade för livet i de nya bostadsområdena runt om i landet. Den rationella planeringsmodellen har i efterhand kritiserats för sin slutna och svåråtkomliga insyn i planeringsprocessen samt sin brist på mänskliga perspektiv. Dessutom anses den ha bidragit till många av de sociala problem som ofta förknippas med just bostadsområdena inom Miljonprogrammet. Vidare har underhållet av bostadsbeståndet ofta varit bristfälligt, vilket gör att behovet av renoveringar är stort på många håll.²

I samband med renovering och ombyggnad av bostadsbestånd inom Miljonprogrammet har planeringen i högre grad gått i en mer kommunikativ riktning, det vill säga att de boende involveras i planeringsprocessen genom olika typer av dialoger. Detta kan ses som en reaktion mot den rationella planeringsmodellen då insynen i planeringen hos den enskilde individen var begränsad. Idag eftersträvas istället en demokratiskt förankrad process som bygger på kommunikation mellan beslutsfattare och medborgare.³

Det har dock visat sig att demokratiska planeringsprocesser står inför en del problem vid den praktiska tillämpningen. Att få samtliga berörda parter röster hörda är ett återkommande problem vid deltagarprocessen, det har till exempel visat sig svårt att involvera alla berörda individer och grupper. Planerare står ofta inför en del begränsningar i frågan om handlingsutrymme och behöver därför ta hänsyn till en mängd olika faktorer. Ett exempel på en sådan faktor kan vara att

¹ Sveriges radio arkiv, (1951) *Tage Erlander om bostadsbyggandet*

² Henecke, Birgitta, & Khan, Jamil, (2002) *Medborgardeltagande i den fysiska planeringen – en demokratiteoretisk analys av lagstiftning, retorik och praktik* s. 6

³ Khakee, Abdul. (2006) *Medborgardeltagande i samhällsplaneringen - Planering med nya förutsättningar. Ny lagstiftning, nya värderingar* s.19

planerare måste beakta maktrelationer som råder mellan beslutsfattare och allmänhet, en annan är att avgöra i vilken utsträckning man kan ta hänsyn till medborgarnas synpunkter.

I denna uppsats kommer två kommunala förnyelse- och integrationsprojekt inom Stockholms län att studeras, *Järvalyftet* i Stockholms kommun och *Projekt navigator* i Fisksätra, Nacka kommun. Järva är för närvarande aktuellt i och med händelseutvecklingen med oroligheter i flera av stadsdelsområdena i maj 2013. Båda dessa projekt har använt sig av medborgardialoger som verktyg för att skapa integration och en god utveckling i förortsområden med miljonprogramskaraktär. Genom att föra dialoger med invånare och verksamma i områdena hoppas man kunna samla in åsikter och önskemål, som sedan kan bidra till att lyfta och rusta upp områdena. De båda projekten har haft likartade metoder för att föra dialogerna men skiljer sig till viss del i omfattning och målsättning.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att undersöka vilka utmaningar och möjligheter som föreligger vid tillämpningen av kommunikativ planering, med fokus på den utförande aktören i medborgardialoger. Genom att studera och analysera två fall av medborgardialoger utifrån teorier och tidigare forskning kring kommunikativ planering är förhoppningen att kunna dra slutsatser kring vad som är framgångsrikt respektive problematiskt i dessa processer.

Uppsatsen kommer att utgå från följande frågeställningar:

- *Vilka är de positiva respektive negativa erfarenheterna hos de utförande aktörerna i de båda fallen av medborgardialog?*
- *Kan dessa erfarenheter förstås utifrån teorier och tidigare forskning om kommunikativa planeringsmodeller?*

1.3 Disposition

Uppsatsen kommer att utgå från en teoretisk skildring av rationell- och kommunikativ planering som redogör för hur teorierna har uppstått, i vilket syfte samt hur de har berört Sverige i praktiken. Därefter presenteras de geografiska områdena för de projekt som har studeras, kort bakgrund om hur de uppkom samt

hur de ser ut idag. Efter att områdena har fått en geografisk presentation beskrivs de två fallen, hur de har uppstått och i vilket syfte samt de utförande aktörernas erfarenheter i samband med medborgardialogerna. I analysen redogörs och analyseras det empiriska materialet utifrån teorier och tidigare forskning, detta för att sedan kunna besvara frågeställningarna. Därefter förs en diskussion kring uppsatsämnet och avslutningsvis presenteras slutsatsen.

1.4 Avgränsning

Eftersom uppsatsen behandlar ett relativt brett ämne, det vill säga kommunikativ planering med fokus på medborgardialoger, har tre tydliga avgränsningar gjorts. En teoretisk, en geografisk samt en tidsmässig.

Uppsatsen har en tydlig teoretisk avgränsning, fokus riktas främst mot den kommunikativa planeringsteorin som är av genomgående tema under uppsatsen. Men för att förstå den kommunikativa planeringens uppkomst samt utveckling redogörs även för den rationella planeringsmodellen. Uppsatsen är vidare geografiskt avgränsad till att studera två geografiska områden, båda belägna inom Stockholms län (se karta i bilaga 1). Det första fallet behandlar stadsdelarna kring Järvafältet, nordväst om Stockholm. Stadsdelarna inom detta område är Akalla, Husby och Kista som är belägna norr om Järvafältet samt Hjulsta, Tensta och Rinkeby, söder om Järvafältet. I det andra fallet behandlas Fisksätra, en tätort i Nacka kommun öster om Stockholm. Tidsmässigt är studien begränsad till att studera två utvecklings- och förnyelseprojekt där medborgardialoger varit i fokus, en från vardera kommun. I Nackas fall är de olika projektsatsningarna redan avslutade medan *Järvalyftet* är ett projekt som fortfarande pågår, därmed avgränsas fallet från att det tillkom som förslag (år 2007) fram tills idag. Eftersom *Järvalyftet* dessutom är ett stort och omfattande projekt med många inkluderade delprojekt, har en vidare avgränsning gjorts. Fokus kommer framförallt att ligga på Svenska bostäder och Stockholms stads huvudprojekt med att upprusta och renovera bostadsbestånden samt den fysiska närmiljön. I fallet om Nacka kommer en mer generell beskrivning att ges över Nackas och kommunens olika integrationsprojekt. Fokus ligger dock på den del som går under benämningen *Projekt Navigator*.

2. Metod

2.1 Fallstudie

I denna uppsats studeras möjligheterna och problematiken kring tillämpningen av kommunikativ planering, med fokus på planerare och andra involverade aktörer att föra medborgardialog. För att kunna studera komplexiteten och möjligheterna med att tillämpa dialoger som arbetsmetod under planeringsprocessen är det för denna studie naturligt att mer ingående studera fall där medborgardialoger har använts i praktiken. Med en fallstudie är det möjligt att fokusera på en eller flera förekomster av en viss företeelse. På så sätt kan man göra en mer djupgående skildring av förhållanden eller processer av olika slag.⁴ Vid fallstudier riktar man som forskare in sig på en eller några få undersökningsenheter. I detta fall kommer två kommuners kommunikativa planeringsprojekt att studeras.⁵

Val av fall

Val av fall måste ha en relevans för de frågor som undersöks i forskningsstudien. I denna uppsats undersöks som nämndes innan två fall av projekt där man tillämpat kommunikativa metoder för upprustning och integration i miljonprogramsområden. Valet av fall motiveras med att de båda områden präglas av både komplexa och intressanta förutsättningar. Områdena har sedan några decennier tillbaka präglats av socioekonomiska problem, dock i varierande utsträckning. Fokus i denna studie ligger i att undersöka hur planerarna och andra involverade aktörer tar sig an problematiken genom att tillämpa kommunikativa metoder.

2.2 Metodval

Denna studie grundar sig i en kvalitativ metod. Metoden är ett samlingsbegrepp för olika arbetsätt som tillämpas inom samhällsvetenskaplig forskning. Sammanfattningsvis kan man beskriva att arbetssättet utgår från att forskaren infinner sig i en social verklighet som analyseras samtidigt som en parallell datainsamling och analys sker. Forskaren ska även här fånga människors handlingar och dessa handlingars betydelse. Genom att använda sig av kvalitativa

⁴ Denscombe, Martyn (2009) *Forskningshandboken – för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna* s.59

⁵ Ibid. s.62-63

metoder kan man åstadkomma en omfattande beskrivning av det undersökta ämnet.⁶

Den kvalitativa metoden är en mycket väletablerad metod inom i stort sett alla samhällsvetenskapliga kunskapsområden. Ofta arbetar man för att kombinera kvalitativa och kvantitativa arbetsätt för ändamålet att nå ett brett och pålitligt resultat.⁷ Skillnaden mellan kvantitativ respektive kvalitativ forskning avser främst de olika tillvägagångssätten att analysera saker och ting. Kvalitativ forskning bygger framförallt på att omvandla information till data i form av skriftligt format, ofta används bilder eller ord som en dominerande analysenhet. Kvantitativ forskning däremot tenderar att använda siffror och bygger ofta på mätning av olika företeelser eller fenomen.⁸ I denna studie kommer data bestå av skriftligt material i form av projektdokument, rapporter och redovisningssammanställningar samt även semistrukturerade intervjuer. Dessa är att betrakta som kvalitativa data.

2.3 Insamling av skriftliga källor

En större del av det insamlade materialet bygger på skriftliga källor i form av offentliga dokument från kommuner och kommunala bostadsbolag. Insamlingen av de skriftliga dokumenten kan inte beskrivas som problematiskt då de hämtats via Internet och då främst från kommunernas hemsidor. Däremot har innehållet av dokumenten inte varit fullständiga för denna forskning, viss viktig information har inte varit tillgänglig vilket därmed har försvårat arbetet. Intervjuerna har därmed tjänat som stöd och komplement till studien.

2.3.1 Validiteten av skriftliga källor

Vid insamling av skriftliga källor är det viktigt att granska källorna, deras validitet är något som måste fastställas och inte något som direkt kan tas för givet. Platt och Scott hävdar att dokument bör utvärderas i förhållande till olika kriterier, bland annat genom *autenticitet*, *trovärdighet*, *representativitet* och *innebörd*. Kriteriet om *autenticitet* innebär att man vidare bör undersöka om dokumentet är "äkta och ursprungligt" det vill säga är dokumentet tillförlitligt ur den aspekt att

⁶ Denscombe, M (2009) s.319

⁷ Ibid s.322-323

⁸ Ibid s.320-321

det är vad det utger sig för att vara, och att ingen manipulering har skett.⁹ Vid det andra kriteriet gällande *trovärdighet*, bör man vidare undersöka om innehållet är på riktigt ur den aspekt att man bör ställa sig frågan om personerna som har registrerat informationen kan betraktas som pålitliga och kunniga? Hur noggranna har genomförandet av observationerna och registreringarna varit?¹⁰ Det tredje kriteriet, *representativitet*, uppmanar forskaren att göra en bedömning av om dokumentet är typiskt för sitt slag och om det representerar en typisk enhet av den företeelse som beskrivs.¹¹ Enligt det sista kriteriet, *innebörd*, bör man som forskare ställa sig kritisk till om dokumentets mening eller innebörd är av god kvalitet. Detta genom att ställa sig frågan om vad det är för dokument och vad dokumentet säger.¹²

Genom att förhålla sig till dessa kriterier har forskaren möjlighet att göra en ungefärlig bedömning huruvida validiteten för de olika dokumenteten ser ut. För denna studie har dessa kriterier varit vägledande för analysen av insamlade data.

2.4 Insamling av källor till intervju

För att komplettera dokumentanalyserna med central fakta samt få en djupare insikt i de valda fallen, har intervjuer genomförts. Syftet har dessutom varit att få ta del av mer informell information om de olika projekten, samt ur olika aktörers perspektiv.¹³ Då studien fokuserar på kommunikativ planering och medborgardialoger har intervjuerna skett med aktörer som har varit delaktiga och engagerade i de olika fallen av förnyelseprojekt och varit på plats under själva medborgardialogerna. Deras kunskap och erfarenheter har gett en betydligt mer detaljerad bild om hur arbetet gått till samt vilka möjligheter och begränsningar som förekommit under arbetsprocessen. Till skillnad från insamling av dokument är intervjuer en något svårare metod att använda sig av, framförallt på grund av svårigheten att få relevanta aktörer att ställa upp. I de projekt som valts att studeras i uppsatsen har många aktörer varit inblandade, att veta vem man ska kontakta är svårt. I detta fall har, efter kontakt med organisationerna, representanter valts ut med motiveringen att de har arbetat med respektive projekt

⁹ Denscombe, M (2009) s.301

¹⁰ Hay, T, (2009) s.218

¹¹ Denscombe, M (2009) s.302

¹² Hay, T, (2009) s.229

¹³ Denscombe, M (2009) s.231-233

under en längre tid och dessutom jobbat nära medborgarna. För denna studie har en representant från varje fall intervjuats, dock har de två haft olika befattning samt olika roller vid dialogarbetena vilket har medfört olika och varierande resonemang och svar. Detta har i sin tur lett till varierande fakta och beskrivning av de olika projekten i empiriavsnittet. Gemensamt och framförallt positivt för de båda representanterna är att de under en längre tid varit delaktiga i projekten och därmed kan betraktas som väl insatta i sina respektive projekt. Då tidsramen för studien varit relativt begränsad har urvalet av intervjuade aktörer begränsats något. Genom att genomföra fler intervjuer hade troligtvis mängden information utökats samt varit lättare att analysera. Dessutom hade man genom att intervjua olika personer inom samma projekt troligtvis fått med olika perspektiv på projekten då man beroende på befattning eller aktör besitter olika typer av kunskap och erfarenhet.

2.4.1 Genomförande av intervju

Intervjuerna har skett med en enskild aktör åt gången, och har varit av semistrukturerad karaktär. Eftersom det har handlat om att nå information som har saknats i offentliga dokument har frågorna varit färdigformulerade sen innan, dock har flexibilitet i ämnesordning och följdfrågor tillåtits. Detta framförallt för att låta den intervjuade ha möjlighet att utveckla sina idéer och svar.¹⁴ Den semistrukturerade intervjun ger också större möjlighet för intervjuaren att genom följdfrågor förtydliga och utveckla de svar som ges.¹⁵

Intervjuerna har genomförts via telefon med hänvisning till att tidsutrymmet begränsat möjligheten till att ses personligen. Att genomföra intervjuer via telefon kan både ha för- och nackdelar. Som i detta fall, ger det möjlighet att genomföra intervjuer, då distans och tid är ett hinder. Dock begränsas öppenheten i intervjun. Att stämma av, observera kroppsspråk och ansiktsuttryck, samt föra en fri och öppen diskussion är betydligt svårare vid ett telefonsamtal.¹⁶ Eftersom intervjuerna har genomförts via telefon har det varit viktigt att innan intervjun fråga om tillåtelse för ljudupptagning.¹⁷

¹⁴ Denscombe, M (2009) s. 234-235

¹⁵ Hay, T, (2009) *Samhällsvetenskaplig forskning* s. 150

¹⁶ Denscombe, M (2009) s. 30

¹⁷ Ibid s. 259

Båda intervjupersonerna representerar stora organisationer, en kommun respektive ett bostadsbolag. Det är viktigt att vara medveten om att de svar som framkommer under intervjuerna inte nödvändigtvis helt representerar dessa organisationer utan kan vara färgade av personliga uppfattningar och erfarenheter. Under intervjuerna har också ämnen som kan betraktas som känsliga kommit på tal, såsom etnicitet, segregation och socioekonomiska problem. Som intervjuare har strävan varit att förhålla sig neutral till dessa ämnen för att inte påverka informanten på olika sätt.¹⁸

2.4.2 Validering av intervju

Vid genomförandet av intervjuerna har forskaren låtit den intervjuade ta del av utskriften för att kontrollera dess riktighet. Detta av den enkla principen att den intervjuade faktiskt tillåter delar av intervjun för publicering. Dessutom är detta viktigt för att se till att saker och ting faktiskt beskrivs på rätt sätt och inte har missförstått.¹⁹

2.5 Innehållsanalys

Innehållsanalys är en metod som främst används vid samhällsvetenskaplig forskning för att ge systematisk och kvantitativ beskrivning av innehållet i olika texter såsom böcker, artiklar, tidskrifter med mera. Genom att granska innehållet i texten, detta till exempel genom att studera frekvensen av vissa ord och uttryck i kan forskaren ta fram och analysera information som finns i texten. Metoden tillämpas bland annat för att analysera massmediers rapportering från valrörelser. Men i denna uppsats har innehållsanalysmetoden tillämpats för att kunna analysera den kvalitativa data som samlats in för intervjuerna och för de skriftliga källorna. Genom att använda sig av en innehållsanalys kan man genom att placera in data i en teoretisk referensram förstå deras innehåll bättre.²⁰ Innehållsanalys har dessutom potential att avslöja dolda meningar detta genom att texten eller den intervjuade kan ge uttryck för ett djupare rotat och eventuellt oavsiktligt budskap. Dock bör man visa viss respekt för den intervjuandes yttranden och inte dra för analytiska slutsatser.²¹

¹⁸ Denscombe, M (2009) s.266

¹⁹ Ibid s.266

²⁰ Hay, Tim (2009) s.229

²¹ Denscombe, M (2009) s.308

2.6 Metoddiskussion

Valet av en kvalitativ metod har varit genomgående under hela studien. Att kombinera kvalitativ datainsamling med kvantitativ data kan dock vara att föredra för att nå ett brett och tillförlitligt resultat. Kvantitativa data hade i viss mån varit lämplig att använda sig av när det kommer till den komparativa studien av de två projekten. Genom att till exempel jämföra statistik över deltagarengagemang och deltagarfrekvens hade man i större utsträckning kunnat dra slutsatser om vilket projekt, och vilka moment inom dessa projekt, som varit mer eller mindre lyckat och på sådant sätt göra en bedömning om medborgardialogen varit fungerande eller ej. Att jämföra statistisk data över ålder, kön och sysselsättning hade också kunnat ge ett mer intressant resultat för att kunna göra en vidare bedömning om det var någon speciell samhällsgrupp som utmärkte sig mer vid dialogerna eller om det var någon grupp som höll sig utanför dialogerna. Men eftersom denna form av data har varit svåråtkomlig har kvalitativa studier fått tillämpas istället.

Kritik som kan riktas mot den kvalitativa metoden är att den inte sällan bygger på tolkningar. Tolkningarna som görs vid denna metod är ofta nära kopplad till forskarens "jag". Forskarens egna sätt att analysera saker och ting har ofta en mer framträdande roll vid denna form av forskning till skillnad från kvantitativ forskning. Det innebär att det finns viss risk för att resultatet präglas alltför mycket av forskarens identitet, bakgrund och egna övertygelser.²²

De intervjuer som har genomförts har varit av semistrukturerad karaktär, denna intervjuform tillåter viss form av flexibilitet och ger den intervjuade möjlighet att utveckla sina idéer och svar.²³ Det har både underlättat och försvårat informationsinsamlingen. Det har å ena sidan gjort det möjligt att få ut många och utförliga svar utan att intervjuaren har behövt vara särskilt drivande. Å andra sidan har det inneburit att många svar har varit svårtolkade. Dessutom har denna typ av intervjuform lett till att den intervjuade har haft möjlighet att slingra sig ur eller tala förbi mer känsliga frågor. Eftersom uppsatsen delvis behandlar känsliga frågor kring till exempel brister i arbetssätt och projektstrukturering har det i sin tur varit svårt att få fram tydliga och konkreta svar.

²² Denscombe, M (2009) s.399

²³ Ibid s.234-235

3. Tidigare forskning

Det finns en uppsjö av forskning kring kommunikativ planering och medborgardialoger, det gäller även till viss del forskning om medborgardialoger som tillämpats i utsatta områden. Integrationsverket menar i sin kunskapsöversiktsrapport *Förort i fokus – interventioner för miljoner* att utsatta bostadsområden har under de senaste åren har blivit ett ämne för ett varierande tvärvetenskapligt intresse med inriktning inom flera olika områden detta alltifrån arkitektur, byggnadsteknik till samhällsvetenskaplig forskning av bostadspolitik, demokrati och segregation. Rapporten fokuserar främst på bostadssociala interventioner i nordiska storstäders utsatta bostadsområden, i synnerhet kommunala insatser med stöd av statliga satsningar. Vidare inriktas studien på hur dessa interventioner studeras inom samhällsvetenskaplig forskning i exempelvis sociologi, kulturgeografi och statsvetenskap. Denna kunskapsöversikt beskriver dock inte hur insatser utförs i de utsatta områden utan studerar vad forskare kommer fram till i deras studier och rapportering.²⁴

I den sammanfattande avslutningen beskrivs det att interventioner gör skillnad, dock varierar de från fall till fall. Utifrån den diskussion som förts kring interventioner och dess erfarenheter nämns några faktorer som speciellt avgörande. Vikten av samordnade och samtidiga insatser på flera nivåer har visat sig vara positiv. Kortvariga och ensidiga satsningar blir däremot ofta kostsamma och ger ofta små effekter oavsett om det handlar om praktiska områdesinsatser eller förändringar på en mer övergripande politisk nivå. Vidare beskriver forskarna att ”strukturella problem” inte kan lösas lokalt, däremot går det att förändra och påverka levnadsvillkoren, självkänslan och framtidstron i att nå positiv riktning genom interventioner i de områden som präglas av socioekonomiska problem. En annan viktig diskussionsfråga är ”underifrånperspektivet”, ett begrepp som ofta återkommer i liknande forskningsstudier. I Integrationsverkets kunskapsöversikt beskrivs underifrånperspektivet som ett ”arbetsätt” som innebär både möjligheter och utmaningar. Här menar man att ambitionerna ofta varierar och att det ofta saknas konkreta åtgärder för hur invånarnas inflytande ska se ut. Detta beror bland annat på att det finns en viss ovana i att tillämpa denna arbetsmetod från tjänstemännens sida. Att veta hur man ska hantera denna arbetsmetod är ofta svårt eftersom det

²⁴ Ibid. s.71

skiljer sig från de traditionella arbetsformerna men också på grund av reglering från rådande maktordning. Samtidigt har inflytande från de boende visat sig ge positiva effekter och man konstaterar att en ökad kommunikation och samverkan är en viktig del i ett utvecklingsarbete.²⁵

Forskningsrapporten *Medborgardeltagande i den fysiska planeringen – en demokratiteoretisk analys av lagstiftning, retorik och praktik*, framtagen av Henecke och Khan vid sociologiska institutionen i Lund, tar upp ämnet kring medborgardeltagandet mer öppet och generellt. Syftet med studien är att utifrån ett demokratiteoretiskt perspektiv analysera vilken demokratisyn som kommer till uttryck i den kommunala fysiska planeringen, med fokus på framförallt medborgarnas deltagande och inflytande. Studien avgränsas till plan- och bygglagen samt även flera lagar som påverkar den fysiska planeringen. Forskarna beskriver hur den nuvarande plan- och bygglagen har klara ambitioner kring deltagande och demokrati eftersom den ger medborgarna möjlighet till ett tidigt deltagande i planprocessen. Dock menar de på att det ändå finns vissa begränsningar för medborgarinflytande, dels eftersom det inte finns några strävanden efter att införa några direktdemokratiska element utan att beslutsfattandet ligger fast inom ramen för den representativa demokratin och dels eftersom lagstiftningen ger möjlighet för kommuner att i vissa fall använda en mer förenklad planprocess där medborgardeltagandet kan minska betydligt.²⁶

Kulturgeografen Velásquez avhandling från 2005 *Förankring- och dialogkraftspelet mellan planering och demokrati* är av liknande karaktär som denna uppsats då den i princip behandlar samma ämne, det vill säga demokratiska planeringsprocesser i förortsområden. Avhandlingen är betydligt mer omfattande och analyserar kommunikativ och demokratisk planering ur ett bredare perspektiv. I fallstudiens fokus ligger förorten Alby, en ort i Botkyrka kommun söder om Stockholm. Alby beskrivs som en ”typisk förort” med en stor kulturell mångfald. I sin avhandling följer och analyserar Velásquez hur en lokal tjänstemannagrupp arbetade med en framtidsverkstad från dess idéstadium och planering till genomförande och uppföljning.²⁷

²⁵ Integrationsverket (2002) s.120-121

²⁶ Henecke & Khan (2002) s.7

²⁷ Velásquez (2005) s. 11-12

Velásquez avhandling tar upp komplexiteten med att föra en välfungerande diskurs i ett samhälle som genomsyras av segregation och kulturell mångfald. Fokus i avhandlingen ligger på att studera hur de kommunala tjänstemännen i sitt arbete med förankring och dialog tar sig an denna problematik samt hur de i sin tur kan bidra till en god planeringspraktik samt en hållbar utveckling.²⁸ Enligt Velásquez ligger ett problem i att tjänstemännens arbete begränsas av systemvärldens dominans vilket ger konsekvenser för invånarnas inflytande. Konsekvensen av detta leder till att invånarnas livsvärld, det vill säga deras dagliga liv och erfarenheter, prioriteras lågt. Dialoger kan bli svåra genomföra och kan i vissa fall inte komma till stånd.²⁹

²⁸ Ibid s. 11

²⁹ Ibid s.2 13-216

4. Teori

I följande kapitel redogörs för teoretiska perspektiv på planering. Fokus kommer framförallt att ligga på den kommunikativa planeringen men även den rationella planeringsmodellen kommer att beskrivas. Detta eftersom den rationella planeringsmodellen, till viss del, kan anses ligga till grund för utvecklingen av den kommunikativa planeringen. Genom att redogöra för teorierna var för sig kan man på ett enklare sätt förstå hur de hänger samman samt står emot varandra. Redogörelsen av teorierna kommer utgå ifrån dess uppkomst, syfte och vilken kritik som har riktats mot dessa. Efter att teorierna har presenterats görs en kortare beskrivning för hur de har berört svensk samhällsplanering. Därefter presenteras en utvärderingsmetod som senare ska återkopplas till uppsatsens analys.

4.1 Den rationella planeringsmodellen

Rationalitet som ideologi och ansats har utvecklats genom en rad olika planeringsformer. Den rationella planeringen grundar sig i tanken om vetenskaplig rationalitet. Denna vetenskapliga rationalitet bygger på två beståndsdelar. Den första utgångspunkten innebär att genom att inneha tillräckligt med kunskap ska man kunna bedöma eller kalkylera för vilken handling som är mest effektiv. Den andra utgångspunkten innebär att människor styrs av handlingen om att sträva efter att maximera resultaten eller vinsten, detta genom att utgå från första utgångspunkten, om att bedöma vilket handlingsätt som är mest rationellt. Under perioden då socialdemokratin strävade efter att nå ett välfärdssamhälle från slutet av 1920-talet fram till 1970-talet rådde det stark tilltro till vetenskapen och den rationella planeringen.³⁰

Den rationella planeringsmodellen kan ses som en välstrukturerad process som utgår från att identifiera ett problem som därefter följs upp med en målformulering och som i sin tur avslutas med implementering, uppföljning och återkoppling. Denna planeringsprocess utgår från styrningssätt som liknas vid ”top-down” det vill säga att styrning sker från högre till lägre nivåer.³¹ Vid den rationella planeringsmodellen är det beslutsfattarna som bestämmer målen medan professionella planerare och andra aktörer formulerar fram olika planer. Teoretiskt sett formuleras planerna utifrån de mål som beslutsfattarna uttrycker. Här strävar

³⁰ Forsberg, Gunnel (2005) *Planeringens utmaningar och tillämpningar* s.312

³¹ Khakee, Abdul (2000) *Samhällsplanering Nya mål, perspektiv och förutsättningar* s.48

man främst efter att finna den mest fördelaktiga sammankopplingen mellan resursanvändning och måluppfyllelse. Detta kräver i sin tur en välplanerad användning av resurser, samt att målen är väl angivna. Faludi är kritisk till detta och menar att det är svårt att formulera ett optimalt program, detta eftersom problemen ofta är dåligt definierade och att många av målen endast kan definieras kvalitativt, sambandet mellan mål och medel blir därför ofta svagt. Detta betyder i sin tur att programmen har en tendens att bli osäkra. Kunskapsknapphet och värderingsosäkerhet är den främsta orsaken till detta.³²

Forsberg menar vidare på att kritiken mot rationell planering utgår från två aspekter. För det första riktades stark kritik mot planeringens resultat, man menade att planeringen inte klarat av sin uppgift, det vill säga att bättre tillfredsställa människors behov i samhället. För det andra, i samband med paradigmskiftet från positivismen till post-positivismen, ifrågasattes den teknokratiska dominansen. Post-positivismen problematiserar positivismens tankesätt ”om att kunskap om faktiska förhållanden vilar på sinneserfarenheter eller observationer” samt objektiv vetenskaplighet och istället menar att vår kunskap om samhället är beroende av vår förmåga av att uppfatta olika element.³³

Vidare har den rationella planeringsmodellen även fått kritik för att rollfördelningen mellan beslutsfattare och tjänstemännen inte är konsekvent. Man menar att det istället är tjänstemännen och planerarna och inte politikerna som identifierar och formulerar problemen samt initierar planeringsprocessen.³⁴ Många menar att det är tjänstemännen som är en del av verkligheten och besitter kunskap om samhället. Kritiker mot den rationella planeringen menar att man bör se planeringens mål och medel som ett helhets-system och understryker att planering består mer av politik än teknik.³⁵

³² Khakee, A (2000), s.25-26

³³ Forsberg, G (2005) s.312

³⁴ Ibid. s.313

³⁵ Ibid. s.313

4.2 Rationell planering i svensk kontext

Den rationella planeringsmodellen hade en stor påverkan på bostadsplaneringen runt om i världen och dominerade starkt Sveriges bostadsplanering under framförallt perioden mellan 1965 och 1974. *Miljonprogrammet* är benämningen på det bostadspolitiska projekt som bedrevs under denna tid i Sverige. Programmet var en omfattande satsning där en miljon bostäder skulle byggas under en 10-årsperiod. Tanken var att man på ett snabbt och effektivt sätt skulle möta Sveriges stora efterfrågan på bostäder samt lösa den trångboddhet som genomsyrat Sverige sedan efterkrigstiden. Satsningen resulterade i nya områden med karaktäristiska drag som präglades av flerbostadshus i betong, sparsam markanvändning och tydliga trafiksepareringar. I takt med 1970-talets ekonomiska kris, politiska reformer, och utomstående kritik började produktionen av lägenheter att minska. År 1974 ansågs miljonprogrammets tid vara över, under perioden hade totalt 1 006 000 lägenheter producerats i Sverige.³⁶

Miljonprogrammen väckte stor uppståndelse ända från start. För de som drabbats av bostadsbrist var tillkomsten av nya bostäder naturligt nog till stor glädje. Från andra håll riktades dock kritik mot Miljonprogramsbostädernas ofta ogästvänliga och ibland rent av fientliga utseende. Arkitekturen ansågs ful och brutal, vilket man menade berodde på flera orsaker. Borelius, chef för bostadsstyrelsens tekniska byrå, menade att den främsta orsaken berodde på att för stor vikt hade lagts på byggskedet och man hade tänkt för lite på boendeskedet. I många fall hade man låtit ekonomiska och tekniska lösningar väga tyngre än själva trivsamteten. Bostäderna byggdes fort och rationellt för att hålla en billig budget. Därför glömde man helt enkelt bort, vid upplåtandet av de nya områdena, att byggskedet är ett kort skede medan boendeskedet är ett betydligt längre skede på uppåt 60 år. Kritiken riktas framförallt mot byggherrarnas, bostadsföretagens och hyresföreningarnas starka och opersonliga inflytande över områdenas utformning och hyresgästernas svaga ställning att vara med att bestämma över sin fysiska miljö och utemiljön. Medinflytande mellan organisationer och individer var något som efterfrågades starkt.³⁷

³⁶ Nationalencyklopedin *Miljonprogrammet*

³⁷ Sveriges radio arkiv (1971) *Varför så fult i de nya bostadsområdena?*

4.3 Den kommunikativa planeringsteorin

Den kommunikativa planeringen har vuxit fram genom en samling olika teoretiska inriktningar.³⁸ Habermas och hans tankar kring kommunikativ rationalitet och handlande har fått en stor betydelse för den kommunikativa planeringsteorin och även andra normativa teorier. Tesen om kommunikativ rationalitet innebär i korthet att genom att samhällen innehar ett kommunikativt förnuft finns det möjlighet att komma överens. För att lyckas eftersträva detta förnuft är det viktigt att föra goda samtal med alla individer i samhället.³⁹ Vidare ifrågasatte Habermas det filosofiska tankesätt som den instrumentella rationaliteten innebar och strävade efter att nå andra sätt att resonera kring tänkandet och vetandet.⁴⁰ Hans tankar kring kommunikativt handlande grundar sig i kraften bakom språket och menar att människan utvecklar kunskap för särskilda ändamål för att kunna kommunicera och arbeta. Dessa ändamål genomsyras av tre kognitiva intressen: det tekniska, det praktiska och det emancipatoriska. Det tekniska intresset grundar sig i ett nyttotänkande tankesätt om att allting ska vara funktionellt och präglas av ett så kallat instrumentellt förnuft. Det praktiska intresset gör det möjligt för människor att omvandla miljön. Språk utgör en viktig del för att mänsklig interaktion ska kunna ske. Genom detta intresse kan man tolka människans handlingar som sker i sociala sammanhang. Dock menar Habermas att det finns viss risk för misstolkningar när människor integreras med varandra i sociala strukturer, detta eftersom människor kan tillföra andra människor föreställningar och uppfattningar som i sin tur manipulerar individen. Genom det emancipatoriska intresset kan man försöka undvika manipulering. Emancipation betyder befrielse och kan kopplas till språket, denna är till för att rensa bort förvrängningar vid interaktion och kommunikation. Förvrängningar kan uppstå till exempel när fakta undan göms från en eller flera deltagare och när aktörer på olika sätt exkluderas att dela i beslutsprocessen.⁴¹

Kommunikation är inte bara relaterat till makt utan är också ett sätt att uppnå makt. Habermas menar på att språket ligger till grund för att upprätthålla eller utveckla maktrelationer, men har också potential att visa att sådana relationer

³⁸ Velásquez (2005) s.15

³⁹ Forsberg, G (2005) s.313

⁴⁰ Allmendinger, Philip (2009) *Planning theory* s.198

⁴¹ Velásquez, J (2005) s.21

existerar. Habermas menar att de beslut som fattas förankras i ett politiskt system för att få legitimitet. Han talar om att det finns två olika världar och använder sig av begreppen "lifeworld" och "the system". Lifeworld, eller livsvärlden, bygger på den värld som innefattar vårt vardagliga liv och våra dagliga erfarenheter. The system, eller systemvärlden, bygger på ekonomiska och politiska kretsar. Habermas menar att det är systemvärlden som dominerar över livsvärlden och påverkar den enskilde individens vardagliv i stor utsträckning. Systemvärlden begränsar individen och försvagar möjligheten till kommunikativt handlande.⁴² Habermas försöker i sin teori lyfta fram att livsvärlden bör ta mer plats i mötet med systemvärlden, detta bör ske inom den "offentliga arenan". Genom att lyfta fram möten i den offentliga arenan kan man få de abstrakta systemen, det vill säga de politiska och ekonomiska systemen, att bli mer känsliga för människors livsvärden. Han anser att individens medvetande och klarhet över verkligheten uppkommer i mötet med andra individers livsvärldar.⁴³

Flyvbjerg menar att det till vis del finns svårigheter i Habermas normativa ansats och menar att Habermas delvis tar för givet att det civila samhället driver fram de stora förändringarna i samhället genom ett bottom-up perspektiv. Han kritiserar även den svaga överensstämelsen mellan idealet och själva verkligheten, eller mellan avsikter och realisationer i Habermas ansats. Flyvbjerg anser att dessa svårigheter bygger på att Habermas förbiser makt som något som präglar de mest verkliga av modernitetens fenomen. Flyvbjerg saknar i Habermas teori analyser som förklarar vilka maktrelationer som skapar hinder. Men också även en analys som förklarar hur makten formas för att åstadkomma politiska förändringar genom mänsklig vilja.⁴⁴

4.4 Den kommunikativa planeringsmodellen

Den kommunikativa planeringen har uppstått som ett alternativ till den tidigare dominerande toppstyrda (top-down) planeringen.⁴⁵ Sedan den rationella planeringsmodellen började kritiserars under 1970-talet har man allt mer riktat

⁴² Allmendinger, P (2009) s.201-202

⁴³ Velásquez, J (2005) s.19

⁴⁴ Ibid. s.24

⁴⁵ Fainstein, Susan, (2000) *New directions in planning Theory* s.453

ögonen mot ett mer kommunikativt planeringsideal. Denna förändring var främst en reaktion mot det tidigare samhällets oförmåga att etablera kommunikation mellan individer och institutioner. Ett ökat intresse inom samhälls- och humanvetenskap har under de senaste decennierna medfört en större vilja om demokrati och i deltagande samhällsutvecklingen.⁴⁶ Den kommunikativa planeringsteorin är en teori som både kan sägas beskriva och utgöra planeringspraxis. Den redogör för, tolkar och förklarar vad en planerare faktiskt gör. Dessutom har den kommunikativa planeringen även ett normativt syfte, vilket i sin tur betyder att den förtydligar sambandet mellan de problem som planerare möter i sitt dagliga arbete och beskriver i stora drag den strukturella ordningen utifrån vilken de arbetar.⁴⁷ Till skillnad från den rationella planeringsprocessen som följer en top-down strukturerad process och bygger på systematisk tänkande, är den systematiska analysen en relativt liten del av den kommunikativa planeringsprocessen. Här är man istället betydligt mer beroende av kvalitativt tolkande undersökningar än logiska deduktiva analyser. Vid samtlig planering är det viktigt att länka ihop kunskap och handling. Därför är det viktigt att studera hur planeringsprocessen är utformad för att maximera insamling och användning av kunskap.⁴⁸

Till skillnad från andra planeringsformer är den kommunikativa planeringen inte målbaserad, det vill säga att målen inte måste följas på ett bestämt sätt. Här vill man snarare att processen ska vara accepterad av samtliga inblandade samt att den går att ändra om så skulle behövas. Healey menar att planerarna har ett stort handlingsutrymme och stor makt vid att konstruera problem, informera intressenter och formulera fram en frågeställning i den kommunikativa planeringsteorin. Trots att den kommunikativa planeringsprocessen inte är speciellt välordnad lyckas den trots allt ändå finna ett samspel mellan kunskap, förståelse, omdöme, erfarenheter och uppskattning.⁴⁹

Som nämndes tidigare är den kommunikativa planeringsteorin en teori som både kan sägas beskriva och utgöra planeringspraxis. Enligt Healey med flera är denna planeringspraxis värdeladdad, delvis uppbyggd på vetenskapliga metoder och

⁴⁶ Velásquez, J (2005), s. 15

⁴⁷ Khakee, A (2000) s. 34

⁴⁸ Ibid. s. 49

⁴⁹ Ibid. s. 49

grundar sig huvudsakligen i erfarenhetskunskaper. Detta innebär i sin tur att denna planeringsteori står inför en del problem. Bland annat när det gäller ”substantiva problem” som kräver en specifik kunskap och beredskap för att bemöta särskilda planeringssituationer såsom till exempel vägbyggen, etablering av sjukvård och så vidare. Det krävs även att man har tillräckligt goda handlingsprogram eller policys för att kunna bemöta politiska, sociala, ekonomiska och andra påtryckningar. Inom denna teori står också planerare för en del känslomässiga problem som till viss del kräver att man kan hantera sociala relationer samt har förmågan att lyssna till och respektera olika åsikter.⁵⁰

För att kunna möta ovannämnda problem, bör man se till att man innehar intressenter som besitter rätt kunskap. Thorgmorton skiljer tre olika intressenter i planeringsprocessen: Första gruppen av intressenter är de professionella, vilka inkluderar planerare, policyexperter och privata entreprenörer, de andra är politiker och den tredje gruppen av intressenter utgörs av lekmän som innefattar allmänheten samt representanter för föreningar och folkrörelser.⁵¹

Vidare riktas viss kritik mot den kommunikativa planeringen med avseende på möjligheten till att åstadkomma det ”goda samtalet”. Att föra samtal med många individer är svårt och det finns risk för att samtalen leder till konflikter mellan olika grupper i samhället, att som planerare/beslutsfattare stå mellan de allmännas intressen och särintressen och göra alla tillfreds är en svår del av arbetet.⁵²

I sin korthet kan den kommunikativa planeringen summeras och kännetecknas av tio teser. Den kommunaktiva planeringen är enligt följande:

- En interaktiv och förklarande process som betonar beslut och handling men som samtidigt tar hänsyn till kunskap från det vardagliga livet
- En interaktion som sker mellan ett flertal obestämda grupper, där var och en har sin egen kunskapssyn
- En planeringform som innefattar en hänsynsfull dialog mellan olika grupper.

⁵⁰ Khakee, A (2000) s.50

⁵¹ Ibid. s.50

⁵² Forsberg, G (2005) s.313

- En planeringsform som inte bara omfattar handlingsprogrammet utan skapar även utrymme för konflikt- och problemlösning.
- En process som samlar in olika dimensioner av kunskap och förståelse.
- En eftertänksam process som intar en kritisk hållning genom att uppvisa förståelse och legitimitet.
- En interaktion som är öppen, alla får vara delaktiga och fatta beslut och kan liknas vid en demokratisk pluralism.
- En ömsesidig inlärningsprocess.
- Språkets, idéernas, metaforernas, föreställningarnas och berättelsernas maktfaktor för att gemensamt förändra materiella villkor och etablerade maktrelationer
- Inte en målbaserad process på det sättet att det givna målet kan ändras om det är nödvändigt.⁵³

I denna uppsats ges ingen specifik benämning på hur medborgardialoger inom kommunikativ planering fungerar eller ser ut. Men för att tydliggöra vad begreppet medborgardialog står för, kan medborgardialog definieras enligt följande: En medborgardialog handlar om frågor som rör människor i sin roll som medborgare eller invånare i kommunen. Det kan handla om många olika saker men berör vanligtvis situationer i ett bostadsområde, fysisk miljö eller byggfrågor.⁵⁴ Medborgardialoger genomförs vanligtvis av organisationer och kommuner. Genom att föra en jämställd dialog med medborgarna kring ett visst ämne kan man utbyta tankar, synpunkter och erfarenheter.⁵⁵

4.5 Kommunikativ planering i Sverige

Efter att Sverige länge genomsträvs av en samhällsbyggnadspolitik som byggde på att landet skulle utvecklas till ett modernt välfärdssamhälle började man under 1970-talet att ifrågasätta värdet av den kommunala planeringen. Kritiken och ifrågasättandet kom från flera olika håll. Medborgare riktade kritik mot den sociala ingenjörskonsten och det starka beroendet av byråkratiska lösningar, samt det allmänt bristfälliga hänsynstagandet mot medborgarnas intressen. Från

⁵³ Khakee, A (2000) s.35

⁵⁴ Haninge kommun (2010) *Handbok för medborgardialog*

⁵⁵ Vägverket (1999) *Samråd & Dialog – en idébok för den som ska arrangera någon form av dialog.*

beslutsfattarnas sida riktades främst kritik mot att den dåvarande planeringen inte var tillräckligt moderniserad för att möta 1970-talets nya trender, inte minst med hänvisning till den ekonomiska krisen i början på decenniet. Från högerhåll riktades dessutom viss kritik mot de begränsningar som fanns i privata markägares och entreprenörers möjlighet till rättigheter och handlingsfrihet.⁵⁶

Som en del i svaret på kritiken valde man att år 1987 införa en ny plan- och bygglag.⁵⁷ Syftet bakom den nya lagen var förutom att modernisera plansystemet också att demokratisera planprocessen. De mest övergripande förändringarna låg dels i att öka den lokala demokratin, det vill säga att föra besluten närmare de berörda, samt dels i att stärka medborgarinflytandet. För att kunna genomföra dessa förändringar, decentraliserades ansvaret av planläggningen från staten till kommunerna själva. Det låg nu mer i kommunernas ansvar att fatta beslut om den lokala miljöns utformning samt att se till att ta hänsyn till allmänna intressen men också beakta enskilda intressen. Med det kommunala självbestämmandet över den fysiska miljön, hade man också förväntningar om att främja politisering och driva en mer intensiv diskurs i kommunens beslutande organisation. För ett ökat medborgardeltagande och en ökad insyn i beslutssystemet fastställdes bestämda regler för hur planprocessen ska gå till.⁵⁸

Vidare ökade medvetenheten om ”hållbar social utveckling” i samhällsplaneringen, vilket kan hänvisas till Riokonferensen 1992. Khakee tolkar föreställningen om social hållbarhet på följande vis:⁵⁹

”... social hållbar utveckling omfattar inte enbart överlevnad utan innebär också att leva med en viss värdighet och att det finns vissa specifika kvaliteter i livet och vår omgivning. I den sociala hållbarheten ligger också behovet att tillfredsställa längtan efter ”det sköna” och det estetiska i livsmiljön.”

Social hållbarhet inom planeringsprocessen bygger alltså att en kommunikation med berörda människor, vilket i sin tur kräver kunskap om den byggda miljön och dess sociala betydelse. Att finna en balans mellan dessa delar är en viktig

⁵⁶ Khakee, A (2000), s.7-8

⁵⁷ Riksnätet, *Plan- och bygglagen (1987:10)*

⁵⁸ Henecke, B, & Khan, J (2002) s.17

⁵⁹ Khakee, A (2000) s.11-12

förutsättning för att nå målet om social hållbarhet. Det är också därför numera viktigt att demokratifrågor integreras i den kommunala översiktsplaneringen.⁶⁰

År 1997 formulerades en svensk storstadspolitik i storstadspropositionen 1997/98:165. Dess huvudsyfte var dels att ta tillvara på de möjligheter som storstadsmiljön ger och dels att uppmärksamma och arbeta mot storstädernas särskilda problem. Storstäderna betraktas som viktiga tillväxtcentrum för den svenska ekonomin och välfärden. Inom denna storstadspolitik ingår Storstadssatsningen, en beteckning på en operativ del där man för utvecklingsavtal mellan stat och kommun. I dessa utvecklingsavtal riktas insatser mot kommunernas mest sociala och marginaliserade områden och då i sin tur framförallt mot de bostadsområdena med sociala och ekonomiska problem. För att lyckas med denna satsning bör man fokusera på det demokratiska deltagandet och delaktigheten i bostadsområden. Detta genom att bland annat föra dialog med de boende i områdena.⁶¹

4.6 Ramverk för utvärdering och analys

I detta avsnitt redogörs för ett teoretiskt ramverk vilket delvis ligger till grund för granskning och analys av de två valda fallen. Modellen eller ramverket består av olika teoretiska ansatser samt fyra huvudfrågor för hur en kommunikativ planeringsprocess bör se ut. Det bör påpekas att denna modell bygger på Khakees tankar och idéer om en kommunikativ planeringsprocess och att den är ett slags idealbild utifrån dessa. De centrala frågorna vid en utvärdering handlar således om hur man:

1. Organiserar en fungerande diskurs
2. Involverar alla berörda aktörer
3. Främjar en inlärningsprocess som är befriande och påskyndar framsteg
4. Ökar det politiska, sociala och intellektuella kapitalet⁶²

⁶⁰ Khakee, A (2000) s.12

⁶¹ Integrationsverket (2002) s.46

⁶² Khakee, A (2000) s.35-36

Utvärdering för kommunikativ planering fokuserar lika mycket på processens kvalitet som på själva utförandet. Utvärderingen handlar inte bara om effektivitet och legitimitet utan även om integritet och samförstånd.⁶³ Nedan beskrivs de följande aspekterna, men eftersom de är av liknade karaktär och går in i varandra har de här slagits samman och beskrivs parvis.

Organisera en fungerande diskurs och involvera alla berörda aktörer

Khakee menar att den kommunikativa planeringsteorin kräver ett ”äkta medborgerligt deltagande” för att skapa en allomfattad diskurs även kallad inclusionary discourse. Med detta menar han att diskursen måste grundas på kunskap och förståelse samt värderingar och kompetens hos samhällets samtliga intressenter ”stakeholders”, det vill säga alla som är delaktiga i samhället. Denna interaktiva planeringspraxis måste grundas på en arbetsmetod som främjar dialog, som tar hänsyn till kulturella skillnader och som uppmuntrar samarbete mellan helt olika individer. Healy redogör för denna metod som etisk och hävdar att planeraren vid denna arbetsmetod alltid bör ställa sig frågorna:

- *Vilka är de som berörs av planeringen?*
- *Hur ska dessa personer beredas tillträde till planeringsarenan där de kan föra fram sina åsikter?*
- *Hur skall dessa personer beredas plats i planeringen genom hela processen?*⁶⁴

Aspekten att ”involvera alla berörda” aktörer har en övergripande tyngd i den kommunikativa planeringen. Den kommunikativa planeringen tillåter en öppen och vidgad planeringsarena.⁶⁵ Utöver planerare och beslutsfattare vill man även inkludera samhällets samtliga intressenter. Planeringsarenan ska vara allomfattande och vara öppen för samtliga aktörer i samhället. Genom att kartlägga samtliga aktörer, kan man underlätta processen att få dem att delta i planeringsdiskursen.⁶⁶ Forskning har visat att planerare och beslutsfattare generellt sätt är positiva till medborgerligt stöd för planering. Men att de också

⁶³ Ibid. s.36

⁶⁴ Ibid. s.46-47

⁶⁵ Ibid. s.54

⁶⁶ Ibid. s.54

anser att det kan medföra problem att skapa förutsättningar för medborgerligt deltagande, eftersom detta ofta har en tendens att minska effektiviteten.⁶⁷

Forster menar att planeringsarenan har en tendens att utvecklas till en organiserad anarki, där olika aktörer med olika problem och frågeställningar förs samman utan någon större inre ordning. Khakee menar dock att organisering av den ”institutionella arenan” bör omfatta olika aktörer och identifiera deras roller. Han anser dessutom att de olika förloppen måste fördelas på rätt sätt och att man bör skapa balans mellan aktörer, nätverk och deltagare.⁶⁸

Främja en inlärningsprocess som är befriande och påskyndar framsteg och öka det politiska, sociala och intellektuella kapitalet

Spridning av planeringsidéer inom organisationer är en viktig fråga för inläring. Spridning kan förklaras med att man genom andras intressen, kunskaper och erfarenheter skapar möjlighet att dela och ta del av viktig information som kan ge en god vägledning i planeringsprocessen.⁶⁹ Khakee menar att när en organisation inte har tillräckligt med kunskap om olika verksamhetsenheter försvåras spridningen av planeringsidéer inom organisationen. Mindre och sammanhållna organisationer har ofta, till skillnad från större organisationer, lättare att ha ett funktionellt informationssystem. Vid kommunikativ planering kan inlärningsprocessen vidgas och bli ”en samhällelig inläring” som därmed kan ha en förändrande funktion. Med hjälp av inläring finns det möjlighet att förändra. Genom att bilda ett väl fungerade planeringssystem där många aktörer är med och samspelar kan man få ut det bästa av planeringen. Dessutom kan man genom denna metod främja det ”institutionella kapitalet”, vilket i sin tur betyder att kunskap om saker och ting också kommer finnas kvar inom organisationen efter det att planeringsärendet har avslutas. Innes menar att genom att inneha ett ”institutionellt kapital” i form av ett socialt nätverk med många inblandade aktörer kan man bilda ett intellektuellt kapital med en gemensam kunskapsbas. Inom organisationen får man automatiskt ett intellektuellt utbyte då man sinsemellan delar kunskap och får förtroende för varandra. Här finns det även utrymme för politiskt kapital bestående av politiska sammanslutningar, allianser

⁶⁷ Khakee, A (2000) s.46

⁶⁸ Ibid. s.54

⁶⁹ Ibid. s.55

och andra samverkansformer. Spridningen av ”planeringskultur” varierar beroende på hur kunskapsdelningen äger rum och beroende på vilka aktörer som är inblandade och även beroende hur omfattade planeringsprocessen är.⁷⁰

Khakee menar även kan medborgardeltagande vara av stort värde, dels eftersom det ger beslutsfattare och planerare ett bättre beslutsunderlag och dels eftersom det höjer beslutsfattarnas och planerarnas legitimitet eftersom det på så sätt kan skapa ett bättre förtroende bland medborgarna. För medborgarna eller deltagarnas del kan medverkandet innebära att de kan vara med och påverka och särskilt främja sitt eget intresse. Deltagande främjar kunskap som i sin tur ger en mer övergripande förståelse om vad som sker i samhället.⁷¹

Utvärdering av planeringsprocesser kan vara av stor betydelse eftersom den inte bara hjälper planerare att förstå och förbättra sina planer utan också hjälper planeraren att se problem på ett annat sätt och kan ge möjlighet att angripa problem på ett annat sätt än innan. I den kommunikativa planeringen är till exempel förändringar i beteendemönster, attityder, sociala relationer, inlärning samt organisering viktiga ting att utvärdera.⁷² Utvärderingsprocessen går att likna vid en form av uppföljning eller utvärdering för hur planeringsprocessen fungerat. Detta görs genom att granska planeringsprocessen från start- till slutskedet.⁷³ Dock ger utvärderingen inte direkt svar på om planeringen varit lyckad eller mindre bra utan gör istället en bedömning av de olika momenten för att se vad som har fungerat bra och vad som har varit problematiskt.⁷⁴

⁷⁰ Khakee, A (2000) s.55-56.

⁷¹ Khakee, A (2006) *Medborgardeltagande i samhällsplaneringen* s.15

⁷² Khakee, A (2000) s.38

⁷³ Ibid. s.40

⁷⁴ Ibid. s.57

5. Fallstudier

I följande avsnitt kommer det empiriska materialet att presenteras. Först görs en kort presentation om de geografiska områden, om hur de uppkom samt hur de ser ut idag. Efter den geografiska introduktionen presenteras de valda fallen, om varför de har tillämpats och i vilken utsträckning de har varit fungerande eller problematiska. Värt att notera är att *Järvalyftet* är ett omfattande projekt som inkluderar många delprojekt. I den här uppsatsen ligger fokus på Svenska bostäders arbete med upprustning och förnyelsearbete. Järvalyftet beskrivs inledningsvis i sin helhet men själva undersökningen fokuserar på Svenska bostäders uppdrag och erfarenheter. I fallet om Nacka kommer en mer generell beskrivning att ges över Nackas och kommunens olika integrationsprojekt. Viss fokus ligger dock på den del som går under benämningen *Projekt Navigator*.

5.1 Järvaområdet

Järva är ingen specifik geografisk plats utan en benämning på förortsområdena som finns belägna kring Järvafältet tio kilometer nordväst om Stockholm city. Stadsdelarna Husby, Akalla och Kista norr om Järvafältet samt Rinkeby söder om fältet utgör tillsammans Rinkeby-Kista stadsförvaltning. Tensta och Hjulsta, också de söder om Järvafältet, tillhör Spånga-Tensta stadsförvaltning.⁷⁵

Järvafältet användes av staten under tidigt 1900-talet fram till 1960-talet som ett övningsområde för militära ändamål, under mitten av 1960-talet exploaterades stora delar av fältet för Miljonprogrambebyggelse och industri. Den del av Järvafältet som inte är bebyggd är sedan 2006 ett skyddat naturreservat. Här finns en av Stockholms ”gröna kilar” som sträcker sig igenom ett flertal kommuner. Reservatet är en viktig tillgång för både besökare och de boende kring fältet.⁷⁶

Av Miljonprogrammets en miljon lägenheter byggdes 25 000 av dem i stadsdelarna kring Järvafältet. Planen för dessa stadsdelar var att bygga enligt ett stadsliknande ideal, där innerstadens kvalitéer skulle möta förortens moderniteter. Större delen av exploateringen blev av storskaligt format men med vissa inslag av

⁷⁵ Stockholms stad hemsida, *Järvalyftet*

⁷⁶ Stockholm stad, *Järva 2030, framtidsvisionen blir verklighet*, informationsmaterial

mindre småskaliga kvarter.⁷⁷ Trafikseparering var ett genomgående inslag, bil och gångvägar separerades från varandra.⁷⁸ Under mitten på 1970-talet stod två tunnelbanelinjer till Järva klara, detta gällde även motorvägarna E18 och E4. Järvaområdet ansågs som optimalt placerat, med en kvart in till Stockholms central och inte mycket längre till flygplatsen Arlanda och därmed resten av världen.⁷⁹

Men det dröjde inte länge innan Järva möttes av hård kritik. Redan under sent 1960-tal klagade man på den bristfälliga tidsplanen, att inflyttningen skedde långt innan service och gator hade ordnats i områdena. Dessutom fick man vänta uppåt fem år på tunnelbanans utbyggnad.⁸⁰ Detta berodde till stor del på den stora inblandningen av olika allmännyttiga bostadsbolag och privata byggherrar.⁸¹

Idag bor cirka 60 000 invånare i Järvaområdet vilka utgör ungefär 8 procent av Stockholms befolkning. Här är större delen av befolkningen yngre än genomsnittet⁸² och cirka 80 procent av invånarna har utländsk bakgrund.⁸³ Omflyttningen och boendetätheten är också högre i jämförelse med Stockholm stad. Här dominerar allmännyttiga hyresrätter, och bostadsrättsbeståndet är relativt lågt i jämförelse med övriga Sverige.⁸⁴

Miljonprogramsområdena i Järva fick tidigt problem, både sociala och ekonomiska. Många utav bostadshusen har sedan länge varit i stort behov av upprustning.⁸⁵ Redan under början 1980-talet uppmärksammades byggnadsfusk, dålig isolering och fuktskador.⁸⁶ Arbetslösheten är här större än i övriga Sverige

⁷⁷ Söderström, Göran (2003) *Stockholm utanför tullarna - Nittiosju stadsdelar i ytterstaden* s.29-31

⁷⁸ Ibid. s.399-402

⁷⁹ Stockholms stad hemsida, *Järvalyftet*

⁸⁰ Söderström, G, (2003) s.31

⁸¹ Ibid. s.431

⁸² Stockholms stad hemsida, *Järvalyftet - frågor och svar*

⁸³ Stockholm stad, *Järva 2030, framtidsvisionen blir verklighet*, informationsmaterial

⁸⁴ Boverket, (2010), *Socialt hållbar stadsutveckling – en kunskapsöversikt*

⁸⁵ Stockholm stad, *Järva 2030, framtidsvisionen blir verklighet*, informationsmaterial

⁸⁶ Sveriges radio arkiv (1981) *Byggfusket i miljonprogrammet*

och dessutom räknas några utav stadsdelarna till Sveriges mest segregerade områden, detta är ofta en bild som dessutom förstärks i media.⁸⁷

5.2 Järvalyftet och Vision Järva 2030

I detta avsnitt kommer *Järvalyftet* och *vision Järva 2030* presenteras i korthet, detta eftersom projektet är omfattande och innefattar många delprojekt. Vidare fokus riktas mot Svenska bostäders och övriga inblandade aktörers huvudprojekt, att genomföra en upprustning och renovering av bostadsbestånden samt den fysiska miljön.

Järvalyftet eller *Vision Järva 2030* som det också kallas är Stockholms stads och andra aktörers stora satsning på social och ekonomisk utveckling i de sex olika stadsdelarna kring Järvafältet.⁸⁸ Projektet beskrivs på Stockholms stads hemsida som unikt i sin omfattning när det kommer till tid, kostnad och antal aktörer som är delaktiga. Projektet innefattar många moment och satsningar. Fokusområdena ligger framförallt på social och ekonomisk utveckling. Medverkandet från olika aktörer beskrivs också som unikt, här deltar alla - från stadens egen organisation till polis och idrottsföreningar.⁸⁹

Uppkomst

Stockholms stad hade i slutet av mandatperioden 2002-2006 gett de kommunala bostadsbolagen i uppdrag att ta fram handlingsplaner för sina bestånd i miljonprogramsområdena. I grund och botten handlade det om att bostäderna nått en ålder då det är dags att börja rusta dem samt om att miljonprogramsbostäderna inte lever upp till de energikrav som numera ställs på bostäder. Det kommunala bostadsbolaget, Svenska bostäder presenterade då *Järvalyftet*. År 2007 enades kommunfullmäktige om att projektet var en livsviktig investering för att förbättra levnadsvillkoren i dessa stadsdelar.⁹⁰ Eftersom Stockholms mål är att Vision Järva 2030 ska vara en långsikt satsning för positiv samhällsutveckling för stadsdelarna kring Järvafältet finns det inget slutdatum för projektet. Dock finns tydligare

⁸⁷ Integrationsverket, (2002), *Miljonprogram och media - Föreställningar om människor och förorter*

⁸⁸ Svenska bostäders hemsida, *Järvadialogen*

⁸⁹ Stockholms stads hemsida, *Järvalyftet*

⁹⁰ Larsson, C, (2012), *Paradoxal planering – Hållbarhet och kommunikativ planering i fallet Järva*

ramverk och tidssatta slutdatum och avgränsade tidsplaner för en mängd mindre delprojekt.⁹¹

Mål och syfte

Efter det att kommunfullmäktige antagit beslutet om Järvalyftet formulerades fyra specifika huvudområden

1. Bra boende och mer varierad stadsmiljö
2. Trygghet i vardagen
3. Stärkt utbildning och bra språkundervisning
4. Fler jobb och ökat företagande

Genom förbättringar inom dessa huvudområden strävar man efter att nå målsättningen att:⁹²

*”genom medverkan från boende och samverkan med andra parter skapa en positiv och social ekonomisk utveckling som gör Järva till ett område dit många vill flytta och stanna kvar. Järvafältet ska vara en motor för tillväxt i hela Stockholm.”*⁹³

För att nå *Järvalyftets* omfattade mål om att skapa en bättre och mer långsikt hållbar och ekonomisk utveckling i Järvaområdet krävs det att en mängd olika insatser görs. Dessa insatser innefattar både förändringar av den fysiska miljön, såsom en bättre och tryggare närmiljö, bättre infrastruktur och kommunikationer, fler bostadsrättsombildningar samt nyproduktion av bostäder. Utöver dessa satsningar hoppas man att kunna höja utbildningsnivån och att skapa ökad kunskap i det svenska språket. En mycket stor utmaning blir också att minska ”bidragsberoendet” och få boende i arbete. Detta och mycket annat ska projektet Järvalyftet verka för, därför kan inte Järvalyftet utformas som ett kortsiktigt och tidbestämt projekt utan ska istället ses som en långsiktig process.⁹⁴

⁹¹ Stockholm stad, *beslut om Järvalyftet*

⁹² Svenska bostäders hemsida, *Järvdialogen*

⁹³ Svenska bostäders hemsida, *Järvdialogen*

⁹⁴ Stockholm stad, *beslut om Järvalyftet*

5.3 Svenska bostäders upprustning- och förnyelsearbete

Svenska Bostäder AB bildades 1944 och är ett allmännyttigt bostadsföretag ägt av Stockholms kommun.⁹⁵ Svenska Bostäder har och har haft en central roll i *Vision Järva 2030*, och är en av de större aktörerna. Bostadsbolaget äger omkring 6 000 lägenheter av de cirka 25 000 som finns i Järvaområdet. Bostäderna är i stort behov av upprustning och detta omfattande renoveringsprojekt är ett av huvudprojekten i *Vision Järva 2030*. Projektet omfattar många moment allt från underhåll och renovering av hus och gårdar till att bygga bort otrygga utomhusmiljöer. Förutom detta prioriteras också brottsförebyggande och socialt arbete. Det handlar till exempel om att förhindra olaglig andrahandsuthyrning och om att skapa jobb inom egen verksamhet.⁹⁶ Medborgardialogerna har legat till grund för de åtgärder som ska genomföras i stadsdelarna. Björklund, Vd:n på Svenska bostäder, poängterar att man bör lägga stort fokus på vad de boende och verkande i området tycker, när man utför ett förnyelsearbete. De boende och verkande är områdets experter och känner till området bäst, de vet vad som behöver åtgärdas. På så sätt får organisationen kunskap om hur invånarna i stadsdelarna vill bo och leva. Det ligger i Stockholm stads, Svenska bostäders och andra medverkande aktörers intresse att förverkliga de tankegångar som representeras av invånarna.⁹⁷

Från början hade Svenska bostäder hämtat inspiration från ett annat bostadsbolag, Poseidon i Göteborg som tidigare arbetat med ett upprustningsprojekt som rörde ett bostadsområde i Göteborg. Tillsammans med några aktörer från projektet i Göteborg arbetade man fram en plan för Järva. Denna plan presenterades år 2008 först i Husby. Eftersom man trodde att man hade fått god respons ifrån invånarna i området startade man igång arbetet. Dock dröjde det inte länge innan protester och upplopp uppstod. Stora missförstånd hade uppstått och rykten om husrivningar, evakueringar och dylikt spreds. Efter denna uppståndelse insåg man att det inte fungerade att genomföra upprustningsprogram på detta sätt, man

⁹⁵ Svenska bostäders hemsida

⁹⁶ Stockholm stads hemsida - *Järvalyftet frågor och svar*

⁹⁷ Svenska bostäders hemsida – *Björklund, P, (film)*

behövde helt enkelt arbeta närmare medborgarna för att kunna dela information om vad som skulle ske i områdena.⁹⁸

Järvalyftet fick därför stoppas och därefter omorganiseras. En ny plan formulerades, nu med huvudsyftet om att lyssna på medborgarna och föra nära dialoger. Arkitekter och planerare var i stort sett förbjudna att agera vid dialogmötena, de fick komma och lyssna men fick inte bidra med egna idéer. Man började med att bjuda in alla stadsdelar. Dessutom tillfrågade man även andra aktörer om de ville delta i samarbetet, bland andra Stockholms stad, hyresgästföreningen samt familjebostäder. Det ”nya” projektet startade i Akalla. Där märktes till en början en viss misstänksamhet som hade samband med den tidigare incidenten i Husby. Men arbetet fortsatte med framgång enligt den intervjuade.⁹⁹

Hittills har medborgardialoger genomförts i alla sex stadsdelar. Liknande metoder har tillämpats för samtliga dialoger i form av dialogveckor, där man på plats har kunnat lämna in synpunkter, besvara enkäter och pratat med ansvariga för *Järvalyftet*. I samarbete med Hyresgästföreningen genomfördes även en fokusdialog med ungdomar. Man anser att ungdomarna är en viktig del av stadsdelarnas utveckling. De skiljer sig i sitt sätt att uttrycka sig från övriga åldergrupper. Vid genomförandet av dialogerna bjöds alla in, man kunde inte märka att någon särskild grupp framträdde mer än någon annan vid dialogerna. Fokus låg framförallt på att föra dialog med de boende i området. Uppgiften att tala med organisationer och verkande låg främst på Stockholms stad. Den intervjuade tjänstemannen för Svenska bostäder nämnde under intervjun att det bästa med dialogen var responsen man fick från de boende. Fler än förväntat deltog och för alla stadsdelsdialoger fick man in cirka 30 000 synpunkter.¹⁰⁰

Det bästa lockbetet för att få människor att delta var att lotta ut månadshyror varje kväll under dialogveckorna. Besöken under dialogveckorna var oerhört populära. Dock nämner tjänstemannen på Svenska bostäder att de inte var beredda på att så mycket synpunkter skulle komma in.

⁹⁸ Tjänsteman, Svenska bostäder, intervju

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Ibid.

”Det var en gigantisk mängd synpunkter som kom in och det var vi inte direkt beredda på. Efter att ha genomfört insamlingen av synpunkter väntade en rätt omfattande sammanställning. Vi visste inte riktigt vad vi skulle göra av alla synpunkter, men av dessa synpunkter berörde 20 procent Svenska bostäder återstående 80 procent rörde Stockholms stads arbete. Dessa 20 procent har vi tagit tills oss.”¹⁰¹

Mängden synpunkter som kom in var svårhanterligt för Svenska bostäder, man visste till en början inte vad man skulle göra med alla synpunkter. Det visade sig efter sammanställningen att den större andelen av de synpunkterna inte berörde Svenska Bostäder utan Stockholms stads verksamhet. Den andel synpunkter som riktades mot Svenska bostäder har organisationen tagit åt sig och försöker arbeta igenom. Dock hade Svenska bostäder sett att även Stockholms stad valde att lägga större vikt på att arbeta utförligt med sina synpunkter, Svenska bostäder påstår i nuläget att de ligger före i sitt arbete.¹⁰²

Medborgardialogerna har i efterhand bidragit till att de arbetande inom organisationen har kommit i närmare kontakt med invånarna. Dessutom tillämpas kommunikativa arbetsmetoder numera vid genomförande av alltifrån mindre renoveringsprojekt till bomöten och så vidare.

”Medborgardialogerna har gett oss en riktning för hur vi ska jobba, sen är det ju alltid jobbigare att informera, lyssna och bry sig men det är ett viktigt sätt att jobba på. Och har i slutändan underlättat i arbetet och gjort att vi har fått fram ett bra resultat.”¹⁰³

Vidare ser Svenska bostäder medborgardialoger som en positiv del av både stadsdelarnas utveckling och för arbetet inom organisationen. Utbyte av kunskap och erfarenheter är viktigt för att nå framgång i arbetet med att lyfta stadsdelarna. Medborgardialogerna sätter även en viss press på den utförande aktören att faktiskt leverera, genom att ha nära möten med invånare och verkande i områdena vill man också, även om det svårt, lyckas tillfredsställa så många som möjligt. Annars finns det risk för att de boende tröttnar och det uppstår konflikter. I och

¹⁰¹ Tjänsteman, Svenska bostäder, intervju

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Ibid.

med att projektet till en början gick fel finns det inte tid för ännu ett snedsteg. Projektet är viktigt och en högt prioriterad fråga.¹⁰⁴

Medborgardialogerna har genomförts i varje stadsdel och anses vara klara men med reservation för återkopplingar. Dock har endast större sammanställningar gjorts av dialogerna som genomfördes i Hjulsta och Akalla, detta på grund av kostnadsskäl och den låga efterfrågan att få ta del av sådana dokument. Däremot har mindre sammanställningar genomförts och publicerats offentligt.¹⁰⁵

5.4 Fisksätra i Nacka kommun

Fisksätra är en tätort i Nacka kommun (Stockholms län) belägen 15 kilometer öster om Stockholm. År 2011 bodde 7 475 invånare i området, av dessa bor cirka 5600 i höghusområdet. Tätorten uppfördes huvudsakligen under 1970-talet och är en del av miljonprogrammet. Storskaligheten utgör den största delen av exploateringen men låg bebyggelse förekommer också.¹⁰⁶ Den största andelen av lägenheterna i orten är hyresrätter. Området är väl avgränsat från det omgivande villaområdet. Här finns också goda kommunikationsförbindelser med anslutande motorväg, buss samt lokaltåget Saltsjöbanan¹⁰⁷ med en resetid på 30 minuter in till Stockholms central.¹⁰⁸

Cirka 30 procent av invånarna är utländska medborgare och cirka 22 procent är svenska medborgare med invandrarbakgrund, varav dem kommer ur 40 nationaliteter med flera olika etniska grupper. De talar omkring 58 olika språk i Fisksätra. Av de svenskar som bor kvar i området sedan inflyttningen 1970 är många arbetslösa. Fisksätra hade år 2000 en arbetslöshet på 30 procent och en genomsnittsinkomst på cirka 120 000 kronor per år.¹⁰⁹

¹⁰⁴ Tjänsteman, Svenska bostäder, intervju

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Nationalencyklopedin *Fisksätra*

¹⁰⁷ Länsstyrelsen i Stockholms län (2003) *integration i kommunerna – en mångfald av arbetssätt och förutsättningar*

¹⁰⁸ Stockholms länsstrafiks hemsida

¹⁰⁹ Nacka kommun, *projektplan för Projekt navigator år 2000*

5.5 Fallet Nacka

Nacka kommun i Stockholms län har under de senaste decennierna arbetat utförligt med satsningar på medborgardialoger och integration, på flera olika sätt. Stor uppmärksamhet har riktats mot Fisksätra.¹¹⁰ Fisksätra är, som nämndes innan, en ort där den kulturella mångfalden är stor, medelinkomsten låg och arbetslösheten relativt hög, inte minst bland ungdomarna.¹¹¹

Projekt navigator startades 1998 och är en utveckling av ett annat projekt som genomfördes under åren 1995-1997 och var en del av den dåvarande storstadssatsningen. Projekttiden för *Projekt navigator* var från början tre år men förlängdes ytterligare med två år. Projekten utfördes av en styrgrupp som bestod av en projektledare samt representanter från områdesnämnden, nämndkontoret, bibliotek & kultur, Stena Fastigheter och Nacka kyrka. Projektet hade som syfte att verka för en positiv utveckling i området samt motverka anonymitet och utanförskap. De konkreta målen var:

- Att de boende skulle känna till områdets resurser väl
- Att de boende skulle känna sig bofasta i området
- Att kvarboende skall öka
- Att det skulle finnas ett gott samarbetsklimat mellan organisationer i området¹¹²

Kärnverksamheten i projektet bestod i att ta tillvara idéer hos dem som bor och arbetar i Fisksätra. Man ville även att projektet skulle fungera som ett stöd genom att man gav rådgivning åt de boende och de arbetande om de behövde hjälp med att hitta vägar för sina idéer och utveckla sin kreativitet. Dessutom ville man förbättra kommunikationen i Fisksätra och inom kommunen. Mitt i Fisksätra centrum låg ”lokal navigator”, en lokal som hade öppet dagligen och var navet i själva projektet. Här kunde kommunen samla in idéer från de boende, ge information samt stötta de olika delprojekten som föreningarna i området var aktiva i. Verksamheten infattade olika typer av information-och rådgivningsverksamheter där de besökande kunde få svar på olika frågor. Det

¹¹⁰ Tjänsteman, Nacka kommun, intervju

¹¹¹ Nacka kommun, *projektplan för Fisksätrakademin år 2006*

¹¹² Nacka kommuns hemsida, *projektplan för Projekt navigator Fisksätra år 2000*

kunde gälla allt från att tyda handlingar från myndigheter till att skriva arbetsansökningar.¹¹³ Utöver dessa verksamheter har projektet omfattat en mängd olika delprojekt. Bostadsföretaget Stena fastigheter gav de boende information om bland annat lägenhetsbyten, upprusning, renoveringar och miljöfrågor. Efter det att *Projekt navigator* avslutats startade sattes man igång ett ännu ett projekt, detta projekt handlade i korthet om att stärka det sociala kapitalet i Fisksätra med fokus på barn och ungdomar. Detta skulle ske genom att öka fritidsaktiviteter för barn och ungdomar för att i sin tur kunna utveckla delaktighet, jämställdhet och bidra till social, etnisk och kulturell integration, i samarbete med andra organisationer i Nacka kommun. Syftet var att i ett längre perspektiv motverka den sociala oro som finns bland ungdomarna i Fisksätra.¹¹⁴

Under åren som följt har kommunen gjort ytterligare satsningar och arbetat vidare med att komma invånarna närmare genom att föra dialog och samla in synpunkter. Detta gäller inte bara i Fisksätra utan inom hela Nacka kommun. Dock är processer av sådana slag inte längre i projektformat. Tjänstemannen vid Nacka kommun menar att dessa projektsatsningar är mycket kostsamma. Det är dyrt att konstant uppdatera och trycka material i samband med projekt. Man vill istället att arbetet ska kunna hanteras digitalt, på webben. Dessutom vill man inte ha medborgardialoger som enskilda projekt utan det ska vara en naturlig del av kommunens verksamhet.

*”Genom att integrera Nackadialogen i den kommunala verksamheten ville man att det alltid skulle finnas en naturlig dialog där man kunde lämna in synpunkter, felanmälningar och så vidare. Nackadialogen talar man inte ens längre om.”*¹¹⁵

Medborgardialoger och samrådsmöten är därför numera en självklar del av kommunens arbete med frågor inom större projekt. Kommunen har även öppnat andra vägar för att lämna in synpunkter, bland annat via internet.¹¹⁶

Enligt tjänstemannens egna erfarenheter, som projektledare för olika projekt, har ett av de större problemen framförallt varit kommunikationen. Hen menar att det

¹¹³ Nacka kommuns hemsida, *projektplan för Projekt navigator Fisksätra år 2000*

¹¹⁴ Nacka kommun, *projektplan för Fisksätrakademin år 2006*

¹¹⁵ Tjänsteman, Nacka kommun, intervju

¹¹⁶ Ibid.

kan vara svårt att kommunicera med invånare som aldrig har varit i kontakt med något som heter medborgardialog eller kanske inte ens vet vad en medborgardialog är för någonting. Att integrera nyanlända invånare kan vara svårt, dock varierar svårigheten från år till år. Men integrationsproblematiken är generellt i sig en jättefråga. En annan problematik är att skapa förståelse för hur demokratin fungerar det i svenska samhället och även hur demokratin fungerar i föreningar. Föreningar har också en demokratisk arbetsgång, när det ingår omröstning och så vidare. Att komma in i detta tänk kan vara svårt som ny medborgare eller utanförstående, det tar ofta tid att få gehör för synpunkter och man skall inte alltid tro att man får som man vill direkt.¹¹⁷

Vid medborgardialoger finns det dessutom människor som är jätteintresserade och andra som inte är lika intresserade, att nå ungdomsgrupper kan ofta vara en stor utmaning. Medborgardialoger är inte bara fördelaktiga för den utförande aktören utan kan gynna invånarna på det sättet att de vet att det är en del av samhället och har inflytande, oavsett vilket fråga det gäller.¹¹⁸

Tjänstemannen vid Nacka kommun menar att medborgardialoger är en arbetsmetod som underlättar för den utförande aktören under tiden. Men det finns vissa omständigheter att förhålla sig till. Bland annat måste man som utförande aktör ta hänsyn till en rad olika omständigheter och förändringar som kan uppstå. Till exempel kan det tillkomma nya boende i området vilket kräver fler resurser från kommunens sida. Dessutom kan förutsättningarna för arbetet förändras genom nya politiska prioriteringar i samband med kommunalval och dylikt. När man arbetar i en politisk organisation som kommunen är får man ständigt vara beredd på förändringar av olika slag, och den demokratiska processen kan ibland vara jobbig.¹¹⁹

Att genomföra ett omfattande projekt som involverar många delprojekt kan tyckas vara svårt. Tjänstemannen menar att många svårigheter kan övervinnas om man är nogga med att lyssna på allt. Genom att lyssna på allt kan man sedan se var någonstans man behöver ta in resurser. Det är viktigt att ta del av synpunkter på allt ifrån cykelvägar, till barnomsorg samt vårdcentral och så vidare. Detta kräver

¹¹⁷ Tjänsteman, Nacka kommun, intervju

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Ibid.

dock att man genomför ett strukturerat arbete, att man arbetar rätt, att rätt man är på rätt plats vid rätt tillfälle och att man reder ut var man ska börja någonstans. Det kan under arbetes gång hända att saker och ting löser sig på vägen. Om man tillämpar sunt förnuft och håller sig till vad som är ekonomiskt möjligt finns det möjlighet att arbeta brett. Att bara titta på ett delområde i taget är inte alltid lämpligt eftersom det kan uppstå konkurrens mellan frågorna i olika områden.¹²⁰

Tjänstemannen vid Nacka kommun nämner att projekten och dialogerna har varit lyckade med hänsyn till de resultat som uppnådes. Många delar av projektet har fått medvind och har fortsatt på flera olika sätt. Det är viktigt att ett större projekt någon gång avslutas. Ett projekt kan inte fortsätta i all evighet utan måste så småningom omvandlas till en fast verksamhet och sättas in i process för att kunna förverkligas.¹²¹

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ Tjänsteman, Nacka kommun, intervju

6. Analys

I detta kapitel behandlas det teoretiska materialet samt det empiriska materialet i syfte att besvara frågeställningarna. Analysen av fallstudierna kommer delvis att utgå från den teoretiska modellen som presenteras i teorikapitlet under rubrik 4.6 *ramverk för utvärdering och analys*. Dock kommer ingen grundlig utvärdering för de olika fallen att kunna genomföras, dels eftersom det teoretiska ramverket i vissa fall kan vara svår att tolka och dels eftersom det empiriska materialet inte är tillräckligt för att kunna genomföra en fullständig utvärdering. För att förstå vilka de positiva respektive de negativa erfarenheterna var hos de utförande aktörerna vid båda fallen av medborgardialogerna kommer först en samfattning av respektive fall och dess erfarenheter att redogöras.

6.1 Järvalyftet och Svenska bostäder erfarenheter

Järvalyftet fick i början av projektstarten en del komplikationer. Medborgarna ansåg att informationsutbytet mellan dem och aktörerna var bristfälligt och efterfrågade ett bättre system för samverkan där även de kunde få vara med och ta del av det arbete som skulle genomföras i stadsdelarna kring Järvaområdet. Svenska bostäder tvingades efter denna motreaktion formulera om planen och inta kommunikativa ansatser.

Något som även sågs som ett problem var mängden synpunkter som kom in samt att det fanns svårigheter i hur man skulle bearbeta allt material. Dessutom insåg man i efterhand att många av de synpunkter som lämnades in inte berörde Svenska bostäders verksamhet utan i stället Stockholm stad.

Samtidigt anser Svenska bostäder att det stora engagemanget och deltagandet var positivt ur den aspekten att många var engagerade och villiga att delta i utvecklingsarbetet. Samtliga medborgare bjöds in och man kunde inte se att någon speciell grupp framträdde mer än någon annan grupp. Dock gjordes sidosatsningar för att engagera ungdomar i dialogerna. Vidare har dialogerna gett Svenska bostäder en riktning för hur de ska arbeta, då man har insett att utbyte av kunskap och erfarenheter är viktigt för att nå framgång i sitt arbete.

6.2 Nacka kommuns erfarenheter

I fallet Nacka anser kommunen att dialoger skapar goda möjligheter att integrera invånare i samhället och motverka anonymitet och utanförskap. Dialogerna som genomfördes i Nacka vände sig till alla medborgare, ungdomar påstods dock vara en grupp som ofta var svår att engagera vid medborgardialogerna. Nacka kommun är av uppfattningen att medborgardialoger kräver stora insatser i fråga om tid och ekonomiska medel, men att de långsiktigt gynnar både organisationen och orten. Genom att samla in synpunkter från medborgarna kan organisationen få reda på vart resurser behöver sättas in. Att se stort och arbeta brett är inom projekt en fungerande metod. Dock kan inte ett projekt pågå under en allt för lång tid utan bör ha ett avslut, det är viktigt att det omvandlas till en fast verksamhet och sätts in i en process för att kunna förverkligas.

I fallet Nacka menar man att kommunikationen med invånare kan ha problematiska inslag, språkförbistringar och dålig kunskap om hur en medborgardialog går till försvårar arbetet. Man måste även som utförande aktör ständigt ta hänsyn till en rad olika omständigheter och förändringar som kan uppstå. Det kan till exempel handla om att nya tillkomna boende kräver mer resurser från kommunens sida eller att förutsättningar för arbete förändras genom politiska prioriteringar.

6.3 Fallstudiernas erfarenheter utifrån teorier och tidigare forskning

I de båda fallen, *Järvalyftet* och *Projekt navigator* poängteras betydelsen av medborgarnas delaktigt för att uppnå framgång i områdena och därmed kommunernas utveckling. Som framgick i teoravsnittet tillåter den kommunikativa planering en öppen och vidgad planeringsarena samt ett ”äka medborgerligt deltagande”. Planeringsarenan ska vara allomfattade och öppen för samhällets samtliga intressenter. Här nämndes även att den kommunikativa planeringpraxisen måste grundas i en arbetsmetod som främjar dialog och tar hänsyn till kulturella skillnader. I båda fallen menar de båda organisationerna att samtliga invånare har erbjudits att delta vid medborgardialogerna. Ingen specifik målgrupp har försökt nås utan alla har varit välkomna att delta och lämna synpunkter. Den kritik som beskrevs i teoriavsnittet mot den öppna planeringsarenan syftade på att en öppen planeringsarena har en tendens till att bli oorganiserad när en större mängd intressenter med olika viljor och synpunkter förs samman. Detta kan till viss del stämma överens med det som tjänstemannen

för Svenska bostäder nämnde under intervjun angående *Järvalyftet*. Under dialogerna var man inte beredda på att så många skulle delta, mängden synpunkter som kom in blev till en början svårhanterligt och man visste inte till en början vad man skulle göra med alla synpunkter. Här kan man tydligt se att även om den öppna planeringarenan främjar ett öppet demokratiskt deltagande kan den ibland vara svårhanterligt ur den aspekten att det lätt kan leda till ett ”inre kaos”. Effektiviteten i planeringsprocessen har en tendens att minska när en större mängd deltagare ska göra sin röst hörd, att genomföra en stor och öppen dialog är båda tids- och resurskrävande.

Samtidigt som deltagareengagemanget var högt har de båda projekten gjort sidosatsningar för att engagera ungdomar. Båda tjänstemännen nämner att ungdomar är en viktig målgrupp att nå, dels eftersom det är en viktig del av områdenas framtida utveckling och dels eftersom de till skillnad från andra åldersgrupper skiljer sig i sätt att uttrycka sig. I Fisksätra startade man efter *Projekt navigators* avslut upp ett följdprojekt med fokus på ungdomar. Att de båda organisationerna väljer att göra extra insatser för att involvera ungdomar kan tyda på att det finns en komplexitet att engagera många av dem i planeringsfrågor. Även om den kommunikativa planeringsarenan talar för att samtliga har möjlighet att delta, finns det även viss en problematik med att få alla att delta. Ungdomar verkar i dessa fall vara en målgrupp som är svår att nå och vilket är något som man som organisation väljer att lägga extra resurser på.

Den kommunikativa planeringsteorin har sin grund i språket och i det kommunikativa handlandet. Att som utförande aktör lyssna på medborgarna utgör grunden för att kommunikativ planering ska fungera. Detta kan emellertid ha sina svårigheter. Som en av tjänstemännen nämner under intervjuerna kan kommunikationen ibland vara ett problematiskt inslag då man ska föra en medborgardialog. Detta dels på grund av språkförbistringar och dels på grund av att många i vissa fall inte ens vet vad en medborgardialog är eller vad den innebär. Att som utförande aktör kunna uttrycka sig och kommunicera väl är ett viktigt inslag vid kommunikativ planering, även om det inte alltid är helt enkelt. En bristande och icke fungerande kommunikation skapar hinder för planeringsprocessens effektivitet.

I det teoretiska avsnittet redogörs för att mindre och sammanhållna organisationer ofta till skillnad från större organisationer lättare har möjlighet att inneha ett funktionellt informationssystem. Med många inblandade aktörer i form av samarbetspartners kan det finnas vissa svårigheter att samarbeta och dela information sinsemellan. För att knyta detta till den här studien kan man se att problematik har förekommit i ett av fallen, det vill säga *Järvalyftet*. Av den stora mängd synpunkter man fick in under dialogerna berörde 20 procent Svenska bostäder och de resterande 80 procent Stockholms stads verksamhet. Svenska bostäder anser att de har tagit åt sig av de inkomna åsikterna och de har börjat följa upp dessa. Dock anser de att de ligger före i sitt uppföljningsarbete och hade gärna sett att även Stockholms stad arbetade genomförligt för att fullfölja de återstående synpunkterna. Möjligen kan man här se tendenser till problematik mellan aktörerna inom projektet då Svenska bostäder menar att de har kommit längre i sitt arbete med *Järvalyftet* till skillnad från Stockholms stad. Det kan tyckas finnas svårigheter i att ha ett fungerande informationsutbyte och samarbete då projektet är stort och aktörerna många.

Enligt Velásquez avhandling finns det en viss problematik med avseende på att tjänstemännens arbete begränsas av systemvärldens dominans. I många fall handlar det om att politiska och ekonomiska faktorer prioriteras högre än invånarnas inflytande och medverkande. Liknande erfarenheter har påträffats i Nackas fall då man menar att tjänstemän ständigt måste beakta olika förändringar och omständigheter i samhället. Ofta handlar de om maktstrukturer, politiska faktorer i form av kommunalval men också ekonomiska faktorer som kräver stora resurser från kommunens sida. Att arbeta i en politisk organisation kan ibland vara svårt på grund av hänsynstagande till dessa restriktioner.

I kunskapsöversiktsrapporten *Förort i fokus – interventioner för miljoner* nämns några faktorer vara speciellt avgörande för att interventioner av olika slag ska fungera på ett bra sätt. Bland annat nämns vikten av att samordnade och samtidiga insatser på flera nivåer visat sig vara fungerande. Att se brett och satsa stort istället för att tillämpa kortvariga och ensidiga satsningar ger ofta marginella effekter. Detta kan tyckas stämma överens med de erfarenheter som framkommit i denna studie, i och med att båda kommunerna vidtagit stora åtgärder för att lyckas lösa de problem som finns i områdena. Däremot kan man ifrågasätta huruvida projekten i sig har varit samordnade eller inte. Som framgick i fallet Järva finns

det vissa tendenser till en inre konflikt mellan huvudaktörerna om en ojämn arbetsfördelning. Vidare kan man diskutera hur stort ett projekt kan vara för att anses var fungerande. Nacka kommuns tjänsteman understryker vikten av att satsa i större omfattning snarare än att fokusera på färre och mindre delar åt gången. Genom att samla in synpunkter från olika håll kan man ta reda på vart resurser behöver tas i anspråk. Att bara titta på ett delområde är inte alltid lämpligt eftersom det därmed kan bli konkurrens mellan andra områdesfrågor. Dock är det viktigt att ett projekt någon gång avslutas, det måste sättas in i process för att kunna förverkligas. *Järvalyftet* är i sitt fulla format ett projekt utan bestämt slutdatum, projektet nämns istället vara en ”långsiktig investering” för utveckling i de sex stadsdelarna i Järva. Detta kan möjligen ses som riskabelt. Projekt bör någon gång tas in i process och fullföljas för att kunna förverkligas annars finns det risk för att målsättningen kanske inte nås.

Att genomföra en strukturerad och organiserad diskurs är tids- och resurskrävande. Detta är man överens om i de båda projekten men man är också noga med att påpeka att dialogerna i efterhand har varit lönsamma att genomföra. Som nämns i teoriavsnittet under rubrik 4.6 kan man att genom att ta till vara och inneha ett ”institutionellt kapital” bevara kunskap inom organisationen även efter det att planeringsärendet har avslutas. Tjänstemannen som intervjuades för *Järvalyftet* menar att organisationen i större utsträckning börjat använda sig av kommunikativa arbetsmetoder vid genomförandet av alltifrån mindre renoveringsprojekt till bomöten och så vidare. Som nämns i teorin kan medborgardeltagande vara av stort värde eftersom det ger beslutsfattare ett bättre underlag genom att de höjer planerarnas och beslutsfattarnas legitimitet. På så sätt kan man skapa större förtroende hos medborgarna. Utifrån vad som nämns i de olika projekten stämmer detta till viss del bra. Som tjänstemannen för Svenska bostäder nämner har medborgardialogerna gett organisationen en riktning för hur de ska jobba, de har dessutom kommit i närmare kontakt med sina hyresgäster och ser till att faktiskt vara på plats och prata med dem. I fallet Nacka menar man även att invånarna kan gynnats på det sättet att de vet att om att de är en del av samhället och har ett visst inflytande att påverka frågor som rör dem själva. Ett intellektuellt utbyte av kunskap och erfarenheter sägs i det flesta fall gynna båda parter. Genom att de utförande aktörerna tar del av invånarnas kunskaper och erfarenheter kan de också få information om vart resurser behöver sättas in. Som vd:n på Svenska bostäders hemsida uttrycker sig är de boende och verkande i

området ”områdets experter” de känner till området bäst och vet vad som behöver åtgärdas. Genom att tala med invånarna i stadsdelarna om hur de vill bo och leva tilldelas organisationen lärdom för hur de bör och ska arbeta i framtiden.

7. Avslutande diskussion och slutsats

I detta avslutande kapitel förs en mer vidgad diskussion kring uppsatsämnet. Egna tankar och idéer som har dykt upp under arbetes gång tas också upp reflexteras över. Frågeställningar besvaras utifrån analysen i det tidigare avsnittet och förslag på tidigare forskning ges.

7.1 Diskussion

I de båda projektens fall poängteras betydelsen av medborgarnas delaktighet för att lyckas uppnå framgång i områdenas och kommunerans utveckling. Att arbeta utifrån ett underifrånperspektiv vid planering av förnyelse-och integrationsarbete och visa att man arbetar med öppenhet, respekt och ödmjukhet är återkommande uttalanden vid granskning av dessa typer av projekt. Samtidigt som medborgardialoger och engagemang från de boende anses ha en avgörande roll för att nå ett gott resultat finns det trots allt mycket i den kommunikativa planeringsansatsen som är långt ifrån enkel och okomplicerad. Tid och resurser är två viktiga och grundläggande faktorer för att kommunikativ planering ska fungera, men också två faktorer som begränsar effektiviteten i planerings- och projektprocessen.

Eftersom studien haft som utgångspunkt att studera organisationens projektverksamhet och deras ambitioner har medborgarnas egna erfarenheter och åsikter inte tagits med i uppsatsen. Att även granska medborgarnas synpunkter i fallen för de olika projekten hade varit intressant då andra perspektiv hade kunnat studeras. Vad som var bra enligt organisationen kanske enligt medborgarnas åsikt var mindre bra och vice versa. Genom att studera och intervjua medborgare som varit delaktiga vid de olika dialogerna hade säkerligen andra slutsatser kunnat dras.

Vid ett större urval av fallstudier hade man kanske även kunnat se och dra andra slutsatser, i denna uppsats har de båda områdena som studerats varit av liknade karaktär och präglats av likartade problem. Hade man även valt att studera ett fall och område med annorlunda bakgrund och karaktär hade man troligtvis kunnat uttyda flera synsätt på medborgardialoger. På så sätt hade man till exempel kunnat undersöka om det finns skillnader i metoder och genomförande mellan sådana fall, eller på vilket sätt erfarenheterna hos de utförande aktörerna eventuellt skiljer sig åt.

Att tillämpa kommunikativ planering kan vara en fungerande metod för att skapa en bättre integration i socialt utsatta områden. Dock är det svårt att tro att projektsatsningar i form av integration- och förnyelsearbeten är en direkt lösning på att motverka socioekonomiska problem utan kanske snarare en indirekt lösning. Att bekämpa sociala- och ekonomiska frågor är generellt ett komplext problem. Att låta medborgare i utsatta områden ta del av planeringfrågor angående den fysiska miljön är ett viktigt inslag i utvecklingsarbetet. Att satsa på ”mjuka” frågor såsom utbildning, arbeten och så vidare är betydligt svårare men sannolikt mer behövligt.

Under tiden då denna uppsats skrevs skedde det ett kraftigt upplopp i en av Järvas stadsdelar, Husby. Upploppen har spridits till andra Stockholmsförorter och oroligheterna är stora. I media har *Järvalyftet* fått kritik eftersom många anser att det har funnits en svag demokratisk förankring. Oroligheterna har till viss del hänvisats till bristande dialog mellan beslutsfattare och allmänhet. Man kan därmed fråga sig om dialogerna har varit fungerande ur den aspekten att man lyssnat och tagit åt sig Järvabornas åsikter? Är tjänstemännen helt uppriktiga i sina svar angående medborgardialogerna?

7.2 Slutsats

Vilka är de positiva respektive negativa erfarenheterna hos de utförande aktörerna i de båda fallen av medborgardialoger?

I analysen sammanfattades de utförande aktörernas erfarenheter i de båda fallen av medborgardialog. Här kan man dra slutsatsen att medborgardialoger är en tids- och resurskrävande process, men också en process som efterfrågas från de boendes sida. Kunskapsutbytet mellan medborgare och den utförande aktören är en viktig del för att ge vägledning för hur den utförande aktören ska arbeta i ett längre perspektiv. Dessutom kan dialogen ge en klarhet i vad som behöver åtgärdas och var man behöver sätta in resurser. Som utförande aktör står man ofta inför en del restriktioner. Kommunikation är ett inslag i medborgardialogen som ofta kan vara svårt då språkförbistringar och dylikt kan förekomma. Samarbetet och informationsutbytet inom organisationen kan vara problematiskt om projektverksamheten är stor och de inblandade aktörerna är många. Som utförande aktör måste man ständigt beakta och ta hänsyn till olika förändringar och omständigheter som kan uppstå såsom maktstrukturer och politiska reformer.

De problematiska inslagen som nämndes ovan är ofta tidskrävande och kan begränsa effektiviteten i projekt- och planeringsprocessen.

Kan dessa erfarenheter förstås utifrån teorier/tidigare forskning om kommunikativa planeringsmodeller?

De erfarenheter som har tagits upp från de olika fallen, kan till viss del stämma överens med teorier kring kommunikativ planering och tidigare forskning, även om det inte alltid är lätt att dra paralleller från teori till praktiska erfarenheter. Den teoretiska modellen som tillämpades för att kunna analysera uppsatsen fallstudier har i efterhand visat sig vara svår att använda för att studera de utförande aktörernas arbete och erfarenheter vid medborgardialogerna. Modellen lämpar sig troligtvis bäst för att utvärdera kommunikativa planeringsprocesser inom kommunal verksamhet och inte ett projekts verksamhet och process som i denna uppsats. Dock kanske det hade blivit enklare att göra återkopplingar till teori och tidigare forskning ifall fler utförande aktörer hade intervjuats då fler erfarenheter hade kunnat studeras.

7.3 Förslag till vidare forskning

I samband med renovering- och förnyelseprojekt i miljonprogramsområden har det funnits en konflikt då upprustning har bidragit till höjda hyror som i många fall försvårat hyresgästens ekonomiska situation. Hyresgästerna kan i samband med hyreshöjningen komma att tvingas flytta då de inte längre har råd att bo kvar. I storstäder sägs detta kunna bli mycket problematiskt. Kritik riktas mot att fastighets- och bostadsbolagen renoverar mer än vad som är nödvändigt då de anser att det går att hitta nya hyresgäster som kan betala mer för sig. Att studera problematik och följder kring resultatet av förnyelse- och upprustning arbeten samt hur organisationerna väljer att hantera denna problematik hade gett en vidare fortsatt diskussion.

8. Sammanfattning

Syftet med denna uppsats har varit att undersöka vilka utmaningar och möjligheter som föreligger vid tillämpningen av kommunikativ planering, med fokus på den utförande aktören i medborgardialoger. Studien har utgått från en studie av två fall av medborgardialoger. Båda projekten, *Järvalyftet* i Stockholms kommun och *Projekt navigator* i Nacka kommun har varit av liknade karaktär då båda har genomfört förnyelsearbeten i kommunernas miljöprogramsområden.

Miljöprogramsområden uppstod i Sverige (år 1965-1975) som ett resultat av den höga bostadsbristen som präglat Sverige sedan efterkrigstiden. Utvecklingen av miljöprogrammet utgick från en rationell planeringsmodell som byggde på ett uppifrånsperspektiv där politiker och experter avgjorde hur bostadsområden skulle se ut. Under 1970-talet började denna rationella planering att ifrågasättas och kritiseras, framförallt på grund av dess brist på medborgerlig förankring. Dessutom anses den rationella planeringen bidragit till många av de sociala problem som idag förknippas med miljöprogramsområden. Detta har lett till att man allt mer har börjat rikta ögonen mot ett kommunikativt planeringsideal, där de boende ska involveras i planprocessen genom olika typer av medborgardialoger.

Denna kvalitativa undersökning visar från intervjuer och granskning av projektrapporter att medborgardialoger utifrån de utförande aktörernas aspekt är en tids- och resurskrävande process, men också en process som efterfrågas från de boendes sida. Kunskapsutbytet mellan medborgare och den utförande aktören är en viktig del av processen, eftersom det ger vägledning för hur aktören ska arbeta, både ur ett kortsiktigt- och långsiktigt perspektiv. Genom att tillämpa medborgardialoger kan man få en tydlig bild inom vilket eller vilka delområden resurser behöver tas i anspråk. Dock kan den utförande aktören begränsas i sitt arbete med dialogerna och mötena med medborgarna. Kommunikationen är ett inslag i dialogen som ofta kan vara problematiskt. Dessutom visar sig ett grundligt samarbete och informationsutbyte vara svårt vid projekt där en större mängd aktörer är inblandade. Som verksam inom en politisk organisation måste man ständigt beakta förändringar som sker i samhället, både politiska och ekonomiska. Detta kan i sin tur göra att medborgardialogerna inte alltid får det fokus som de behöver.

9. Källförteckning

- Boverket (2010), *Socialt hållbar stadsutveckling – en kunskapsöversikt*.
Karlskrona: Boverket
- Denscombe, Martyn, (2009), *Forskningshandboken – för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna* Studentlitteratur AB, Lund 2009
- Fainstein, Susan S (2000), *New directions in planning Theory*, Urban Affairs
- Forsberg, Gunnel, red, (2005), *Planeringens utmaningar och tillämpningar*.
Tryckeri Kristianstad Boktryckeri AB, 2005
- Lathi Edmark, Helene, (2002) *Förort i fokus – interventioner för miljoner, Nordisk forskning om interventioner i utsatta bostadsområden -en kunskapsöversikt*. Integrationsverket
- Ericsson, Urban, Molina, Irene (2002) *Miljonprogram och media - Föreställningar om människor och förorter*, Integrationsverket
- Khakee, Abdul, (2006), *Medborgardeltagande i samhällsplaneringen*. i Blücher Gösta & Graninger Göran, red. *Planering med nya förutsättningar. Ny lagstiftning, nya värderingar*, s.11-23. Linköping University Electronic Press
- Khakee, Abdul (2000), *Samhällsplanering - Nya mål, perspektiv och förutsättningar* Studentlitteratur AB, Lund 2000
- Henecke, Birgitta and Khan, Jamil (2002), 'Medborgardeltagande i den fysiska planeringen – en demokratiteoretisk analys av lagstiftning, retorik och praktik', Lund University: Department of Sociology
- Larsson, Carl, (2012), *Paradoxal planering – Hållbarhet och kommunikativ planering i fallet Järva*, Examensarbete, avancerad nivå, Civilingenjörsutbildningen i samhällsbyggnad, Kungliga Tekniska högskolan, Stockholm
- Lindholm, Teresa, (2010), *Handbok för medborgardialog*, Haninge kommun
- Hay, Tim, (2009) *Samhällsvetenskaplig forskning*, andra upplagan.
Studentlitteratur, Holmberg AB, Sweden 2009
- Nacka kommuns hemsida: *Projektplan för Projekt navigator Fisksätra år 2000*
- Nacka kommun hemsida: *Projektplan för Projekt navigator år 2002-2003*
- Nacka kommun hemsida: *Projektplan för Fisksätrakademin år 2006*
- Nationalencyklopedins hemsida, Fisksätra: <http://www.ne.se/fisksätra> hämtad 2013-04-15

Nationalencyklopedins hemsida, Miljonprogrammet:
http://www.ne.se/lang/hus/206415?i_h_word=Miljonprogram hämtad
2013-04-08

Riksnätet <http://www.notisum.se/rnp/sls/fakta/a9870010.htm>, hämtad 2013-04-12

Stockholms länstrafik <http://sl.se/> hämtad 2013-05-26

Stockholms stad: Informationsmaterial – *Järva 2030, framtidsvisionen blir verklighet*

Stockholm stads hemsida: *Järvalyftet* <http://bygg.stockholm.se/-/Alla-projekt/Jarvalyftet/Jarvafaltet/> hämtad 2013-04-10

Stockholm stads hemsida: *Beslut om Järvalyftet*
<http://insyn.stockholm.se/insynTransFrameMain.aspx?id=4&nodeid=234711> hämtad 2013-05-03

Stockholm stads hemsida: *Frågor och svar – Är Vision Järva 2030 Svenska bostäders projekt?* <http://bygg.stockholm.se/-/Alla-projekt/Jarvalyftet/Fragor-och-svar/> hämtad 2013-05-03

Stockholm stads hemsida: *Frågor och svar – på vilket sätt skiljer sig Vision Järva 2030 från tidigare satsningar?* <http://bygg.stockholm.se/-/Alla-projekt/Jarvalyftet/Fragor-och-svar/>, hämtad 2013-05-03

Stockholm stads hemsida: *Frågor och svar – Hur länge håller Vision Järva 2030 på?* <http://bygg.stockholm.se/-/Alla-projekt/Jarvalyftet/Fragor-och-svar/>, hämtad 2013-05-03

Svenska bostäders hemsida: <http://www.svenskabostader.se/sv/Om-oss/Om-Svenska-Bostader/> hämtad 2013-05-15

Svenska bostäders hemsida: *Björklund, Pelle, 2009, Akalla film*, tillgänglig på:
<http://www.jarvdialogen.se/templates/film/Pelle.html> hämtad 2013-05-05

Svenska bostäders hemsida: *Järvalyftet*
<http://www.jarvdialogen.se/Nyheter/Jarvalyftet-inom-Stockholms-stad/>
hämtad 2013-04-13

Sveriges radio arkiv

- Tage Erlander om bostadsbyggandet (1951)
- Varför så fullt i de nya bostadsområdena? (1971)
- Byggfusket i miljonprogrammet (1981)

<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=1602&artikel=5465978>,
hämtad 2013-04-28

Söderström, Göran, Jermsten, Elisabet, Johansson, Ingrid (2003) *Stockholm utanför tullarna, Nittiosju stadsdelar i ytterstaden*, Stockholms stads musieförvaltning och Stockholmia Förlag.

Velásquez, Juan, A, (2005) *Förankring och dialog – kraftspelet mellan planering och demokrati*, Kulturgeografiska institutionen, Stockholms universitet

Vägverket (1999) *Samråd och dialog – en idébok för den som ska arrangera någon form av dialog*, Solna vägverket

Muntliga källor

Tjänsteman, förvaltare, Svenska bostäder, intervju 2013-05-07

Tjänsteman, kommunikatör, Nacka kommun, intervju 2013-05-13

Bilaga 1

Karta 1: Järvaområdet i Stockholms kommun och Fisksätra i Nacka kommun



Källa: Kulturgeografiska institutionens GIS-databas, Lunds universitet

Bild 2: Järvaområdets stadsdelar



Källa: Open Street map

Bild 3: Fisksättra i Nacka kommun



Källa: Open Street map

Bilaga 2

Frågeformulär

Följande frågor användes som utgångspunkt i de semistrukturerade intervjuerna:

Befattning och din roll under projektet?

Berätta kort om projektet och medborgardialogerna,

Hur ser ni på medborgardialoger?

Hur har medborgardialogerna genomförts? (fokusgrupp, gåturer etc.)

Hur arbetade ni för att åstadkomma en god diskussion?

Vilken metod anser du har gett bäst resultat? (ur delaktighetsperspektiv)

Hur gjorde ni ert urval av deltagare?

Vilka problem stötte ni på under dialogen/dialogerna?

Upplevde ni några begränsningar från er sida? (i form av kompetens, tid, språk etc.)

På vilket sätt har medborgardialogerna bidragit med ökad kunskap till er organisation?

Anser ni att medborgardialogerna har försvårat/fördröjt eller underlättat för ert arbete?

På vilket sätt kan de boende och verksamma sägas ha gynnats av ert arbete med dialogerna?

Är det någonting ni känner att ni borde gjort annorlunda?

Eventuella följdfrågor.