

# Ett effektivt medborgardeltagande?

- Medborgardeltagande och effektivitet  
i fallet Rosens Röda Matta

Johanna Forsberg Malmsten  
kandidatuppsats i kulturgeografi

SGEL36. Vårterminen 2015.  
Institutionen för kulturgeografi och  
ekonomisk geografi, Lunds Universitet.  
Handledare: Karl-Johan Lundquist

# Abstracts

This thesis seeks to investigate the tension between public participation and the aspect of efficiency in the spatial planning process, by studying the planning process of Rosens Röda Matta, a site for social, cultural and physical activity, in Rosengård, Malmö. Rosens Röda Matta was planned by Malmö municipality in collaboration with thirteen young women living in the area.

The aim of the thesis is to investigate if the public participation and the aspect of efficiency are in opposition, or if the two aspects can complete each other in the planning process. The theories that will be applied are the rational planning theory, the communicative planning theory and the ladder of citizen participation theory.

By studying the spatial planning process of Rosens Röda Matta, through a literature review and by interviews with a planner and two of the young women involved in the process, I reach the conclusion that the planning process of the site can be seen as a hybrid between the rational and the communicative planning, and that public participation and the aspect of efficiency has completed each other in the planning process.

**Keywords:** Public participation, efficiency, spatial planning, citizen power, rational planning, communicative planning.

# Innehållsförteckning

Abstracts .....	1
Innehållsförteckning .....	2
<b>1. Inledning</b> .....	<b>3</b>
Bakgrund .....	3
Syfte och frågeställning .....	4
Avgränsning .....	5
Begrepp .....	5
<b>2. Metod</b> .....	<b>7</b>
Kvalitativ fallstudie .....	7
Litteraturstudie .....	8
Intervju .....	9
<b>3. Teori</b> .....	<b>11</b>
Demokratimodeller .....	11
Valdemokrati .....	11
Deltagardemokrati .....	12
Deliberativ demokrati .....	12
Planeringsteorier .....	13
Rationell planering .....	13
Kommunikativ planering .....	15
Sherry Arnsteins delaktighetsstege .....	18
Analytiskt ramverk .....	21
<b>4. Rosens Röda Matta</b> .....	<b>23</b>
Bakgrund .....	23
En deltagargrupp av unga tjejer .....	24
Ung i Sommar 2011: Deltagande och inflytande genom sommarpraktik .....	25
Ett fortsatt engagemang .....	27
Rosens Röda Matta rullas ut .....	28
<b>5. Analys</b> .....	<b>30</b>
Deltagande, inflytande, legitimitet .....	30
Effektivitetsaspekterna i planeringen .....	34
Organisation .....	36
Rationella eller kommunikativa drag? .....	38
<b>6. Slutsats</b> .....	<b>44</b>
Källförteckning .....	47
Bilaga 1 – intervjuguide medborgare .....	51
Bilaga 2 – intervjuguide tjänsteman .....	52

# 1. Inledning

## BAKGRUND

Den svenska demokratin är en representativ demokrati, vilket innebär att det svenska folket styr den politiska utvecklingen i landet genom att välja politiska representanter till riksdag, landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige vart fjärde år. Dessa folkvalda får förtroende att fatta politiska bindande beslut å folkets vägnar under en mandatperiod. Den representativa demokratin främsta kanal är traditionellt sett partipolitiken där de politiska partierna är de centrala arenorna för organiseringen av den lokala demokratin, varför partipolitiskt engagemang länge varit den dominerande arenan för politisk representation och politiskt deltagande i Sverige (Ström 2002, s. 46). Studier har dock visat att partipolitikens ställning i samhället kraftigt sjunkit sedan 70-talet, då medborgarnas partipolitiska engagemang minskat (Karlsson 2011, s. 115 f.). Samtidigt har även valdeltagandet och medborgarnas förtroende för de folkvalda politikerna minskat under samma period (SOU 2001:48, s. 17). Enligt Ström (2002, s. 46) kan detta ses som tecken på att det finns en motsättning mellan hur samhället fungerar och hur medborgarna önskar att det fungerade, vilket riskerar att utveckla en förtroendekris mellan den politiska och den civila sfären i samhället. Den ökade misstron mot de folkvalda politikerna och det minskande valdeltagandet visar enligt Ström att denna förtroendekris redan är ett faktum, och ett tecken på medborgarnas missnöje över den förda politiken (ibid.).

Enligt Åström och Brorström (2013, s. 13) är medborgarnas minskade tilltro till, och engagemang i, det politiska systemet tecken på att de politiska institutionerna inom den representativa demokratin inte lyckats skapa meningsfulla relationer med medborgarna. I SOU (2001:48, s. 75) *Att vara med på riktigt* diskuterar Demokratiutredningen strategier för att stärka den svenska demokratin, och fastslår att Sverige behöver ett starkare deltagardemokratiskt inslag som komplement till den representativa demokratin, för att skapa nya kommunikationskanaler mellan medborgare och beslutsfattare.

Att kommuner använder olika metoder för att öka medborgarnas delaktighet i den kommunala politiken är således uppmuntrat, bland annat har Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) beslutat att stötta kommunmedlemmar som önskar stärka medborgarinflytandet i sin verksamhet, och Boverket har publicerat ett antal vägledande skrifter om medborgardeltagande. Ett ökat medborgardeltagande i stadens fysiska planering lyfts fram som ett sätt att öka medborgarnas politiska inflytande och öka kommunikationen mellan medborgare och politiker (Sveriges Kommuner och Landsting 2009, s. 5; Boverket 2014a). Enligt Johansson och Khakee (2009, s. 55) innebär medborgardeltagande ökade satsningar för att involvera medborgare och allmänhet i

offentliga politiska processer, till exempel det kommunala planarbetet. Deltagandet går utanför de konventionella formerna för delaktighet i den representativa politiken, och utanför medborgarnas lagstadgade rätt att delta i planprocessen; samråd och granskning, vilket regleras av Plan- och Bygglagen (ibid.; SFS 2010:900).

Enligt Boverket (2014a) finns flera fördelar med ett ökat medborgardeltagande i den fysiska planeringen. Bland annat kan delaktigheten skapa engagemang och lokalt ansvarstagande hos medborgarna, och öka medborgarnas samhällsintresse. Ett ökat medborgardeltagande kan även bidra till en stärkt sammanhållning i lokalsamhället, och ökar förtroendet mellan medborgarna och kommunens politiker och tjänstemän.

Kritik har dock riktats mot att ett ökat medborgardeltagande och medborgarinflytande i den fysiska planeringen står i motsättning till effektivitetskravet som kommer till uttryck i 7§ Förvaltningslagen (SFS 1986:223). Enligt denna paragraf ska ärenden handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt, utan att säkerheten eftersätts. Spänningsfältet mellan medborgardeltagande och planeringens effektivitet diskuteras även i SOU (2013:34, s. 182 ff.) *En effektivare plan- och bygglovsprocess*, som beskriver att det ligger i sakens natur att ett ökat medborgarinflytande försämrar effektiviteten i planeringen. Detta eftersom fler intressenter ska ges möjlighet att komma till tals i planeringen, vilket kräver extra resurser som förlänger planprocessen och ökar kostnaderna för beslutsfattande och genomförande. Därför menar Plangenomförandeutredningen att den kommunala planeringen måste finna en balanspunkt mellan aspekterna medborgardeltagande och effektivitet i planförandet, där ingen av aspekterna eftersätts (ibid.).

## SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING

Denna uppsats har sin utgångspunkt i spänningsfältet mellan aspekterna medborgardeltagande och effektivitet. Uppsatsens syfte är att undersöka förhållandet mellan medborgarnas delaktighet och effektiviteten i den kommunala planprocessen, och undersöka om dessa står i motsättning till varandra eller om aspekterna kan komplettera varandra. För att undersöka detta kommer jag att studera ett planprojekt från Malmö Stad, projektet Rosens Röda Matta i Rosengård, där medborgare involverats i planprocessen.

För att uppnå mitt syfte har jag ställt följande frågor

- *Hur har Malmö Stad förhållit sig till aspekterna delaktighet och effektivitet, och spänningsfältet mellan dem i planeringen av Rosens Röda Matta?*
- *Står aspekterna i motsättning till varandra, eller kan de komplettera varandra?*
- *Vilka styrkor och svagheter finns med det förfarandesätt som Malmö Stad använt vid planeringen av Rosens Röda Matta?*

## AVGRÄNSNING

Eftersom uppsatsen behandlar ett relativt brett ämne, medborgardeltagande och effektivitet i den fysiska planeringen, har två avgränsningar gjorts, dels en teoretisk avgränsning och dels en geografisk. Kraven på ett ökat medborgardeltagande i den fysiska planeringen kan sägas härledas från den kommunikativa planeringsteorin, medan kraven på effektivitet kan härledas från den rationella planeringsteorin. Teoretiskt fokus är därför riktat mot dessa två planeringsteorier.

Uppsatsen har även en tydlig geografisk avgränsning, då fokus är riktat mot Rosens Röda Matta i Rosengård. Rosens Röda Matta är en aktivitetsyta, vars planprocess initierades 2010 och som invigdes 2013.

## BEGREPP

### PLANERING

Med begreppet planering avses i avhandlingen den offentliga fysiska planering som kommunerna svarar för i och med det svenska planmonopolet. Genom den fysiska planeringen bestämmer kommunerna strategier och riktlinjer för användandet av mark och vatten, till exempel var bebyggelse och infrastruktur ska ligga och hur den ska utformas (Nyström 2003, s. 134).

Enligt regeringens proposition (1994/95:230, s. 31) är den fysiska planeringens syfte

- 1. Att utveckla en ändamålsenlig och långsiktigt hållbar bebyggelsestruktur*
- 2. Att den tekniska infrastrukturen anpassas till och utvecklas med hänsyn till miljökrav och naturens kretslopp*
- 3. Att skapa en rik och levande vardagsmiljö*
- 4. Att förbättra det lokala inflytandet*

Det kommunala planmonopolet innebär att planeringen är en kommunal angelägenhet, och att beslut gällande markanvändning fattas på kommunal nivå av folkvalda politiker. Till sin hjälp har politikerna kommunala tjänstemän som tar fram de planunderlag och utredningar som krävs för att de folkvalda politikerna ska kunna fatta välgrundade beslut (ibid.).

### PLANERARE

Med begreppet planerare avses i avhandlingen den yrkesprofession som arbetar med offentlig och fysisk planering. Begreppet innefattar flera olika yrkesprofessioner, såsom landskapsarkitekter, ingenjörer och kulturgeografer, inom såväl offentlig som privat sektor (Hermelin 2005, s. 309).

## MEDBORGARE

Alla civila, politiska och sociala rättigheter i Sverige är kopplat till *medborgarskapet*. Medborgarskapet är ett rättsligt bindande förhållande mellan nationalstaten Sverige och de individer som erhållit medborgarskap, genom födsel, adoption, eller genom beviljad ansökan. Medborgarskapet mest synliga och förekommande praktik är medborgarens rätt att rösta i politiska val (Johansson & Khakee 2001, s. 85).

Individer som är folkbokförda i en kommun är enligt Kommunallagen (SFS 1991:900) att beakta som *medlem av kommun*, och har rätt att rösta i kommunens kommunalval. I uppsatsen kommer begreppet *medlem av kommun* att likställas med *medborgare i kommun*.

## AKTIVITETSYTA

I uppsatsens fallstudie studeras aktivitetsytan Rosens Röda Matta i Rosengård. En aktivitetsyta är enligt Malmö Stads definition ett offentligt rum och mötesplats som möjliggör för fysisk, social och kulturell aktivitet av spontan karaktär (Malmö Stad 2014b).

# 2. Metod

## KVALITATIV FALLSTUDIE

I denna uppsats har jag valt att använda en kvalitativ fallstudie som forskningsstrategi. Denna lämpar sig enligt Merriam (1994, s. 9) när forskaren önskar ”*skaffa sig djupgående insikter om en viss situation och hur de inblandade personerna tolkar denna*”. Då uppsatsen avser att belysa spänningsfältet mellan medborgardeltagande och effektiviteten i den fysiska planeringen, bedömer jag fallstudien som en lämplig forskningsstrategi då den möjliggör att belysa hur kommunen har förhållit sig till de båda aspekterna i planeringen och om aspekterna stått i motsättning till varandra eller har kunnat komplettera varandra, i det specifika fallet. Då syftet är att undersöka delaktiga aktörers åsikter och synpunkter på relationen mellan medborgarnas delaktighet och effektiviteten i planeringen, är det kvalitativa angreppssättet användbart eftersom den kvalitativa forskningen fokuserar på process, förståelse och tolkning (Merriam 1994, s. 35).

## VAL AV FALL

Jag har valt att studera planprocessen kring utformningen av aktivitetsytan Rosens Röda Matta i Rosengård. Valet kan dels ses som en fråga om bekvämlighet, på grund av fallets geografiska närhet och att det varit relativt enkelt att få tag på material och informanter som varit delaktiga i processen. Dessutom ligger projektet relativt nära i tiden, då ytan invigdes i september 2013, vilket jag anser underlättat undersökningen.

Rosens Röda Matta kan dock även ses som ett avvikande fall, och som ett fall som är intressant i sig själv, då Malmö Stad har använt otraditionella metoder för att öka medborgarinflytandet i projektet. Istället för att låta engagerade medborgare söka upp kommunen och delge sina åsikter har kommunen sökt upp en specifik brukargrupp som sällan kommer till tals i stadsutvecklingen och gett denna direkt inflytande över utformningen av aktivitetsytan. Fallet kan således sägas stå i kontrast till normen, det traditionella förfaringssättet vid medborgardeltagande. Vidare är Rosens Röda Matta intressant att studera då det är ett exempel av medborgardeltagande som lyfts fram som ett gott och innovativt exempel på hur kommuner kan arbeta för att inkludera medborgare i stadens utveckling (se till exempel Mistra Urban Futures 2014 och Boverket 2014b).

## KRITIK MOT DEN KVALITATIVA FALLSTUDIEN

Uppsatsen bygger således på ett kvalitativt angreppssätt då syftet är att skapa förståelse för de berörda aktörernas åsikter och tankar kring planprocessen av Rosens Röda Matta. Den kritik som riktats mot den kvalitativa forskningen är att den bygger på tolkningar då forskningen är nära kopplad till forskarens ”jag”, och forskarens eget sätt att analysera och



tolka sin omvärld. Det finns därför en risk att forskningsresultatet kommer att präglas av forskarens egen identitet, bakgrund, övertygelser och tidigare erfarenheter (Denscombe 2000, s. 261).

Kritik har även riktats mot trovärdigheten i de generaliseringar som görs utifrån fallstudien, och menar att fallstudien saknar vetenskaplig trovärdighet (Denscombe 2000, s. 53). I min fallstudie studerar jag ett specifikt och unikt fall, och de slutsatser jag drar är utifrån fallets unika förutsättningar. Enligt Denscombe (2000, s. 49) finns dock möjligheter att generalisera resultaten från fallstudien till andra exempel, med liknande förutsättningar som det studerade fallet. I det här fallet finns flera viktiga komponenter; den kommunala organisationen och förvaltningarna, metoderna för delaktighet och den specifika brukargruppen, som kan antas existera inom flera andra kommuner. Genom att studera det specifika fallet, och de relationer och mekanismer som varit typiskt för detta, kan fallet ändå bidra med lärdomar som kan vara intressanta för andra kommuners planarbete.

## LITTERATURSTUDIE

En stor del av uppsatsens material har samlats in genom litteraturstudier. För att samla in tillräcklig information för att besvara mina frågeställningar har jag samlat in ett material bestående av sekundära källor i form av litteratur, avhandlingar, artiklar och rapporter rörande teman som medborgardeltagande, fysisk planering, stadsutveckling och demokrati. I min djupstudie av Rosens Röda Matta har litteratur i form av rapporter, program och artiklar från Malmö Stad och tjänstemän som varit engagerade i processen legat till grund för det litterära kunskapsunderlaget. Framför allt har artikeln *Rosens Röda Matta* skriven av Moa Björnson (2013) som var processledare för projektet, varit särskilt användbar. Dock har litteraturen om projektet Rosens Röda Matta inte varit helt tillfredsställande då information som varit av vikt för uppsatsens syfte saknats. För detta har intervjuer med involverade aktörer tjänat som stöd och komplement.

## VALIDITETEN I LITTERATURSTUDIEN

Vid insamlingen av skriftliga källor är det viktigt att forskaren granskar källorna då validiteten inte kan tas för givet utan måste fastställas. Enligt Denscombe (2000, s. 198 f.) bör skriftliga källor utvärderas utifrån kriterierna *autencitet*, *trovärdighet*, *representativitet* och *innebörd* för att säkerställa en god forskning. Kriteriet *autencitet* innebär att forskaren undersöker om källan är äkta och ursprunglig samt att ingen förfalskning, omskrivning eller annan manipulering skett. Kriteriet *trovärdighet* innebär att forskaren ställer sig frågan om källans innehåll är riktigt, genom att undersöka vem författaren är och om denna kan anses pålitlig och kunnig inom ämnesområdet. Forskaren bör även undersöka i vilket syfte källan författats och om det finns en bakomliggande agenda. Det tredje kriteriet, gällande källans *representativitet*, innebär att forskaren gör en bedömning om källan är typisk i sitt slag och representerar en typisk enhet av det som beskrivs. Forskaren

bör även undersöka om källan är fullständig och om innehållet har ändrats. Det sista kriteriet, *innebörd*, innebär att forskaren bör undersöka vad källan verkligen säger, genom att undersöka om dess innebörd är tydlig och entydig eller om det finns en osagd innebörd som måste läsas mellan raderna. Genom att förhålla sig till dessa kriterier har forskaren möjlighet att bedöma källornas validitet (ibid.). I avhandlingen har dessa kriterier varit vägledande vid insamlingen av skriftliga källor, för att säkerställa en god forskning baserad på validerad data.

## INTERVJU

För att komplettera den information som inte kunde nås genom litteraturstudier, samt för att nå djupare kunskap om de berörda aktörernas åsikter och synen på medborgarnas delaktighet och effektiviteten i planprocessen, har jag även genomfört intervjuer. Dessa har genomförts med aktörer som varit delaktiga och engagerade i det aktuella fallet, och för att skapa en mer nyanserad bild har intervjuer genomförts både med tjänstemän och medborgare för att belysa deras respektive perspektiv. Informanternas kunskap om och erfarenheter av fallet har varit en viktig del för att skapa en detaljerad bild av hur planarbetet organiserats och genomförts, vilka metoder som använts för att öka medborgarnas delaktighet, om relationen mellan medborgardeltagande och effektivitet, samt vilka styrkor och svagheter som fanns i projektets förfaringssätt.

De informanter som intervjuats är aktörer som varit delaktiga genom hela projektet och därför kan antas vara väl insatta i projektet. Totalt har tre personer intervjuats, en tjänsteman och två medborgare, vid två intervjutillfällen. Då litteraturen kring projektet inte varit tillräcklig för att besvara mina frågeställningar, blir den empiriska diskussionen problematisk då den vilar på ett begränsat antal intervjuer. Att intervju flera aktörer om projektet, både tjänstemän, politiker och medborgare, hade varit att föredra då det bidragit med mer information och skapat en mer nyanserad bild av projektet. Antalet informanter har dock begränsats av att flera av de tillfrågade aktörerna saknat möjlighet att delta i en intervju, eller inte varit intresserad av att delta. Av de sex tjänstemän och sju medborgare som tillfrågades, genomfördes således endast intervjuer med tre av dessa. Dessa tre kan även antas ha en likvärdig syn på projektets framgång och resultat, vilket är problematiskt då det riskerar att minska representativiteten av åsikterna gällande projektet. Att intervju fler personer hade troligtvis ökat representativiteten av åsikter. Läsaren bör därför vara medveten om att det empiriska materialet som samlats in via intervjuer vilar på ett begränsat antal intervjuer, samt att representativiteten av åsikterna gällande projektet troligtvis är begränsad. De tre informanterna som intervjuats kan dock ändå ses som viktiga nyckelpersoner i projektet, då de varit engagerade genom hela projektet från uppstart till invigning.

De två intervjuer som genomförts med informanterna har varit av semistrukturerad karaktär, där frågorna dels berört sådan information som saknats i de offentliga dokumenten rörande fallet men även om de intervjuades egna värderingar och synpunkter

på planeringsprocessen, medborgarnas reella inflytande samt styrkor och svagheter. Det semistrukturerade förfaringssättet vid intervjuerna möjliggjorde viss flexibilitet gällande frågornas ordning och möjligheterna att ställa följdfrågor, vilket var en styrka då det gav de intervjuade möjlighet att utveckla sina svar.

Den första intervjun genomfördes tillsammans med två av de medborgare som varit engagerade i projektet. Att genomföra intervjuer med fler än en informant kan enligt Denscombe (2000, s. 136-137) i vissa fall vara problematiskt då forskarens kontroll över situationen minskar. Gruppintervjun kan även ”kväva” vissa deltagares åsikter. Då intervjun genomfördes med ett begränsat antal informanter bedömer jag ändå att det var lätt för att behålla kontrollen över situationen och samtalet, och att ge båda informanterna möjligheten att besvara frågorna. Att intervju i grupp var snarare en styrka eftersom det skapade ett samspel mellan de två informanterna där de kompletterade varandras resonemang. Under intervjun ledde samtalet ibland in på ämnen som av informanterna uppfattades som känsliga men ändå viktiga för studiens syfte. Av integritetsskäl citeras därför informanterna med fingerade namn

Den andra intervjun genomfördes med Julia Magnusson, tjänsteman, på Rosengårds stadsdelsförvaltning, som var den som arbetade närmast medborgarna genom projektet. Denna intervju genomfördes över telefon, med hänsyn till att Julia Magnussons möjligheter att ses personligen var begränsade. Att genomföra intervjuer över telefon har enligt Denscombe (2009, s. 150) både för- och nackdelar. fördelarna är att de är enkla att arrangera om distans, tid eller ekonomi inte tillåter en personlig intervju. Dock kan öppenheten i intervjun begränsas, eftersom möjligheten att läsa av kroppsspråk och ansiktsuttryck saknas, vilket kan bidra till missförstånd och feltolkningar.

Båda intervjuerna har spelats in, med godkännande av informanterna och därefter transkriberats.

## VALIDERING AV INTERVJU

Enligt Denscombe (2000, s. 157) finns olika metoder för att styrka validiteten i intervjudata. Bland annat kan informationen gällande faktiska frågor kontrolleras gentemot andra källor, till exempel skriftliga källor eller andra intervjuer. Forskaren kan även kontrollera utskriften med informanterna, vilket gör att informanterna kan kontrollera uppgifternas riktighet. Detta möjliggör även för informanterna att utveckla delar som annars kunde missförstås.

För att validera informationen som kommit fram genom intervjuerna har informanternas svar kontrollerats mot offentliga dokument och även mot varandra då de rört samma projekt. De två medborgarna har även tagit del av intervjuutskriften för att kunna kontrollera svarens riktighet och utveckla otydliga resonemang, medan Julia Magnusson avböjde möjligheten att ta del av intervjuutskriften.

# 3. Teori

I följande avsnitt redogörs för planeringsteorierna rationell och kommunikativ planering. Dessa två planeringsteorier har starka kopplingar till olika demokratimodeller, där den rationella planeringen kan sägas ha en starkare koppling till valdemokratin och den kommunikativa planeringen kan sägas ha en starkare koppling till deltagardemokratin och den deliberativa demokratin. Dessa demokratimodeller berättar väldigt mycket om synen på ett medborgarligt deltagande i respektive planeringsteori, varför jag kommer att inleda med att redogöra för dessa tre demokratimodeller och redogöra för hur de förhåller sig till medborgardeltagande i beslutsprocessen.

## Demokratimodeller

### VALDEMOKRATI

Valdemokrati är ett samlingsnamn på demokratimodeller som framhåller vikten av återkommande val mellan olika politiska representanter. De vanligaste valdemokratiska modellerna är den elitiska och den pluralistiska modellen (Henecke & Khan 2002, s. 11; Gilljam & Hermansson 2003, s. 15).

Inom elitdemokratin görs en tydlig avgränsning mellan den civila och den politiska sfären, då den förespråkar att det politiska beslutsfattandet ska vara en fråga för en politisk elit. Medborgarnas politiska deltagande är därför begränsad till att rösta fram representanter, men mellan valen är det den politiska eliten – de folkvalda – som sköter beslutsfattandet utan vidare medverkan av medborgarna (Henecke & Khan 2002, s. 11; Gilljam & Hermansson 2003, s. 16).

Enligt den pluralistiska demokratimodellen bör makten inte vara koncentrerad hos en politisk elit, utan bör istället spridas ut bland olika intresseorganisationer som i sin tur påverkar beslutsfattarna. I likhet med den elitdemokratiska modellen menar den pluralistiska att medborgarnas direkta medverkan i politiken ska vara begränsad till att rösta fram politiska representanter. Däremot ges medborgarna möjlighet att indirekt påverka politiken genom att engagera sig i de intresseorganisationer som påverkar beslutsfattarna (Henecke & Khan 2002, s. 12).

De valdemokratiska demokratimodellerna har kritiserats för att koncentrera makten hos majoriteter, såsom den politiska eliten och hos mäktiga intresseorganisationer, vilket kan leda till att svagare minoritetsgruppers intressen marginaliseras i den politiska processen (Henecke & Khan 2002, s. 12). Medborgardeltagandet inom valdemokratin är begränsad till i första hand valdeltagande, men enligt den pluralistiska modellen kan medborgarna även påverka genom att engagera sig i intresseorganisationer. Medborgarna kan även

kräva att de folkvalda politikerna tar ansvar för den förda politiken, genom medborgarnas möjlighet att rösta om de folkvalda de anser har bedrivit en politik som speglar medborgarnas önskemål och rösta bort de som frångått deras intressen (Gilljam & Hermansson 2003, s. 17).

## DELTAGARDEMOKRATI

Grundläggande för deltagardemokratin är synen på medborgerligt politisk delaktighet som någonting gott då det anses utveckla demokratiska kvaliteter såsom respekt, tolerans och solidaritet bland medborgarna. Inom deltagardemokratin anses alla medborgare äga förmåga till politiskt engagemang och genom att så många medborgare som möjligt deltar i politikens utformning, och i de fall det är möjligt även är med och fattar avgörande beslut, skapas en politisk process som speglar det allmänna bästa. Inom den deltagardemokratiska demokratimodellen ges medborgarna således ett större politiskt utrymme än inom valdemokratin, då medborgarna inom deltagardemokratin ges möjlighet till två typer av delaktighet. Dels genom direkt påverkan i till exempel folkomröstningar, och dels genom att rösta fram politiska representanter (Henecke & Khan 2002, s. 13; Gilljam & Hermansson 2003, s. 19). Medborgarnas deltagande sker således inom den representativa demokratis ramar, och förespråkare menar även att den främsta formen av politiskt beslutsfattande ska ligga hos de folkvalda vilket är särskilt viktigt i nationella frågor av övergripande karaktär (Ström 2002, s. 103). Däremot förespråkas ett ökat medborgardeltagande i lokala frågor, vilket anses kunna stötta och komplettera den representativa demokratin samt förbättra relationen mellan medborgare och beslutsfattare (Gilljam & Hermansson 2003, s. 19).

Deltagardemokratin kräver politisk aktiva och engagerade medborgare för att fungera, vilket skapar ett av deltagardemokratin främsta problem eftersom medborgarna måste ges ett reellt inflytande för att de ska finna det lönt att engagera sig. Att ge medborgarna ett alltför stort deltagande kan dock uppfattas som ett hot mot det representativa systemet, vilket skapar ett deltagardemokratiskt dilemma (Henecke & Khan 2002, s. 13).

Deltagardemokratin framhåller vidare betydelsen av politisk jämlikhet, det vill säga att alla medborgare ska ges samma möjligheter att delta. Studier har dock visat att den politiska jämlikheten brister i Sverige, trots att alla medborgare har samma formella rätt till politiskt deltagande. Till exempel är unga, arbetslösa, kvinnor och invandrare grupper med längre delaktighet och inflytande över den politiska beslutsfattandeprocessen (Henecke & Khan 2002, s. 13).

## DELIBERATIV DEMOKRATI

Den deliberativa demokratimodellen liknar den deltagardemokratiska då båda förespråkar ett aktivt deltagande från medborgare och anser att alla medborgare och samhällsgrupper ska ha samma möjlighet till politiskt deltagande (Henecke & Khan 2002, s. 14). I den deliberativa demokratimodellen ses dock samtal och argumentation som demokratin

kärna och det viktigaste fundamentet för ett demokratiskt beslutsfattande (SOU 2000:1, s. 22).

Den deliberativa demokratin bygger till stor del på den tyske filosofen och sociologen Jürgen Habermas teori om *kommunikativt handlande*. Enligt Habermas är det kommunikativa handlandets syfte att uppnå en kommunikativ förståelse mellan samhällets alla aktörer – *konsensus*. Det kommunikativa handlandet innebär att de ”*inblandade agenternas handlingar samordnas, inte genom egocentriska beräkningar av hur man når framgång, utan genom handlingar som syftar till att nå samförstånd [konsensus]*” (Habermas i Ritzer 2009, s. 240). För att nå konsensus är det enligt Habermas viktigt att föra öppna och goda samtal mellan alla aktörer i samhället (ibid.).

Diskussionen är således central inom den deliberativa demokratimodellen, och målet är att beslutsfattare och medborgare genom diskussion ska nå en gemensam ståndpunkt i politiska frågor. Poängen med detta är att deltagarna tvingas bortse från sina egna intressen och istället ska se till det allmänna bästa. För att konsensus ska kunna uppnås måste alla aktörer som berörs av frågan kunna delta och ha samma möjlighet att argumentera och ifrågasätta andras argument. Detta kräver en politisk jämlikhet, men liksom inom deltagardemokratin lyser vissa samhällsgrupper med sin frånvaro i de politiska diskussionerna (Henecke & Khan 2002, s. 15f).

Kritik som riktats mot den deliberativa demokratimodellen ifrågasätter bland annat möjligheten att nå konsensus. De menar att strävan efter konsensus inte är möjlig och att ett gott beslutsfattande istället bör kännetecknas av att alla deltagare är överens om att processen gått rätt till och att majoritetsbeslut fattats. Kritik har även riktats mot att den deliberativa beslutsprocessen inte är tillräckligt tydligt formulerad, vilket gör att den inte kan ses som en realistisk demokratimodell inom det representativa systemet (Henecke & Khan 2002, s. 16).

## Planeringsteorier

### RATIONELL PLANERING

1947 infördes en ny byggnadslagstiftning i Sverige som gav kommunerna ökat inflytande över den fysiska planeringen, bland annat genom införandet av det kommunala planmonopolet. Den nya lagstiftningen kom att medföra en ökad kontroll över den fysiska miljöns utformning och användning. Den offentliga planeringen som kom att följa efter 1947 års byggnadslag präglas starkt av modernismens ideal om funktionalitet och rationalitet, varför den idag kallas *rationell planering* (Strömgren 2007, s. 89; Henecke 2006, s. 22). Den rationella planeringen utgår ifrån antagandet om en *vetenskaplig rationalitet*, vilket kan jämföras med begreppet *the economic man* inom den neoklassiska ekonomiteorin. Detta innebär antagandet att individer handlar rationellt och har god

kunskap om de olika valmöjligheter hon har, och väljer de alternativ som ger mest vinst till lägst kostnad (Eklund 2010, s. 31). Den rationella planeringen förutsätter således att planerarna genom vetenskapliga och kvantitativa analyser kan avgöra vilka medel som är mest effektiva för att lösa aktuella samhällsproblem (Hermelin 2005, s. 312). Den rationella planeringen kännetecknas således av ett logiskt resonemang och en tydlig koppling mellan orsak och verkan. Nyström och Tonell (2012, s. 90) beskriver den rationella planeringen som att ”*man inför en beslutssituation väljer de alternativ som bäst tillgodoser beslutsfattarnas materiella intressen eller påvisbara nytta*”.

Inom den rationella planeringsmodellen förespråkas en välstrukturerad planprocess. Denna inleds av en definition av problemet, vilket följs upp av en målformulering, implementering, uppföljning och avslutas med återkoppling. Planeringen sker vidare inom en hierarkisk organisation, där beslutsfattarna sätter upp målen, och planerare och andra experter formulerar planer för att uppnå de beslutade målen. Planeringen är således ordnad efter ”top-down”-modellen, där styrning sker från högre nivåer till lägre (Khakee 2000, s. 48).

Inom den rationella planeringsteorin är planeringen en fråga för experter, som planerare och ingenjörer, som anses inneha den vetenskapliga kunskap som krävs för att forma planerna. Utrymmet för medborgardeltagande är således begränsat, och anses heller inte nödvändig. Den rationella planeringen är starkt kopplad till den valdemokratiska demokratimodellen då grundtanken är att medborgarna ges inflytande över samhällsutvecklingen och den lokala demokratin genom att välja politiska representanter vart fjärde år (Khakee 1999, s. 22; Hermelin 2005, s. 312).

## KRITIK

Den ungerska planeringsforskaren Andreas Faludi är en av förespråkarna av den rationella planeringen, men framför ändå kritik om antagandet om en vetenskaplig rationalitet i boken *Planning Theory*. Enligt Faludi är den rationella jämförelsen mellan olika planalternativ, för att avgöra vilket som ger mest vinst, ett ouppnåeligt ideal eftersom det mänskliga förnuftet inte kan hantera all information som krävs för fullständig rationalitet. Även om Faludi menar att total rationalitet är ouppnåelig, menar han ändå att planer bör antas utifrån rationella grunder där planerarna värderar vilket planalternativ de *tror* ger mest samhällsnytta. Genom ett rationellt planförfarande möjliggörs även återkoppling, vilket ger möjlighet att skapa generella kunskaper som kan användas i senare projekt (Faludi 1973, s. 216).

Den rationella planeringen var särskilt stark under rekordåren, från andra världskrigets slut fram till mitten av 1970-talet. Under 60- och 70-talet började dock kritik att riktats mot en planering som av medborgarna uppfattades som alltför rationell, sluten och expertstyrd. Denna kritik togs i uttryck i flera medborgerliga protester. Bland annat kan almstriden i Kungsträdgården 1971 och organisationen *Alternativ stad* som skapades 1969 stå som exempel för medborgarprotester mot den offentliga planeringens teknokrati och slutenhet, som förbisåg medborgarnas behov och intressen (Hermelin 2005, s. 312).

Kritiken mot den rationella planeringsmodellen tas enligt Hermelin (2005, s. 312) huvudsakligen i två uttryck. Den första aspekten pekar på den rationella planeringens konsekvenser, då senare utvärderingar visat på brister i samhället som härrör från det rationella planeringförfarandet. Kritiker menar att det rationella förfaringssättet inte är tillämpligt eftersom samhället inte är logiskt och rationellt strukturerat. Att applicera rationella metoder för att lösa komplexa samhällsproblem och samhällsfrågor missar således enligt kritikerna flera viktiga aspekter. En av den rationella planeringens främsta kritiker är den engelska urbanforskaren Patsy Healey. I artikeln *Planning Through Debate* menar Healey (1993, s. 233) att de planeringsmål som satts upp inom den rationella planering är skapade inom rationalismens ramar. Ur en kvantitativ och effektstyrd synvinkel kan den rationella planeringen förefalla idealisk, men enligt Healey missar den flera viktiga aspekter så som till exempel demokrati- och jämlikhetsaspekter. Eftersom den rationella planeringen missar flera viktiga aspekter, har den enligt Healey inte klarat sin uppgift att skapa en tillvaro som tillgodoser alla människors behov (ibid).

Healeys kritik är även central inom den andra aspekten i kritiken mot den rationella planeringen. Denna utgår ifrån det paradigmskifte som ägt rum inom samhällsvetenskapen med övergången från positivismen till post-positivismen. Den framväxande post-positivismen har lett till ett ökat ifrågasättande av den rationella planeringens teknokratiska styre och ifrågasätter även modernismen och den rationella planeringens syn på en objektiv vetenskap. Inom post-positivismen anses kunskap om samhället alltid vara subjektiv och beroende av individens perception, erfarenhet och förförståelse. Enligt post-positivismen existerar således ingen objektiv planering, utan den rationella planeringen skapas utifrån planerarnas subjektiva tolkningar om vad som är mest rationellt (Hermelin 2005, s. 312).

## KOMMUNIKATIV PLANERING

Den kommunikativa teorin har uppstått ur Jürgen Habermas kommunikativa teori, om det kommunikativa handlandets strävan efter konsensus (Hermelin 2005, s. 313). Habermas är kritisk till den vetenskapliga rationalitet och synen på en vetenskaplig sanning som präglad modernismen och förespråkar istället en *kommunikativ rationalitet*. Enligt Habermas (i Ritzer 2009, s. 241) handlar rationalitet om att ”*avlägsna hinder av kommunikationen*”. Habermas menar således att en rationalisering av det kommunikativa handlandet leder till en kommunikation under jämlika förhållanden, som är fri från dominans, vilket är vikt för att föra de goda samtal som krävs för att konsensus ska kunna uppnås. Habermas menar vidare att det finns en idealisk samtalssituation där varken tvång eller makt avgör vilket argument som vinner. I den ideala samtalssituationen är det istället det argument som samtliga aktörer kan godta som är det bästa argumentet. Enligt Habermas är det även det argument som alla inblandande kan godta som är det sanna argumentet, och riktar således kritik mot den vetenskapliga rationalitetens syn på den objektiva sanningen framlagd av experter (Ritzer 2009, s. 242).



Habermas menar vidare att samhället är tudelat, bestående av en livsvärld och en systemvärld. Livsvärlden är den vardagliga värld i vilken individer skapar erfarenheter genom interaktion och kommunikation med andra individer. Systemvärlden å andra sidan består av anonyma och sakliga relationer vilka existerar på den ekonomiska marknaden och inom myndigheter. Enligt Habermas har den vetenskapliga rationaliteten lett till att systemvärlden kommit att dominera livsvärlden (Allmendinger 2009, s. 201f, Ritzer 2009, s. 443). Systemvärldens dominans över livsvärlden begränsar individens kommunikativa handlande och hennes möjlighet att påverka samhället. Enligt Habermas är det endast den kommunikativa rationaliteten som kan bryta systemvärldens dominans över livsvärlden (Allmendinger 2009, s. 213).

## KOMMUNIKATIV PLANERINGSMODELL

Sedan den rationella planeringen började ifrågasättas under 70-talet har den kommunikativa planeringen fått ett allt större inflytande i det svenska planeringsväsendet. Enligt Henecke (2006, s. 21) markeras övergången särskilt tydlig i 1987 års Plan- och Bygglag där ett ökat medborgarinflytande kom att lyftas fram.

Den kommunikativa planeringen vänder sig emot den rationella planeringens ”top-down”-styrning och förespråkar istället en ”bottom-up”-planering. Förespråkarna av den kommunikativa planeringen menar att samhället är ett komplext system under ständig förändring varför den rationella planeringens välstrukturerade, vetenskapliga och generaliserade planeringförfarande inte är tillämpligt. Istället måste planeringen anpassas efter samhällets ständiga föränderlighet, genom att utgå ifrån att varje plansituation är unik och måste förstås utifrån dess specifika kontext. För att möjliggöra detta förespråkar den kommunikativa planeringen en öppnare, friare och mer flexibel process än planförfarandet inom den rationella planeringen (Allmendinger 2009, s. 197; Nyström 2003, s. 88).

På grund av samhällets föränderlighet måste planeringen ske med aktiv medverkan från olika samhällsaktörer, såsom medborgare, näringsliv, organisationer och statliga myndigheter. Inom den kommunikativa planeringen ses kunskap som en produkt av samtal, diskussion och interaktion mellan olika aktörer, och inte som en produkt av vetenskapliga undersökningar. Målet för den kommunikativa planeringen är att de deltagande aktörerna ska nå konsensus, det vill säga genom diskussion finna en lösning som är godtagbar för alla (Ranger 2007, s. 11). För att konsensus ska kunna uppnå måste diskussionen, i enlighet med Habermas kommunikativa teori, ske under jämlika förhållanden där varken makt eller tvång avgör vilket argument som vinner. Synen på planeraren skiljer sig således från den rationella planeraren. Istället för att se planeraren som en expert som formulerar planunderlag efter nyttomaximerande analyser, är planerarens roll inom den kommunikativa planeringen att stötta, tolka och analysera samtalet mellan aktörerna och se till att samtalet sker under jämlika förhållanden (ibid).

Eftersom planeringens mål är att de deltagande aktörerna ska nå konsensus, ligger planeringens fokus snarare på processen – vägen mot samförstånd – än slutresultatet. Den kommunikativa planeringen har även, till skillnad mot den rationella planeringen, ett normativt syfte. Detta innebär att planeringen genom diskussion och samtal ger uttryck för hur samhället *bör* se ut och hur detta kan uppnås, snarare än att beskriva hur samhället

faktiskt ser ut. Den kunskap samtalen producerar ligger sedan till grund för planeringen (Nyström 2003, s. 88; Allmendinger 2009, s. 204).

## KRITIK

Den kommunikativa planeringen är värdeladdad och huvudsakligen grundad i erfarenhetskunskaper. Detta innebär enligt Khakee (2000, s. 50) att den kommunikativa planeringen står inför tre typer av problem. För det första medför den kommunikativa planeringen *substantiva problem* då planeringen kräver specifik kunskap och beredskap för att möta vissa planeringssituationer, till exempel vägbyggande. Dessutom kan den kommunikativa planeringen medföra *policyproblem* eftersom den kommunikativa planeringen kräver goda handlingsprogram för att möta, sociala, ekonomiska och kulturella påtryckningar. Den kommunikativa planeringen kan även medföra *emotionella problem* då det kommunikativa planförandet kräver att planerarna kan hantera sociala relationer och har förmåga att lyssna och respektera deltagarnas åsikter. För att hantera dessa problem krävs att olika intressenter med olika typer av kunskaper involveras i den kommunikativa planeringen. Khakee (ibid) skiljer mellan tre olika intressenter som besitter olika kunskaper. Dessa intressenter är dels professionella intressenter, såsom planerare, policyexperter och privata entreprenörer, dels politiker och dels intressenter som utgörs av lekmän såsom allmänheten och representanter för föreningar eller andra sammanslutningar.

Susan Fainstein (2010, s. 29f) ställer sig vidare tveksam till den kommunikativa planeringens tro att en dialog kan producera ett rättvist resultat som inte är påverkat av styrande ramar. Fainstein tar bland annat upp problematiken med social ojämlikhet och makthierarkier som hon menar begränsar de rättvisa villkor som måste genomsyra den kommunikativa planeringsprocessen för att konsensus ska kunna uppnås. Fainstein menar vidare att det inte går att utgå ifrån att allmänheten har förmåga att bedöma vad som är det allmänna bästa, vilket leder till att beslut som fattas genom en kommunikativ process ändå kan skada grupper som deltagit i beslutsprocessen, eller minoritetsgrupper (ibid).

Den politiska ojämlikheten är även central i statsvetaren Mikael Gilljams (2006, s. 27) kritik mot medborgardeltagande. I den kommunikativa planeringen är en politisk jämlikhet, i likhet med inom deltagardemokratien och den deliberativa demokratien, grundläggande för att alla medborgare ska ges samma möjlighet att delta i den lokala politiken och planeringen. Men Gilljam menar att medborgarnas möjlighet att delta i planeringen är beroende av resurser, i form av till exempel tid och engagemang. Detta hotar den politiska jämlikheten, eftersom resursstarka grupper kan tillskansa sig mer makt över samhällsutvecklingen än resurssvaga grupper. Enligt Boverket (1998, s. 79) är grupper som män, medelålders, högutbildade och svenskfödda de samhällsgrupper som är mest aktiva i planprocessen, vilket riskerar att påverka de beslut som fattas. Grupper som ungdomar, äldre, kvinnor, lågutbildade och invandrare är underrepresenterade i planprocessen, vilket Boverket menar leder till att planeringen bortser från dessa gruppers behov och intressen (ibid).

Ytterligare kritik som riktats mot den kommunikativa planeringen är att medborgare i regel engagerar sig i planprocessen som en reaktion mot vad som upplevs som hot

(Khakee 2000, s. 115). Inom den fysiska planeringen används begreppet NIMBY (*Not In My Back Yard*) för att beskriva lokala protester mot exploatering och förändringar i medborgarnas närmiljö. I regel stammar NIMBYismen från medborgarnas egenintressen kring fastighetsvärden och bevarande av markanvändningen. Eftersom medborgarna vanligen engagerar sig i den fysiska planeringen som en reaktion på vad som uppfattas som hot, och för att försvara sina egenintressen, är det framför allt missnöje och klagomål gentemot en förändring som förs fram i kommunikationen mellan medborgare och kommun. Detta leder enligt Cars och Thune Hedström (2006, s. 167) till en missrepresentation då medborgarnas yttranden om planeringsprojektet handlar om kritik och försvar av egenintressen, istället för att representera allmänna intressen och det allmänna bästa.

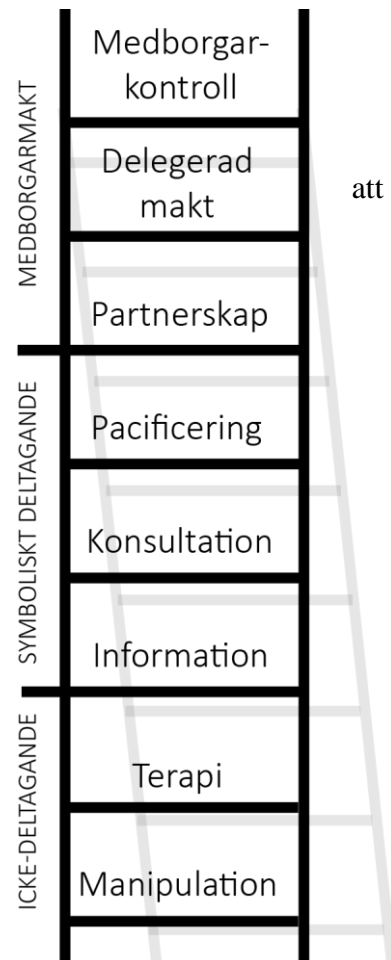
Avslutningsvis har förespråkare av den rationella planeringen riktat kritik mot det kommunikativa planförfarandet och synen på kunskap. Inom den rationella planeringen är effektivitet ett av de viktigaste målen, vilket förespråkare av den rationella planeringen menar att det kommunikativa planförfarandet saknar. Eftersom den tekniska expertisen underordnas lokal och vardaglig kunskap, och på grund av utgångspunkten att varje plansituation är unik ökar enligt kritikerna kostnaderna för planeringen, och kan leda till förseningar och konflikter mellan olika grupper, vilket tillsammans bidrar till att försämra effektiviteten i planeringen (Johansson & Khakee 2009, s. 59).

## Sherry Arnsteins delaktighetsstege

Inom planeringsteorin är Sherry Arnsteins teori om delaktighetsstegen en väl använd teori för att peka på medborgarnas verkliga inflytande i politiken. Den amerikanska statsvetaren Sherry Arnstein formulerade teorin om delaktighetsstegen i artikeln *A Ladder of Citizen Participation* 1969. I artikeln graderar Arnstein medborgarnas inflytande i åtta steg, indelade i tre kategorier beroende på hur medborgardeltagandet går till och vilken makt medborgarna verkligen har (Castell 2013, s. 36; Arnstein 2007, s. 234).

De två nedersta stegen i Arnsteins delaktighetsstege, *manipulation* och *terapi* beskriver Arnstein som *icke-deltagande*. Enligt Arnstein innebär *manipulation* att medborgarna endast ges en genomgång om vilka åtgärder som planeras, och luras att skriva på att de deltagit i processen trots att de inte getts möjlighet att påverka beslutet. *Terapi* innebär att offentliga representanter försöker lugna upprörda medborgare genom samtal och förklaringar, för att stoppa protester mot känsliga frågor såsom ombyggnationsförseningar eller segregation. Dessa två steg beskriver således hur medborgarna involveras i aktiviteter i syfte att ”undervisa” medborgarna och påverka deras åsikter för att skapa stöd i besluten, trots avsaknad av inflytande (Arnstein 2007, s. 235ff).

De följande tre stegen är *information*, *konsultation* och *pacificering* (eng. *placation*). *Information* innebär att medborgarna ges information från tjänstemän och offentliga representanter, men denna sker genom envägskommunikation där medborgarna inte ges möjlighet ge feedback på informationen. Enligt Arnstein är information om medborgarnas rättigheter, skyldigheter och möjlighet ett första viktigt steg mot verkligt inflytande. *Konsultation* kan ske genom medborgarmöten, offentliga utfrågningar eller postenkäter där medborgarna rådfrågas om sina åsikter, men enligt Arnstein behöver inte detta betyda att deras åsikter faktiskt beaktas. *Pacificering* innebär att medborgarna ges möjlighet att uttrycka sina åsikter och att dessa hörsammas genom en dialog mellan medborgare och beslutsfattare, men medborgarna står fortfarande utanför själva beslutsfattandet vilket gör att ett verkligt inflytande inte kan garanteras. Arnstein benämner dessa tre som *symboliskt deltagande*, då de ger medborgarna ett visst inflytande. Men enligt Arnstein är denna typ av deltagande främst symbolisk, eftersom det är makthavarna som sedan väljer om medborgarnas synpunkter ska användas eller inte (Arnstein 2007, s. 235ff).



Figur 1. Sherry Arnsteins delaktighetsstegen

Det är således endast de tre översta tre stegen i delaktighetsstegen, *partnerskap*, *delegerad makt* och *medborgarkontroll* som är att beakta som verkligt medborgarinflytande, eller *medborgarmakt*. *Partnerskap* innebär att makten fördelas bland medborgare och tjänstemän genom att organisera planeringskommittéer eller arbetsgrupper, där medborgare får möjlighet att tillsammans med tjänstemän planera och genomföra konkreta aktiviteter. Stegens sjunde nivå, *delegerad makt*, innebär att beslutsfattarna delegerar sin beslutandemakt genom att ge medborgarna beslutanderätt inom förvaltningsorganisationens budgetbeslut eller genom folkomröstningar. På den högsta nivån, *medborgarkontroll*, ges medborgarna närmast full kontroll och en eget budget över lokala utvecklingsprogram eller offentliga serviceverksamheter, vilket organiseras genom en lokal och demokratisk organisation (Arnstein 2007, s. 241ff).

## KRITIK

Boaden et. al. (1980, s. 17) har riktat kritik mot Sherry Arnsteins delaktighetsstegen då de menar att Arnsteins visualisering – stegen – skapar uppfattningen att stegen ska klättras på. Genom Arnsteins visualisering tillskrivs de övre stegen ett högre etiskt värde, medan de lägre snarast förefaller oetiska. Boaden et. al. menar vidare att detta är problematiskt eftersom det inte är självklart att ständigt sträva efter medborgarmakt då flera historiska exempel visat att detta inte alltid är positivt. Vidare kritiserar Boaden et. al. Arnstein för

synen på deltagarna som en homogen grupp, då de menar att det finns skillnader inom aktörsgrupper. Detta kan leda till att medborgardeltagande förflyttar makten till allmänheten, men att den hamnar hos grupper eller aktörer som inte främjar det allmänna bästa (ibid).

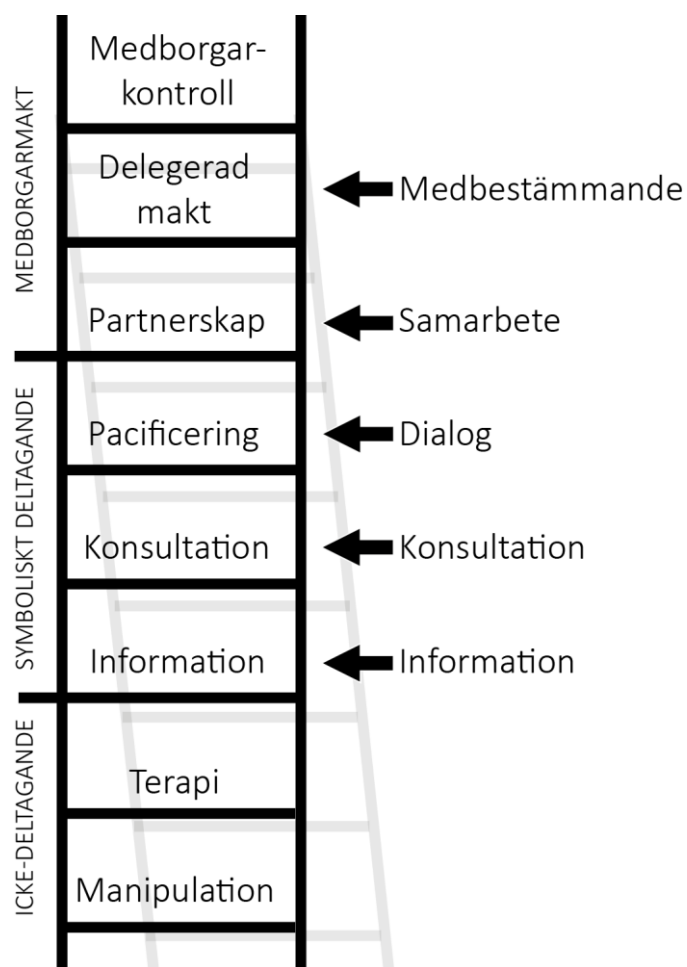
Urbanforskaren Pål Castell (2013, s.39) belyser även att Arnsteins teori har uppstått i 1960-talets USA, ett samhälle präglad av rasism, klasskillnader och minoritetsförtryck, där teorin utvecklades för att ifrågasätta rådande maktstrukturer och öka svaga gruppers inflytande. Enligt Castell har Arnsteins teori troligtvis fått genomslagskraft för hennes tydliga struktur och visualisering, och mindre för hennes egentliga argument (ibid).

## HANDBOK I DELAKTIGHET

I Sverige har ett antal modeller för medborgarinflytande i den kommunala verksamheten skapats. Dessa grundar sig i Sherry Arnsteins delaktighetsstege, men har anpassats för att passa in i den svenska kommunala processen. Dessa kan enligt Castell (2013, s. 39) snarare ses som metodbeskrivningar för olika sätt att inkludera medborgarna, till skillnad från Arnsteins förespråkande av maktöverlämning. I *Handbok för delaktighet* redogör Lindholm och Moritz (2012) för fem metoder för att involvera medborgarna i kommunens politiska process; *information, konsultation, dialog, samarbete och medbestämmande*. *Handbok i Delaktighet* publicerades första gången 2007, och har legat till grund för Sveriges Kommuner och Landstings och Boverkets respektive modeller för medborgardeltagande (Castell 2013, s. 38).

Vid en jämförelse av Lindholm och Moritz (2012, s. 8f) metoder *information* och *konsultation*, är de i stort sett identiska med Sherry Arnsteins teori. Medborgarnas inflytande är begränsat, dels genom att möjligheten att lämna synpunkter är begränsade och dels genom att det inte är säkert att kommunen tar hänsyn till medborgarnas synpunkter, varför dessa två metoder enligt Arnsteins steg är att beakta som *symboliskt deltagande*.

Lindholm och Moritz (2012, s. 9 & 31f) tredje metod, *dialogen*, liknar konsultationen men med vissa kvalitativa skillnader. Dialogen innebär ett ömsesidigt utbyte av erfarenheter, åsikter och synpunkter mellan medborgare och kommunens representanter, där medborgarna också ges möjlighet att vara med och forma processen, vilket gör att



Figur 2. Lindholm och Moritz metoder för delaktighet i förhållande till Sherry Arnsteins delaktighetsstege

dialogen kräver längre tid. Dialog kan föras i olika former av medborgarråd eller seminarium som ofta upprepas med återkommande träffar där deltagarna ges möjlighet till återkoppling. Dock saknar medborgarna direkt inflytande över själva beslutsfattandeprocessen, vilket gör att *dialogen* kan jämföras med *pacificering*, och är ännu en form av *symboliskt deltagande*.

Lindholm och Moritz (2012, s. 10 & 35ff) fjärde metod *samarbete*, ger medborgarna möjlighet att tillsammans med en eller flera av kommunens förvaltningar planera och genomföra konkreta aktiviteter. Detta kan ske genom arbetsgrupper, där medborgare tillsammans med kommunala tjänstemän, föreningsrepresentanter och aktörer från det lokala näringslivet planerar och genomför projekt. Enligt Arnsteins delaktighetsstege kan *samarbete* jämföras med *partnerskap* då medborgarna ges inflytande över processen genom att ingå i samarbetsgrupper tillsammans med representanter för kommunen. Urbanforskaren Pål Castell (2013, s.38) menar dock att medborgarnas verkliga inflytande kan begränsas då beslutsfattarna kan välja hur mycket av medborgarnas förslag de vill inkludera även om medborgarna varit delaktiga under hela processen. Därför menar Castell att detta steg inte kan kopplas till det översta skiktet i Arnsteins stege, eftersom detta ställer krav på formell makt – vilket medborgarna inte kan garanteras.

Den sista metoden för att öka medborgardeltagandet är genom *medbestämmande*. Vid medbestämmande skapas ett långtgående brukarinflytande där medborgarna ges möjlighet att ingå lokala styrelser, med rätt att rösta fram styrelse eller delta i budgetbeslut inom en förvaltningsorganisation. *Medbestämmande* kan även innebära att medborgaren deltar vid folkomröstningar där utslaget ligger till grund för kommunens politiska beslut (Lindholm & Moritz 2012, s. 10 & 38). Medbestämmande kan jämföras med steget *delegerad makt* i Arnsteins delaktighetsstege, eftersom kommunen delegerar sin beslutandemakt till medborgarna, genom att ge medborgarna beslutanderätt inom förvaltningsorganisationens budgetbeslut eller genom folkomröstningar.

Sherry Arnsteins översta steg, *medborgarkontroll*, saknas således i Lindholm och Moritz modell. Enligt Castell (2013, s. 40) beror detta på att det medborgarinflytande medborgarkontrollen innebär utgör ett reellt hot mot den representativa demokratin.

## Analytiskt ramverk

Som framgår ovan har den rationella och den kommunikativa planeringen olika grundvärden, vilka kan sägas stå i motsats till varandra. Den rationella planeringens främsta mål är effektivitet och nyttomaximering medan den kommunikativa planeringen förespråkar ett ökat medborgardeltagande i planeringen i syfte att skapa en stadsutformning utformad efter medborgarnas behov. Spänningsfältet mellan effektiviteten i planeringen och medborgarnas delaktiga är således tydlig, vid en jämförelse mellan de båda planeringsteorierna.

Planeringsteoriernas olika grundvärden medför att de har olika syn på begreppen *organisation* och *legitimitet*. Med *organisation* menas här hur den organisation som

arbetar med planeringsprojektet är uppbyggd, viktiga värden i planeringsförfarandet och planerarens roll. *Legitimitet* ska här ses som utifrån vilka grunder ett politiskt beslut eller en plan uppfattas rättfärdigas inom planeringsorganisationen och samhället.

Den rationella planeringen förespråkar en ”top-down”-planering där folkvalda politiker formulerar politiska mål, och planerarens roll är att formulera underlag för att uppnå målsättningarna. De planer som formuleras bygger på nyttomaximerande analyser över vilka planalternativ som på bästa sätt uppnår beslutsfattarnas målsättningar till lägst kostnad. Den rationella planeringen menar att planerna legitimeras genom att de bygger på vetenskapliga analyser av det allmänna bästa.

Den kommunikativa planeringen förespråkar en planering som grundar sig i diskussionen mellan samhällets aktörer, i syfte att uppnå en gemensam ståndpunkt om det allmänna bästa. För att denna ståndpunkt ska kunna nås krävs att diskussionen sker under jämlika förhållanden, där alla deltagare har samma möjligheter att uttrycka sina åsikter. Inom den kommunikativa planeringen förespråkas således en platt planeringsorganisation, där planerarens roll är att tolka och stötta diskussionen mellan aktörerna. Inom den kommunikativa planeringen legitimeras planeringen genom att besluten speglar medborgarnas behov och intressen.

I min analys kommer jag att undersöka hur Malmö Stad har förhållit sig tillbegreppen *delaktighet*, *effektivitet*, *organisation* och *legitimitet* i planeringen av Rosens Röda Matta, genom att utifrån materialet tolka de olika aspekterna och sätta dessa i relation till den rationella och den kommunikativa planeringens förhållande till respektive aspekt. Syftet är att undersöka hur planeringsprojektet förhåller sig till den rationella och den kommunikativa planeringen, genom att undersöka om det finns drag av enbart en av teorierna, eller om det finns drag av båda, och på så sätt undersöka spänningsfältet mellan effektivitet och deltagande.

För att undersöka medborgarnas reella inflytande i planeringen kommer jag att jämföra planeringsprocessens olika moment utifrån Sherry Arnsteins delaktighetsstege och Lindholm och Moritz metoder för delaktighet som de beskriver i *Handbok för Delaktighet*.

# 4. Rosens Röda Matta

## BAKGRUND

Stadsdelen Rosengård ligger inom stadsområdet Öster i Malmö och gränsar till Malmös innerstad i väster. Majoriteten av bebyggelsen i Rosengård uppfördes under rekordåren som en del av miljonprogrammet, och är idag i behov av upprustning (Ahlgren 2010, s. 12).

2008 bodde 21 900 personer i Rosengård, av dessa var 60 % födda utomlands och 26 % födda i Sverige med föräldrar av utländsk härkomst. Rosengård är således en av Malmös mest mångkulturella stadsdelar. Sett ur ett Malmö-perspektiv har Rosengård en relativt ung befolkning då 44 % av befolkningen är mellan 0 och 24 år, vilket är att jämföra med 29 % i hela Malmö (Malmö Stadskontor 2008a; Malmö Stad 2008b).

Rosengård har under 2000-talet flera gånger uppmärksammats i media för upplopp bland stadsdelens unga befolkning, vilket enligt Bo Malmborg, professor i kulturgeografi, i en artikel i *Sydsvenskan* 2013 motiverar med att den unga befolkningen i Rosengård har ett lågt förtroende gentemot de folkvalda politikerna, den kommunala organisationen och misstro mot polis och andra myndigheter (Lönnaeus 2013). Rosengårdsbornas låga förtroende gentemot de offentliga institutionerna är även synliga i områdets låga valdeltagande, som vid valet 2006 uppgick till 56,2 %. Bland dessa siffror utmärker sig dock två av Rosengårds mest centrala delområden, Kryddgården och Herrgården, där bara 41,2 % respektive 43,4 % av de röstberättigade röstade i valet 2006 (Malmö Stad 2008a; Mikkelsen 2010).

På grund av bebyggelsens behov av renovering, startade 2010 Projektet *Hållbar Stadsomvandling: Fokus Rosengård* i syfte att initiera en stadsförnyelseprocess utifrån en ekologisk, social och ekonomisk hållbarhet. Projektet *Fokus Rosengård* är ett pågående EU-finansierat projekt med syfte att höja Rosengårds attraktivitet genom fysiska och sociala investeringar för att förbättra den lokala miljön och på så sätt stärka områdets rykte och självbild (Miljöförvaltningen 2013, s. 7). Ett av projekten inom *Fokus Rosengård* är Rosengårdsstråket, ett gång- och cykelstråk, som löper från Rosengårds Centrum till Möllevångstorget i Malmös innerstad. Med stråket önskade kommunen skapa en attraktiv förbindelse mellan Rosengård och centrala Malmö som dels syftade till att höja attraktiviteten för de boende i området och dels attrahera människor utifrån att besöka stadsdelen och på så sätt öka Rosengårds status i Malmö (Ibid, Magnusson 2011, s. 4).

Längs stråket valde Malmö Stad att utforma två mötesplatser av varierande karaktär för att möjliggöra att Rosengårdsstråket kunde användas både som transportlänk och mötes- och aktivitetsplats. En av dessa mötesplatser var en aktivitetsyta för ungdomar, som kom att anläggas på en parkeringsplats i korsningen von Rosens väg och Adlerfelts väg i närheten



av Rosengårds Centrum, och senare kom att få namnet *Rosens Röda Matta* (Björnson 2013, s. 11; Dahlbäck 2014).

I arbetet med *Fokus Rosengård*, var det enligt Miljöförvaltningen (2013, s.7) viktigt att de fysiska investeringarna kombinerades med delaktighetsprocesser med boende och andra lokala aktörer för att stärka det lokala ägandeskapet i stadsutvecklingsprocessen. Detta var även en viktig aspekt i utvecklingsprogrammet för Rosengårdsstråket och de båda nya mötesplatserna, där Malmö Stad (2012, s. 40) poängterar vikten av att inkludera stadsdelens boende och verksamma i projektet.

*”genom att involvera och engagera brukare, eller potentiella brukargrupper, kan de nya aktivitets- och mötesplatserna som anläggs bättre anpassas efter målgruppernas behov och intressen. Om vi når en viss delaktighet under projekterings- och anläggningsfasen kan man också anta att ägandeskapet av de nya platserna ökar. En stark delaktighet [...] är därför eftersträvansvärd.”*

Malmö Stad (2012, s. 40)

## EN DELTAGARGRUPP AV UNGA TJEJER

Malmö Stad påbörjade således projektet med att omvandla en parkeringsplats till en aktivitetsyta för ungdomar 2010. Från början var kommunens intention att aktivitetsytan skulle bli en spontandrottsplats som kombinerade sportplaner, skate, klättring och graffiti vilket enligt Björnson (2013, s. 11) är aktiviteter som ofta förknippas med ungdomar. Efter diskussioner lyftes dock frågan om vem planeringen egentligen riktar sig till. Enligt Magnusson (2015) skedde detta i samband med att statistik från Riksidrottsförbundet gällande könsfördelningen bland brukarna av spontanidrottsplatser släpptes, som visade att killar och män står för 80 % av användandet, medan tjejer och kvinnor bara står för 20 %. För att utforma aktivitetsytan till en mötesplats som lockar alla medborgare att delta och ta platsen i anspråk beslöt Malmö Stad att fokusera på unga tjejer boende i Rosengård som målgrupp för planeringen, för att skapa en aktivitetsyta som inte enbart dominerades av brukargruppen unga killar utan även tog hänsyn till unga tjejers intressen (Björnson 2013, s. 11; Dahlbäck 2014; Magnusson 2015).

Efter att planeringen kring aktivitetsytans utformning kommit att skifta från traditionell mansdominerad spontanidrottsplats, till en aktivitetsyta som strävade efter att tillgodose unga tjejers behov och intressen, ställdes Malmö Stad inför frågan vad som krävs av en plats för att den ska locka fler unga tjejer. Enligt Dahlbäck (2014) är unga tjejers intressen inte lika självklara som killar. Dahlbäck menar att killar vill ha ytor för skate, fotboll och andra bollsporter, men inom Malmö Stad visste ingen hur de skulle utforma en aktivitetsyta för unga tjejer. För att få svar på frågan startade Malmö Stad 2011 ett arbete för att inkludera unga tjejer i planeringen, genom att anställa 13 tjejer mellan 16 och 19 år som blev delaktiga i projektet kring utformningen av aktivitetsytan. Tjejerna anställdes genom Malmö Stads sommarjobbprojekt *Ung i Sommar*, och gavs möjlighet att arbeta

praktiskt med platsens utformning tillsammans med tjänstemän och planerare under fyra veckor. Julia Magnusson var projektsekreterare för projektet, och beskriver valet att fokusera på en deltagargrupp enbart bestående av tjejer såhär

*”då efter att vi fick den statistiken kände vi att vi var tvungna att ta ställning till hur resurser fördelas mellan könen. Och då tänkte vi ”okej, hur ska vi kunna se till att den här ytan används av, egentligen alla” och då kände vi att vi var tvungna att fokusera på en målgrupp. I början av arbetet var det ju ganska känsligt att säga att man ska fokusera på en specifik målgrupp i utformningen av ett offentligt rum som ska vara öppet för alla... Men vi trodde att det skulle vara lösningen.”*

Julia Magnusson (2015).

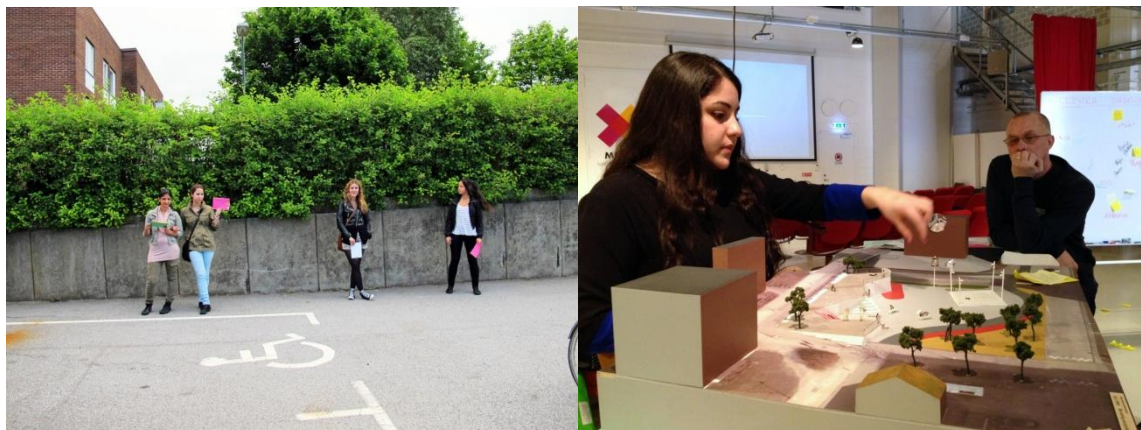
Enligt Magnusson (2015) var avdelningen Förebyggande och Fritid inom Rosengårds Stadsdelsförvaltning positiva till beslutet att enbart inkludera tjejer i deltagargruppen. Detta eftersom de upplevde att det saknades mötesplatser för tjejer i Rosengård. Bland annat rapporterade ungdomsgårdarna i området om en ojämn besöksstatistik där bara 10 till 20 % av besökarna var tjejer, resten killar. Undersökningar om favoritplatser som genomförts bland ungdomar i Rosengård hade även visat att killarnas favoritplatser var offentliga och semi-offentliga platser i stadsdelen, såsom fotbollsplaner, gårdar eller trappuppgångar, medan tjejernas favoritplatser antingen var privata, såsom det egna hemmet, eller låg i en helt annan del av Malmö (Björnsson 2013, s. 11). Mot denna bakgrund menade avdelningen Förebyggande och Fritid att det var av stor vikt att skapa platser för unga tjejer i Rosengårds utemiljö (Magnusson 2015).

## UNG I SOMMAR 2011: DELTAGANDE OCH INFLYTANDE GENOM SOMMARPRAKTIK

Tjejernas sommaranställning pågick i fyra veckor. Julia Magnusson, från Rosengårds Stadsdelsförvaltning, fungerade som samordnare för projektet och var tillsammans med två ungdomsledare från ungdomsgården BRICKS, de som arbetade närmast tjejerna. Arbetet kring utformningen av aktivitetsytan var ett samarbete mellan Malmö Stads Miljöförvaltning, vilka var de som från början initierade projektet *Hållbar Stadsomvandling: Fokus Rosengård*, Gatukontoret, Stadsbyggnadskontoret och Rosengårds Stadsdelsförvaltning. Utöver tjejgruppen var även Malmö Stads kommunala bostadsbolag (MKB) engagerade i processen eftersom de äger marken som aktivitetsytan är utformad på och som Malmö Stad numera hyr (Magnusson 2015).

Under de två första veckorna skapades en kunskapsgrund för arbetet, där tjejerna gavs information om hur kommunen och förvaltningarna arbetar med stadsutvecklingen i Rosengård. De gavs även generella kunskaper om fysisk planering och hur medborgare kan ta plats i det offentliga rummet, till exempel genom offentlig konst, festivaler och andra påverkanskanaler. Bland annat gjorde deltagargruppen studiebesök hos Gatukontoret och Stadsbyggnadskontoret, där de fick information om förvaltningarnas arbete. Under den första veckan genomfördes även en heldags-workshop på Gatukontoret

där tjejerna tillsammans med kontorets landskapsarkitekter och planerare diskuterade aktivitetens framtida utformning och funktion. Tjejerna genomförde bland annat en bodystorm på parkeringsplatsen, där de samlade idéer om vilka aktiviteter platsen skulle rymma genom att uppleva platsen fysiskt. De idéer som tjejerna samlade konkretiserade genom att de tillsammans med tjänstemännen arbetade fram modeller och skisser för utformningen av aktivitetensytan. Viktiga värdeord för utformningen i tjejernas idéer om platsen, var dans, musik, gemenskap och generösa sittytor, varför detta kom att leda utformningen (Dahlbäck 2014; Magnusson 2011, s.5).



Figur 3 & 4. Bodystorm på parkeringsplatsen och modellbyggande på Gatukontoret tillsammans med kommunens tjänstemän.

Under de två avslutande veckorna gavs tjejerna uppdraget att arrangera testaktiviteter i form av ett event på platsen. Syftet med eventet var att göra ett fullskaletest på platsen, om den utformning och de aktiviteter som tjejerna och tjänstemännen på Gatukontoret planerat för, skulle fungera i verkligheten. Tjejerna deltog i workshops där de utarbetade fem olika eventförslag, vilka senare presenterades framför en jury bestående av representanter från Stadsbyggnadskontoret, Gatukontoret, Miljöförvaltningen, Malmö Kommunala Bostadsbolag och lokala verksamhetsägare. Juryn beslöt vilket av tjejernas förslag som skulle genomföras, och tjejerna arbetade själva med att planera, organisera och genomföra eventet. Bland annat utformade de själva affischerna de satte upp, bokade artister och aktiviteter samt spred informationen om eventet bland boende i Rosengård och på sociala medier. Testevenemanget *Show Us What You Got* genomfördes den 12 juli 2011 och erbjöd aktiviteter som stand-up, streetbasketurnering, marknadsstånd och dansshow. Uppskattningsvis deltog 400 personer i evenemanget (Magnusson 2011, s. 5; Björnsson 2013, s. 12).

Syftet med *Show Us What You Got* var dels att uppmuntra tjejerna att ta plats i det offentliga rummet och påverka stadens, och att deras sommararbete skulle leda fram till något konkret som gjorde att deras engagemang under sommaren skulle känna meningsfullt (Magnusson 2015). Men syftet var även att sprida information om det framtida projektet utåt, genom att visa de boende i Rosengård var som var på gång på platsen, och få dem intresserade och engagerade i projektet (Björnson 2013, s. 12).

## ETT FORTSATT ENGAGEMANG

De tretton tjejernas sommaranställning resulterade i konkreta idéer om platsens utformning och ett pilotevenemang där dessa idéer testades i verkligheten, och som tjejerna organiserade och genomförde i stort sett på egen hand. Men framför allt resulterade sommaranställningen i ett intresse att ta plats i staden och vara med och påverka stadsutvecklingen. När anställningen tog slut valde flera av tjejerna i deltagargrupp att fortsätta sitt engagemang genom att starta föreningen *Engagerad i Malmö* (EiM). En av de deltagande tjejerna, Sara (2015) berättar

*”det var ganska självklart för oss att fortsätta. Vi var ju redan en grupp och hade genomfört Show Us What You Got och tyckte att det funkade bra [...] det var viktigt att få vara en del av utvecklingen och vi ville fortsätta vara det.”*

Enligt Sara (2015) och Björnson (2013, s. 12) består EiM idag av ett tiotal tjejer som fortsatt att engagera sig genom att ordna offentliga arrangemang i Malmö och även hjälpt andra tjejer att genomföra sina idéer och uppmuntra malmöbor att ta plats i staden och engagera sig i stadens utveckling. EiM har bland annat arrangerat utombio, tjejfotboll och julmarknad, både i Rosengård men även i andra delar av Malmö.

Att utveckla en plats är en långsam process vilket riskerar att leda till att medborgarna tappar intresset för utvecklingsarbetet. För att inte tappa intresset som skapades under planeringsfasen, dels hos de deltagande tjejerna men även hos boende i Rosengård som deltog i *Show Us What You Got* var det enligt Björnson (2013, s. 13) viktigt att hålla projektet vid liv även under projekterings- och genomförandefasen. Malmö Stad arbetade därför med att fortsätta kontakten med deltagargruppen i form av återkoppling om var i projektet kommunen befann sig men även med medborgarna. För att inte tappa intresset genomfördes nya testarrangemang följande sommar, sommaren 2012, av en ny grupp sommaranställda tjejer, vilket gjorde att platsen kunde användas temporärt och den nya identiteten som aktivitetsyta kunde arbetas in trots att platsen rent fysiskt fortfarande var en parkeringsplats (ibid).

Sommaren 2013 genomfördes även en namntävling som arrangerades av unga i Rosengård, där tjejer från deltagargruppen i *Ung i Sommar 2011*-projektet deltog. Dessa gavs i uppdrag att utarbeta ett tävlingskoncept och få de boende i området att engagera sig i platsens framtida identitet. Syftet med detta var att ge de boende i Rosengård en känsla av lokalt ägande av den nya mötesplatsen, genom möjligheten att påverka platsens namn. Tjejerna i deltagargruppen åkte bland annat runt på *segways* i Rosengård Centrum och uppmanade boende att lämna namnförslag. Totalt samlades 500 förslag in, av vilka en jury sammansatt av representanter för EiM, boende i området, fastighetsägare och kommunala tjänstemän slutligen valde *Rosens Röda Matta*. Namnförslaget kom från en tolvårig flicka bosatt i Herrgården (Malmö Stad u.å.; Björnson 2013, s. 13).

## ROSENS RÖDA MATTA RULLAS UT

Den delaktighetsprocess Malmö Stad initierat sommaren 2011 genom att anställda 13 unga tjejer bosatta i Rosengård, resulterade i en aktivitetsyta med dansgolv, generösa sittplatser, klättervägg, äventyrscykelbana och en stor scen med inbyggd *bluetooth*styrd musikutrustning, istället för bollsportsplaner och skateramp. Inför färdigställandet av aktivitetsytan genomfördes även en workshop där bland annat tjejer från *Ung i Sommar 2011* och tjänstemän från Stadsbyggnadskontoret, Gatukontoret och Stadsdelsförvaltningen deltog. Workshopen syftade till att skapa ett fysiskt avtryck på Rosens Röda Matta som skulle stå som symbol för det engagemang som format platsen. Workshopen kom att resultera i färgglada betongbokstäver som tillsammans bildar orden *Dansa. Pausa.*, efter popgruppens Panetoz låt. Idén bakom betongbokstäverna kom från tjejerna själva.

*”det var vår idé. Dansa. Pausa., är välkomnande och uppmuntrar att ta plats. Gör vad du vill; dansa, chilla eller pausa, men gör det här!”*

Jasmine (2015)

Inför invigningen av Rosens Röda Matta tillsattes en brukargrupp bestående av representanter från EiM, Rosengårds Folkets Hus, MKB, ungdomsgården BRICKS och kommunala representanter från Stadsdelsförvaltningen, Miljöförvaltningen och Gatukontoret, som tillsammans planerade och genomförde invigningen av aktivitetsytan den 28 september 2013 (Magnusson 2015; Björnson 2013, s. 15).

Syftet med brukargruppen var inte enbart att arrangera invigningen, utan var även tänkt att fungera som en samtals- och samarbetsgrupp där de parter som varit engagerade i projektet, och de parter som berörs av projektet, gavs möjlighet att fortsätta ses och diskutera Rosens Röda Mattas framtida förvaltning. Brukargruppen var tänkt att under två års tid tillsammans ansvara för Rosens Röda Mattas aktivitetsprogram och budget, samt *”hålla ett extra vakande öga på platsen”* (Björnson 2013, s. 13f). Ungdomsgården BRICKS har även under denna tid skött ett bokningssystem där föreningar och medborgare kan boka platsen för egna evenemang eller fester. Brukargruppens arbete var planerat att sluta nu i september 2015, två år efter invigningen, men enligt Dahlbäck (2014) finns goda tecken för att brukargruppen kommer fortsätta sin verksamhet då det visat sig vara ett givande samarbete mellan kommunen och Rosengårds lokalsamhälle.





*Figur 5 & 6. Scenen och Dansa.Pausa, en regning dag i maj 2015. Trappan är utformad att fungera som sittplats, och på "balkongen" finns flera bänkar, både med utsikt mot scenen och mot Rosengård Centrum.*

# 5. Analys

## DELAKTIGHET, INFLYTANDE OCH LEGITIMITET

Som tidigare påpekats förespråkar Boverket (2014a) ett ökat medborgardeltagande i den fysiska planeringen, då de menar att ett ökat medborgardeltagande skapar sammanhållning i lokalsamhället och kan bidra till att förbättra relationen mellan kommunens representanter och stadens medborgare. Malmö Stad (2012, s. 40) beskriver också vikten av medborgardeltagande då de menar att ett ökat medborgarinflytande dels leder till att den fysiska planeringen bättre tillgodoser medborgarnas behov och intressen, och dels ökar känslan av ägandeskap och lokalt inflytande bland de boende i stadsdelen.

Enligt Boverket (1998, s. 47f) är förankring hos medborgarna grundläggande för planeringens legitimitet då planeringens syfte är att tillgodose medborgarnas behov. Detta innebär att medborgarna måste uppfatta platsen som bra och användbar. Johansson och Khakee (2009, s. 185f) menar att förankring kännetecknas av lokalt ägandeskap och att medborgarna känner att deras intressen varit styrande i planeringen.

Julia Magnusson (2015) håller med om att ett ökat medborgardeltagande leder till bättre och mer förankrade beslut, då hon menar att kommunen får ett mer omfattande underlag. Då kommunens arbete är att tillgodose medborgarnas behov och intressen menar Magnusson att Malmö Stads arbete ”*inte är bättre än vad malmöborna upplever*”. Planeringen måste därför arbeta aktivt för att för att spegla medborgarnas behov och intressen, och den bästa metoden för att möjliggöra detta är enligt Magnusson (2015) att

*”fråga medborgarna vad de vill ha, istället för att sitta vid skrivbordet och försöka gissa. Genom att fråga får vi konkret reda på vad de boende vill, och då har vi ett superbra underlag för att skapa en plats som faktiskt kommer användas av medborgarna.”*

Julia Magnusson (2015)

Planprocessen kring utformningen av Rosens Röda Matta kan således sägas bidra till att öka legitimiteten, då inputen från medborgarna lett till ett planunderlag som baseras på medborgarnas behov och intressen, och knyter platsen närmare medborgarna.

*”det leder ju till mer förankrade beslut, och en känsla av lokalt ägandeskap det här att vara på en plats och veta att den här platsen har jag påverkat!  
Eller min kompis, min kompis, granne eller en tjej i min parallellklass...  
Den knyts liksom närmare.”*

Julia Magnusson (2015)

Även Sara och Jasmine belyste vikten av att låta medborgarna komma till tals om den fysiska planeringen och stadsdelens utveckling. De menade att de som boende i området

hade en bättre lokal kunskap om stadsdelen och platsen än de kommunala tjänstemännen, och ansåg att de besatt viktig kunskap om vilka behov som finns i stadsdelen. Tjejerna belyste även att det är de som boende i området som kommer att använda platsen, varför det är viktigt att planeringen tar utgångspunkt i deras behov och intressen.

*”det är ju vi som bor här som ska använda de här platserna, inte tjänstemännen [...] jag tror att det finns en risk att man liksom tänker utifrån sig själv, alltså som tjänsteman, men risken är ju att vi som bor här inte har samma syn på vad som är bra eller vad som behövs här.”*

Sara (2015)

Även Boverket (2015a) belyser att allmänheten i regel har bättre lokalkunskaper än politiker och kommunala tjänstemän, varför det är viktigt att fånga upp medborgarnas kunskaper i planunderlaget. Genom att starta en dialog i ett tidigt stadium kan medborgarnas kunskaper, erfarenheter och behov bidra till att förbättra beslutsunderlaget och öka legitimiteten i planeringen.

Magnusson (2015) menar vidare att ett ökat medborgardeltagande skapar ett mervärde för de boende i området, genom känslan av delaktighet i och inflytande över stadsutvecklingen, vilket var ett av de viktigaste målen för hela *Fokus Rosengård*-projektet. Lokalt ägandeskap och inflytande, och lokalt förankrade planprocesser sågs som viktiga värden för att projektet skulle kunna bidra till att höja Rosengårds attraktivitet (Miljöförvaltningen 2013, s. 9). Sara och Jasmine som var delaktiga i planprocessen håller med och menar att

*”det kändes viktigt att få komma till tals och så. Att få vara med och utveckla en plats i Rosengård, alltså hemma, på det här sättet [...] Det är en plats som betyder väldigt mycket för mig.”*

Sara (2015)

*”jag tror att den betyder mycket för våra vänner och våra familjer också. Att de liksom vet att Jasmine och Sara faktiskt var med och utvecklade den här platsen. Och att det går att vara med och påverka och utveckla... För det gjorde ju vi.”*

Jasmine (2015)

Tjejgruppens delaktighet och inflytande över Rosens Röda Matta, med bland annat testarrangemanget *Show Us What You Got*, visade enligt Julia Magnusson att kommunen ”menade allvar med försöken att inkludera medborgarna i utvecklingen”. Enligt Magnusson ledde detta till en förbättrad relation mellan de kommunala tjänstemännen och de boende i Rosengård, då medborgarnas tillit och förtroende för kommunen ökade när de såg konkreta exempel på hur kommunen arbetat för att tillgodose medborgarnas intressen och behov. Detta trots att bara en begränsad medborgargrupp, bestående av de tretton tjejerna, varit engagerad genom hela processen. Som Jasmine berättar



*”Sen en sak som det inte snackas så mycket om, är att vi är unga invandrartjejer uppväxta i Rosengård... och vårt politiska förtroende, eller mitt i varje fall, har ju liksom inte varit på topp. Men så fick vi vara med i ett sånt här projekt, och blev hörda och fick känna att våra åsikter var viktiga. Och så gick man liksom hem och berättade det för mamma och pappa... och alla kompisar. [...] Och så står ju liksom ”Mattan” där som en symbol för det...”*

Jasmine (2015)

## DELTAGARGRUPPENS REELLA INFLYTANDE

På frågan om vilka metoder som använts för att involvera deltagargruppen i planeringen, svarade Julia Magnusson (2015) att kommunen inte gått efter någon ”delaktighetsmanual”, utan istället anpassat arbetet utifrån vad som kändes lämpligt från kommunens sida och utifrån vad tjejerna själva ville. Även om Magnusson uppger att inga specifika metoder användes, är det ändå intressant att diskutera planprojektet utifrån delaktighetssteget och Lindholm och Moritz delaktighetsmetoder.

I projektets olika arbetsskeden, alltifrån *Ung i Sommar 2011* till invigningen 2013 och den framtida förvaltningen genom brukargruppen, har olika metoder för och olika grader av medborgardeltagande använts. Den workshop som genomfördes under *Ung i Sommar 2011*-projektet kan ses som ett *samarbete* mellan deltagargruppen och tjänstemännen på Gatukontoret, då dessa ingick i en arbetsgrupp som arbetat med utformningen av aktivitetsytan. Som framkom i teoriavsnittet ifrågasätter Castell (2013, s. 38) medborgarnas verkligen inflytande i olika samarbetskonstellationer då han menar att beslutsfattarna kan välja om de vill inkludera medborgarnas förslag. I fallet med aktivitetsytan beskriver informanterna att arbetsgruppen tillsammans formulerade det övergripande underlaget om aktivitetsytans utformning som sedan låg till grund för den faktiska fysiska utformningen. Deltagargruppen kan därför sägas ha haft ett verkligt inflytande, då de tillsammans med tjänstemännen formade beslutsunderlaget. Enligt Arnsteins delaktighetsstege är *samarbete* en form av *partnerskap*, om samarbetet innebär att medborgarnas ges verkligt inflytande.

Centralt under arbetet var även *dialogen*, vilket kan jämföras med Arnsteins begrepp *pacifiering*. Detta innebär ett idéutbyte mellan medborgare och kommunen. Enligt Magnusson (2015) gavs tjejerna möjlighet att berätta vilka kvaliteter de tyckte var viktiga och vilka aktiviteter de ville ha, bland annat genom att skissa upp sina drömplatser och brainstorma idéer tillsammans. Möjligheten att ge synpunkter på tjejernas åsikter var enligt Magnusson grundläggande för det fortsatta arbetet.

*”vi visste ju inte så mycket om den här gruppen. Och då gav ju det här upplägget väldigt viktig insyn i vad som var viktigt för dem när vi kunde fråga ”varför tycker du så?” och ”varför är det viktigt?”. Det bidrog med mycket kunskap till kommunen.”*

*”det här med dansen då... ”då får ni en scen” ... men vi förstod inte att nästan lika viktig som scenen i sig, var att det skulle finnas åskådarplatser.*

*Det hade vi inte förstått om vi inte hade kunnat ha en sån här dialog med tjejerna.”*

Julia Magnusson (2015)

Informanterna beskrev även andra metoder som varit centrala under *Ung i Sommar 2011*-projektet. Bland annat lyftes *information* fram. Enligt Arnstein (2007, s. 364) är information ett första viktigt steg mot verkligt inflytande, vilket Julia Magnusson och de båda delaktiga tjejerna håller med om. Enligt Julia Magnusson (2015) var kunskapsbasen tjejerna fick under den första veckan grundläggande för tjejernas fortsatta arbete för att de skulle få en bakgrund till kommunen och deras eget arbete, och även ges kunskap om hur de som medborgare och boende kan engagera sig på andra sätt. Även tjejerna höll med om att informationen var en viktig introduktion.

*”då när vi fick reda på vad vi skulle göra, att vi skulle planera den här parkeringsplatsen till en mötesplats för aktiviteter, då tänkte jag ”vad betyder det?”. Sen fick ju reda på såna saker. Hur kommunen arbetar med såna här frågor och varför de ville att vi skulle vara med [...] Och också att vi kan påverka samhället på andra sätt.”*

Jasmine (2015)

I slutet av *Ung i Sommar 2011*-projektet gavs tjejerna i uppdrag att på egen hand arrangera och genomföra ett testarrangemang på aktivitetsytan. Enligt Julia Magnusson och de båda tjejerna hade deltagargruppen i stort sett fria händer att arrangera evenemanget då de fick en budget som de själva bestämde hur de ville förvalta. Detta kan jämföras med *medbestämmande*, eller *delegerad makt* i Arnsteins delaktighetsstege, då kommunen delegerade sin beslutanderätt om evenemangets utformning till deltagargruppen och gav den i uppdrag att på egen hand förvalta arrangemangets budget.

Deltagargruppens engagemang under *Ung i Sommar*-projektet följdes upp av *information* och *konsultation* under projektering- och genomförandeperioden, vilket innebar att kommunen gav återkoppling till tjejerna om var i projektet de befann sig, vad som hänt och vad som skulle komma att hända. Under den här fasen återkom kommunen även med frågor, vilket kan jämföras med *konsultation*, där de ville ha tjejernas åsikter om platsens utformning, genom att till exempel studera landskapsarkitekternas färdiga skisser av platsen och i frågor gällande färg och funktion.

2012 gavs deltagargruppen i uppdrag att tillsammans med andra tjejer engagerade i *EiM* arrangera en namntävling bland boende i Rosengård, och representanter för gruppen satt även med i juryn som utsåg vinnare. I övrigt bestod juryn av representanter från kommunen, MKB och lokala verksamhetsägare.

Inför platsens invigning 2013 tillsattes en brukargrupp med representanter från de kommunala förvaltningar som varit involverade i projektet, och representanter från *EiM*, ungdomsgården BRICKS och andra lokala intressenter, som gavs i uppdrag att tillsammans arrangera invigningen av Rosens Röda Matta, och även tillsammans sköta den framtida förvaltningen av platsen och tillsammans arrangera evenemang och

aktiviteter på ytan. Dessa två moment, namntävlingen och brukargruppen, kan liksom *Ung i Sommar*-projektet ses som former av *samarbete* och *partnerskap* då tjejmått tillsammans med kommunala tjänstemån och andra lokala intressenter tillsammans fattade avgörande beslut om namnet på platsen och invigningen och idag tillsammans förvaltar platsen.

Sett till delaktighetsstegen täcker planprocessen in samtliga steg som Arnstein benämner som *symboliskt deltagande*, då olika former av information, konsultation och pacifiering/dialog har använts. Men arbetet täcker även in två av nivåerna i vad Arnstein kallar *medborgarmakt*, då framförallt *samarbete*, men även *delegerad makt*, varit centrala aspekter i planeringen. Sett ur ett delaktighetsperspektiv kan således brukargruppen sägas ha haft ett stort reellt inflytande över planeringen och platsens utformning.

*”jag känner att vi fick verkligt inflytande. Det är ju våra idéer och våra intressen som liksom ligger som grund för hela utformningen, och som vi arbetade fram tillsammans med tjänstemännen.”*

Sara (2015)

## EFFEKTIVITETSASPEKTERNA I PLANERINGEN

Enligt Julia Magnusson (2015) är förhållandet mellan effektivitet och medborgarnas inflytande central i den kommunala verksamheten och den fysiska planeringen, då hon menar att kommunens projekt till stor del mäts i tid och ekonomi. Enligt Magnusson riskerar en planprocess som i första hand strävar efter tids- och kostnadseffektivitet att *”skjuta sig själv i foten”*. Detta eftersom de långsiktiga kostnaderna för underhåll kan komma att öka om platsen saknar förankring hos medborgarna, och används på ett negativt sätt – eller inte alls. Till exempel kan kostnaderna för klotter och vandalisering öka om platsen saknar förankring och inte speglar medborgarnas behov och intressen. Enligt Magnusson riskerar detta även att bidra till en känsla av otrygghet, vilket blir kostsamt i längden då det kräver dyra och långa punktinsatser för att öka tryggheten i området.

*”till syvende och sits handlar det om att skapa plats för medborgarna. Men jag tror att det är lätt hänt att man försöker ta den väg man ser som mest effektiv [...] Jag tror att man skjuter sig själv i foten då, om resultatet inte speglar medborgarna. Då är risken att man ångrar att man inte la de där extra arbetstimarna på att verkligen förankra projektet hos medborgarna, för att resultatet helt enkelt inte blev bra och inte en plats medborgarna vill använda.”*

*”hur effektivt är det om vi satsar pengar på ett utvecklingsprojekt, som sen inte kommer till användning för att vi upptäcker att det visst inte fanns ett behov av det, vilket vi från början trodde...? Då står den bara och tickar utgifter utan att ge något tillbaka till medborgarna och kommunen.”*

Julia Magnusson (2015)

Enligt Julia Magnusson finns således mycket att vinna på att inkludera medborgarna i planprocessen, även om hon medger att det krävs mer arbete från kommunen sida samt att kostnaderna för projektet kom att överstiga den avsatta budgeten. Att inkludera medborgarna ställer ökade krav på tjänstemännen, och kräver enligt Magnusson att tjänstemännen ”*behöver vara mer kreativa och pedagogiska än vid det vanliga kontorsjobbet*” (Magnusson 2015). Att kostnaderna för utformningen kom att överstiga den avsatta budgeten förklarar Magnusson med att de från kommunens sida ville uppfylla deltagargruppens önskemål och skapa en plats som kändes professionell.

*”vi kände att vi inte kunde göra något halvdant och slänga fram en halvkass scen och säga ”tack för engagemanget, här har ni.” Utan vi ville verkligen få fram en schysst plats som kändes professionell, som tjejerna kunde vara stolta över och där folk ville vara. Så vi beslöt att det här skulle få kosta mer, för att det kändes så viktigt att det skulle bli bra.”*

Julia Magnusson (2015)

Genom att skapa en plats som förankras hos medborgarna, genom att den speglar deras behov och intressen och används på ett positivt sätt, minskar de långsiktiga kostnaderna för förvaltningen vilket Malmö Stad ansåg jämnade ut den dyrare och arbetskrävande medborgardeltagandeprocessen. Att inkludera medborgare i planprojektet kring utformningen av Rosens Röda Matta, kan även sägas ha underlättat de framtida stadsutvecklingsprojekten, eftersom det blir lättare för kommunen att be medborgarna om input i form av åsikter och synpunkter på de kommande projekten om medborgarna vet att deras åsikter faktiskt kommer användas. Detta bidrar till att stärka relationen mellan medborgarna och kommunens representanter.

*”genom att arbeta såhär har vi skapat väldigt bra relationer med boende i området som blir ambassadörer för arbetet och kan sprida information vidare på ett sätt som inte är möjligt för oss tjänstemän. Och till nästa projekt är det mycket lättare för mig, som kommunal tjänsteman, att prata om vad vi planerar om man känner igen mig som person och känner till Rosens Röda Matta och hur den utvecklades när de vet att vi faktiskt lyssnar på och tar hänsyn till deras åsikter. Det ökar förtroendet för oss.”*

Julia Magnusson (2015)

Julia Magnusson (2015) beskriver hur kommunen, genom att engagera en brukargrupp i ett väl avgränsat projekt, lagt grunden för en långvarig kontakt med alla boende i Rosengård och uppmuntrat dem att engagera sig i lokalsamhället. Detta har lett till att kommunens möjligheter att konsultera och rådfråga medborgarna om deras synpunkter och behov ökat. Detta gäller dels i frågor som initieras av kommunen, men medborgarnas synpunkter kan även ligga till grund för beslut om insatser. I arbetet med deltagargruppen framkom i diskussionerna bland annat hur tjejerna såg på andra delar av Rosengård, där bland annat brister i tryggheten pekades ut. Detta resulterade i att Gatukontoret och Stadsdelsförvaltningen gick vidare med inputen från tjejerna och startade ett projekt för att öka tryggheten i Rosengård.

Planprocessen kring Rosens Röda Matta har dock enligt Magnusson (2015) underlättats av att kommunen på förhand haft en bestämd tidsplan och budget för projektet. Tidsplanen för planering, projektering och genomförande har sträckt sig över två år, men av dessa två år var dialogen med brukargruppen koncentrerad till fyra veckor då planunderlaget om aktivitetsytans utformning formulerades. Efter de fyra veckorna var arbetet med tjejrna mer sporadiskt och bestod, bortsett från namntävlingen och invigningen, mestadels av återkoppling från kommunens sida. Vidare menar Magnusson att arbetet med en mindre referensgrupp också underlättat arbetet eftersom det är enklare att arbeta med ett begränsat antal individers åsikter och synpunkter. De återkommande träffarna under de fyra veckornas arbete, och den senare återkopplingen till deltagargruppen, har enligt Julia Magnusson också underlättat arbetet då det möjliggjort ett större och mer genomarbetat beslutsunderlag.

*”men om vi till exempel hade haft ett stort informationsmöte, dit vi bjöd in alla boende i Rosengård för att diskutera den här ytans framtid, då hade vi saknat möjlighet att återkomma med frågor på de förslag som kommit fram. Det hade lett till ett beslutsunderlag med massa olika åsikter, men ingen djupgående förståelse för vilka behov och intressen som faktiskt finns.”*

Julia Magnusson (2015)

## ORGANISATION

Organisationen kring planprocessen bygger på samarbete, inte bara mellan kommun och medborgare, utan även mellan förvaltningar då Miljöförvaltningen, Gatukontoret, Stadsbyggnadskontoret och Stadsdelsförvaltningen var engagerade i arbetet. Syftet med denna sammarbetskonstellation var enligt Miljöförvaltningen (2013, s. 39) att lösa komplexa frågor i stadsutvecklingen genom att samnyttja de olika förvaltningarnas kompetenser. Julia Magnusson (2015) berättar att det var viktigt att få in olika aspekter och kunskaper i ett tidigt stadium för att dessa skulle kunna genomsyra hela processen. Rosens Röda Matta var ett delprojekt inom *Fokus Rosengård*, vars övergripande syfte var att skapa socialt förankrade fysiska investeringar i stadsmiljön. Enligt Magnusson var det därför viktigt att projektet präglades av både tekniska och sociala aspekter, och att dessa vävdes samman i projektet.

*”dels så bidrog ju den här arbetsgruppen med viktiga kunskaper om vad medborgarna ville ha. Sen bidrog Gatukontoret, Stadsbyggnadskontoret och Miljöförvaltningen med den tekniska kunskapen och expertisen, medan vi på Stadsdelsförvaltningen bidrog med våra lokala kunskaper och samordnade arbetet med tjejrna. [...] Vi tyckte att det var viktigt att få in dessa aspekter på en gång, så att projektet präglades av den här tekniska och sociala biten redan från början.”*

Julia Magnusson (2015)

Det politiska beslutet och projektets budget var redan beslutat när arbetet startade 2011. Enligt Magnusson löd det politiska beslutet att utforma en aktivitetsyta för ungdomar mot

bakgrund av *Fokus Rosengård*-projektet. Magnusson beskriver beslutet som ”öppet för handlingsutrymme”, vilket sedermera ledde fram till beslutet att inkludera en medborgargrupp – unga tjejer – i planeringen och utformningen av aktivitetssytan.

Enligt Julia Magnusson (2015) var jämlikhet grundläggandet för att uppnå ett gott samarbete mellan deltagargruppen och tjänstemännen. Jämlikheten var viktigt för att båda grupperna skulle känna att de hade makt att påverka processen och att deras engagemang var viktigt. En viktig aspekt för att öka jämlikheten mellan grupperna, var att alla deltagare använde samma språk och förstod varandra.

*”vi sa till tjejerna att de skulle fråga om de inte förstod, och att det är helt okej att fråga, att vi också frågar. Sen försökte vi hålla kommunikationen borta från fackspråk och istället förklara med andra ord eller med exempel. Det är viktigt att hålla det på en nivå som funkar för alla, annars är det inte välkomnande och inkluderande.”*

Julia Magnusson (2015)

Vidare menar Magnusson (2015) att den kunskap som tjejerna gavs under första veckorna av sommaranställningen var att vikt för att tjejerna skulle förstå deras eget och tjänstemännens arbete, vilket stärkte jämlikheten mellan grupperna. Den ansvarige landskapsarkitekten Anders Dahlbäck (2014) berättar i en föreläsning om utformningen av Rosens Röda Matta, att arbetet krävde att han som expert och landskapsarkitekt släppte sina professionskunskaper och istället lät tjejerna agera experter i projektet. Även Julia Magnusson belyste denna relation mellan deltagargruppen och tjänstemännen.

*”jag är ju planerare men min roll var ju att samordna samarbetet, där jag tolkade och frågade för att vi skulle förstå vad som var viktigt och varför. För andra, som Anders, var det en balansgång. De behövde dels vara öppna för input från tjejerna men samtidigt behövde ju den här dialogen få ett rimligt resultat... och då behövs det en viss professionsroll, att kunna säga ”det här är en jättebra idé, men den kommer inte gå att genomföra på grund av...” ”*

Julia Magnusson (2015)

Ett annat sätt att skapa jämlikhet mellan deltagargruppen och tjänstemännen var att tjejerna gavs lön för sitt arbete då det skedde inom sommarjobsprojektet *Ung i Sommar*. I senare skeden, till exempel vid namntävlingen då tjejerna arbetade på sina lediga helger, hade Gatukontoret och Stadsdelsförvaltningen tillsammans samlat ihop ett arvode. Enligt Julia Magnusson sänder lönen signaler om vems tid som är viktig och vem som har mest makt i processen, vilket sågs som problematiskt i strävan efter jämlikheten. Genom att ge tjejerna lön för sitt arbete fick de enligt Magnusson betalt för sitt engagemang i processen. Sara och Jasmine berättar

*”jag tror att det blev lite mer lika villkor att vi fick lön. Det var ju liksom ”jaha, du är tjänstemän och det här är ditt jobb, men jag jobbar faktiskt också med det här nu.”*

Sara (2015)

*”att få lön innebar ju också ett ansvar, att vi faktiskt hade ett jobb som vi behövde sköte. Och det gjorde ju att vårt arbete kändes viktigt och att våra åsikter var viktiga.”*

Jasmine (2015)

Överhuvudtaget var makt och makthierarkier en utmaning för projektets strävan efter jämlikhet i processen. Samarbetet mellan deltagargruppen och tjänstemännen sågs som ett sätt att fördela makten och inflytandet jämnt mellan grupperna. I slutet av *Ung i Sommar 2011*-projektet gavs dock tjejerna fria händer att arrangera ett evenemang på platsen, förutsatt att de höll sig inom den avsatta budgeten. Sara och Jasmine berättar.

*”jag blir fortfarande så lycklig när jag tänker på Show Us What You Got! Att vi fixade det själva, att vi fick fixa det själva, och att det blev så bra! [...] det visade ju också att tjänstemännen litade på oss, och litade på att det vi gjorde skulle bli bra.”*

Sara (2015)

*”med det här evenemanget var ju förhoppningen från vår sida att tjejerna dels skulle tycka att deras engagemang de här veckorna hade lett fram till något, men sen ville vi också ge dem chansen att påverka något, helt på egen hand och känna att de faktiskt hade makt att påverka utvecklingen.*

Julia Magnusson (2015)

Att tjejerna gavs makt att på egen hand organisera evenemanget kan således ses ytterligare som ett exempel på hur kommunen strävat efter en ökat jämlikhet mellan tjänstemän och deltagargruppen, då kommunen delegerat sin beslutandemakt om evenemangets utformning till tjejerna för att ge tjejerna verklig makt att påverka rent konkret.

## RATIONELLA ELLER KOMMUNIKATIVA DRAG?

### DET KOMMUNIKATIVA

Vid en jämförelse av projektet gentemot de planeringsteorier som presenteras i teoriavsnittet, uppvisar planeringen av Rosens Röda Matta tydliga kommunikativa drag. Informanterna beskriver den planprocess om platsens utformning som genomfördes tillsammans med deltagargruppen och tjänstemännen, som en process som präglats av kommunikation mellan de båda grupperna i syfte att förstå och tolka varandras åsikter och slutligen nå en gemensam ståndpunkt om utformningen. Detta kan jämföras med begreppet *konsensus*, vilket är den kommunikativa planeringens främsta mål. Slutprodukten, underlaget för aktivitetstytans utformning, präglas av tjejernas intressen och önskningsar av en mötesplats, och planerarnas syn på vad som var genomförbart och tekniskt möjligt på platsen.

Eftersom kommunikation varit en central del i planeringen har processen och kunskapsutbytet mellan deltagargruppen och tjänstemännen varit ett viktigt fokus i processen, i likhet med inom den kommunikativa planeringen. I fallet med Rosens Röda Matta är det även intressant att nämna att trots att platsen idag är färdigställd, lever processen vidare i brukargruppen som gemensamt förvaltar och arrangerar evenemang på platsen.

Vidare har planprocessen runt Rosens Röda Matta, kännetecknats av en strävan av att nå jämlikhet mellan deltagargruppen och de kommunala tjänstemännen i syfte att underlätta kommunikationen mellan de båda grupperna. En jämlik samtalsdiskussion där båda grupperna talade samma språk och hade viktig baskunskap om fysisk planering sågs som grundläggande för att uppnå ett gott samarbete där båda grupperna kände att de hade samma möjlighet att påverka det slutliga resultatet. Detta kan jämföras med Jürgen Habermas begrepp *kommunikativ rationalitet* – att avlägsna hindren för kommunikationen och skapa en kommunikation fri från makthierarkier, vilket förklaras i teoridelen. Detta har även präglat planerarens roll i processen. Informanterna beskriver planerarnas huvudsyfte som att tolka, stötta, förstå och förklara dialogen, och som Julia Magnusson (2015) beskriver, att se till att den sker under jämlika förhållanden genom att förklara, översätta och exemplifiera om tjejnerna inte förstod.

Själva processen och organisationen runt planeringen av Rosens Röda Matta, har varit flexibel och byggt på samarbete dels mellan kommun och medborgare och dels mellan de kommunala förvaltningarna. Detta beslut motiverades bland annat av vikten att inkludera olika aspekter och kompetenser. Även arbetsprocessen anpassades utifrån kommunen och deltagarnas synpunkter och önskemål, vilket kan ses som exempel på hur planeringen anpassas utifrån sin kontext och speciella förutsättningar. Vidare är synen på legitimitet, att planeringen legitimeras genom att skapa en förankring hos medborgarna, densamma som inom den kommunikativa planeringen.

Utifrån den kommunikativa planeringsteorin är det dock problematiskt att bara engagera en homogen och begränsad medborgargrupp, eftersom den kommunikativa planeringsteorin menar att planeringen måste inkludera alla samhällsaktörer som berörs av frågan där deltagarna når samförstånd om det allmänna bästa. Den kommunikativa planeringen förutsätter således att det existerar en politisk jämlikhet där alla medborgare har samma möjligheter att komma till tals, men som framkommit i teoriavsnittet finns en motsättning mellan den kommunikativa planeringsteorin och hur verkligheten ser ut.

Grupper som medelålders, svenskfödda, högtbildade och män är grupper som är mer benägna att engagera sig i planprocessen och den lokala politiken, vilket leder till en snedfördelning av brukarinflytandet som enligt Boverket (1998, s. 79) riskerar att motverka den kommunikativa planeringen syfte – att skapa en jämlik stadsutveckling – genom att befästa befintliga maktstrukturer där vissa grupper ges mer inflytande på bekostnad av andra grupper. I fallet med Rosens Röda Matta har Malmö Stad aktivt valt att inkludera unga tjejer i planering, vilket dels är en underrepresenterad grupp inom frågor rörande fysisk planering och lokal demokrati och dels är en grupp som saknade mötesplatser i Rosengård. Enligt Björnson (2013, s. 11f) var det således av vikt för planeringen att skapa mötesplatser som speglade unga tjejnors behov och på så sätt öka



jämlikheten och representativiteten i stadsutvecklingen, även om Julia Magnusson (2015) medger att det var en känslig fråga för kommunen att aktivt välja ut en grupp vilket riskerade att leda till att andra grupper kände sig exkluderade.

Enligt Fainstein (2010, s. 29f) kan beslut som fattas genom en kommunikativ process mellan flera samhällsaktörer ändå skada grupper som deltagit, då vissa gruppers röster hörs högre än andra gruppers på grund av maktstrukturer i samhället. I fallet med Rosens Röda Matta menade Sara och Jasmine att de inte trodde att utfallet hade blivit lika bra om unga killar också hade inkluderats i planeringen då de upplevde att de hade varit tvungna att ”*kämpa*” för att få sina behov och intressen tillgodosedda.

*”killar hörs högre och har lättare att ta för sig [...] de hade velat ha en fotbollsplan, men det finns ju redan massa fotbollsplaner här... Zlatan Court och på skolgårdarna och, ja överallt. Men vi, vi hade liksom ingenting. Då tycker jag att det är bättre, att vi som inte har någonting, fick fullt fokus, istället för att börja förhandla om en till fotbollsplan, när det inte ens behövs.”*

Jasmine (2015)

En av nackdelarna med att engagera en homogen medborgargrupp, är att planeringen då blir styrande av ett mindre antal intressen och behov vilket riskerar att minska representativiteten i planeringen. Detta problem är enligt Julia Magnusson (2015) ”*ett faktum oavsett om det en stark grupp eller en underrepresenterad grupp som ges störst inflytande i planeringen*”. Detta var en risk som kommunen var medveten om. Hon menar att kommunen valde att engagera unga tjejer i planeringen för att skapa en plats som speglade unga tjevers behov av en mötesplats, samtidigt som den fyllde de kvaliteter ett offentligt rum ska, det vill säga vara tillgängligt för alla medborgare och samhällsgrupper.

*”vi var ju öppna för tjejerna med att vi ville ha deras åsikter och planera utifrån deras intressen, men om vi hade känt att det blev ett offentligt rum vars användning var begränsad hade vi behövt utveckla andra aktiviteter för att öka representativiteten. [...] ett offentligt rum ska ju vara öppet och inkluderande för alla medborgare.”*

Julia Magnusson (2015)

Enligt Julia Magnusson kräver användandet av en homogen brukargrupp som referensgrupp i den fysiska planeringen att kommunens tjänstemän engagerar sig i planens utveckling för att se till att platsen kan användas av flera grupper och fyller de kvaliteter ett offentligt rum ska ha. I fallet med Rosens Röda Matta var detta dock inte nödvändigt eftersom gemenskap lyftes fram av deltagargruppen som ett viktigt ledord. Enligt Magnusson (2015) kom diskussionen om andra gruppers behov och tillgänglighet till platsen i ett tidigt stadium från tjejerna själva. Jasmine (2015) beskriver hur olika gruppers användning av platsen bidragit med en känsla av stolthet.

*”att få en sån här chans att påverka... då vill man ju att det ska bli bra och något att vara stolt över. Jag kände att inte bara jag, utan kompisar, familj*

*och så skulle kunna använda platsen. Då var det ju viktig att tänka på andra, vilka behov de har och så.[...] och när man går förbi och det är barn, ungdomar och äldre som är där, man blir så himla stolt för det arbete vi gjorde och att folk använder det vi gjorde... Det är en svår känsla att förklara.”*

Frågan är om det behöver ses som en svaghet om platsen inte blev tillgänglig för alla boende i Rosengård. Betyder jämlikhet inom stadsutvecklingen och planeringen att varje enskild plats i staden ska tillgodose alla medborgarens behov och intressen, eller att alla medborgare har sina intressen tillgodosedda i utformningen av hela staden? Den kommunikativa planeringen tycks förutsätta att varje enskilt plats ska utformas efter alla medborgares behov och intressen, för att planeringen ska ses som bra och jämlik. Men att ge rum för en medborgargrupp, unga tjejer, som saknat mötesplatser i Rosengård och tidigare valt att vistas inne i det privata hemmet eller i en helt annan del av Malmö framför att vistas utomhus i sitt närområde, är kanske ett tillräckligt värde i sig för att skapa en jämlik utformning av staden.

## DET RATIONELLA

Även om Julia Magnusson uppgav att hon inte tyckte att tids- och kostnadseffektivitet varit styrande i planeringen av Rosens Röda Matta, uppvisar planeringsprocessen ändå vissa rationella drag i effektivitets- och nyttomaximeringsaspekter.

Bland annat belyser Magnusson vikten av att arbeta aktivt med medborgarna i planprocessen för att förankra besluten hos de boende. Fördelen med detta är att de planerade projekten faktiskt kommer till användning då de speglar medborgarnas behov, och även kan sänka de långsiktiga kostnaderna för förvaltningen av platsen. De effektivitetsaspekter som kommer till uttryck i 7§ Förvaltningslagen (SFS 1986:223) och SOU (2013:34) *En effektivare plan och byggprocess*, vilka presenterades i det inledande avsnittet, fokuserar på effektiviteten i planeringsprocessen. Men enligt Julia Magnusson ger en deltagarprocess, även om den är resurskrävande, en högre funktionell och ekonomiskt nytta för såväl medborgare som kommun, i det långa loppet.

Genom att arbeta med ett ökat medborgarinflytande i den fysiska planeringen menar Magnusson vidare att den förbättrade relationen mellan medborgarna och kommunen underlättat det framtida arbetet i stadsdelen. Den ökade tilltron mot Malmö Stad och dess förvaltningar gör det enklare för kommunen att rådfråga medborgarna om deras synpunkter på kommande projekt, men även att skapa en dialog med de boende om vilka behov de ser i stadsdelen. På så sätt får kommunen ett effektivt underlag från de som bor och verkar i området, och deras lokala kunskaper, om vilka åtgärder som måste göras för att förbättra miljön.

I själva planeringsprocessen kring utformningen av Rosens Röda Matta finns också vissa rationella drag. Bland annat var arbetet fokuserat till en begränsad deltagargrupp bestående av 13 unga tjejer, vilka fungerade som en referensgrupp för *alla* unga tjejer i Rosengård, och behov och intressen. Valet motiverades enligt Julia Magnusson (2015) av

att det var lättare att föra en dialog och skapa en djupare förståelse genom att arbeta med ett begränsat antal åsikter och synpunkter. Dessutom förväntades antalet konflikter minska, och bli enklare att lösa vilket antogs underlätta processen. Enligt Björnson (2013, s. 14) underlättades arbetet vidare av att planeringens syfte för tydligt och ledde fram till ett konkret resultat, att fokusområdet för planeringen var väl avgränsat samt att projektet hade en relativt kort planeringstid. Dessutom var finansieringen för projektet på förhand säkrad, vilket enligt Björnson (ibid) och Julia Magnusson (2015) underlättade arbetet då alla deltagare visste att deras insatser skulle leda till något konkret och inte rinna ut i sanden.

Ett av problemet med medborgardeltagande, som lyfts fram i teoriavsnittet, är att det bygger på att medborgarna faktiskt engagerar sig vilket kräver att medborgarna har möjlighet, tid och engagemang att delta. Ett sätt att öka engagemanget från medborgarnas sida är att se till att deltagandet faktiskt leder fram till något konkret, som gör att medborgarna tycker att det är värt att engagera sig i projektet. I Rosens Röda Matta möjliggjordes detta genom att finansieringen för utformningen var säkrad, och att projektets syfte var tydligt och konkret. Problemen med engagemang som Björnson (2013, s. 14) och Julia Magnusson (2015) lyfter fram är istället hur kommunen skulle engagera unga tjejer, vilket från kommunens sida sågs som en grupp med begränsad tid och engagemang då de befinner sig i en sådan punkt i livet där det händer väldigt mycket annat som kräver tid och uppmärksamhet.

För att säkerställa att planeringsprocessen skedde i medverkan från målgruppen beslöt Malmö Stad att ge tjejerna delaktighet genom sommarjobbprojektet *Ung i Sommar*, det vill säga att tjejerna anställdes till utvecklingsprojektet. *Ung i Sommar*-projektet kan vidare sägas ha ökat effektivitet ytterligare då tjejernas aktiva medverkan var koncentrerad till de fyra veckornas sommaranställning. Under dessa fyra veckor arbetade deltagargruppen dagligen tillsammans med Julia Magnusson, de två ungdomsledare och kommunens förvaltningar, dels med den fysiska utformningen av Rosens Röda Matta och dels med att arrangera testevenemanget *Show Us What You Got*. Efter projektets slut var deltagargruppens aktiva arbete mer sporadiskt. Julia Magnusson (2015) beskriver de fyra veckorna som

*”fyra veckors väldigt intensivt och väldigt roligt arbete, med ett gott resultat eftersom vi skapat så mycket kunskap och ett väldigt bra underlag [...] att arbeta på det här sättet är mer tacksamt än att bjuda in alla medborgare till öppna workshops, som måste läggas när folk inte jobbar, och så orkar folk inte komma... Här fick vi mycket engagemang på kort tid!”*

Planprocessen vid utformningen av Rosens Röda Matta kan även sägas ha underlättats av att arbetet även skedde i samarbete mellan förvaltningar för att planeringen redan från början skulle genomsyras av både sociala och tekniska kunskaper, för att försäkra att målen om en socialt förankrad fysisk stadsutveckling uppnåddes.

## KOMMUNIKATIVT ELLER RATIONELLT?

Planprocessen kring utformningen av Rosens Röda Matta kan således inte tydligt placeras in i någon av planeringsteorierna, då den hämtar drag både den kommunikativa planeringen och den rationella planeringen. Den uppvisar tydliga kommunikativa drag, i och med ett starkt medborgardeltagande och vikten av kommunikation i processen. Samtalen om aktivitetsytans utformning har dock inte skett i samverkan med *alla* grupper som berörs av frågan, utan en begränsad referensgrupp vilket kan ses som ett sätt att effektivisera Malmö Stads arbete och projektet med aktivitetsytan.

# 6. Slutsats

- Hur har Malmö Stad förhållit sig till aspekterna delaktighet och effektivitet, och spänningsfältet mellan dem i planeringen av Rosens Röda Matta?
- Står aspekterna i motsättning till varandra, eller kan de komplettera varandra?

Som framkommer av min analys har delaktighet varit ett centralt och uttalat värde i planeringen av Rosens Röda Matta. Projektet har varit en del av det större projektet *Fokus Rosengård*, vars övergripande syfte är att skapa en socialt förankrad stadsförnyelse genom att öka medborgarnas delaktighet i planprocessen och därmed förankra besluten i lokalsamhället.

I det studerade projektet har Malmö Stad arbetat med medborgardeltagande genom att inkludera 13 sommaranställda unga tjejer, boende i Rosengård, till planprojektet runt Rosens Röda Matta. Som framgår av min analys har deltagargruppens reella inflytande över utvecklingen av aktivitetssytan varit hög då metoder som samarbete och medbestämmande varit centrala i planprocessen.

Effektivitet har inte varit ett uttalat mål för planeringen av Rosens Röda Matta. Men som framkommer av min analys kan planeringen ändå sägas ha präglats av vissa effektiva och rationella drag, till exempel då medborgardeltagandet varit begränsat till en mindre referensgrupp och under en begränsad tid, vilket kan antas ha effektiviserat arbetet. Vidare framkommer av intervjun med Julia Magnusson att de långsiktiga ekonomiska och tidsmässiga vinsterna av att inkludera medborgare, förväntas överstiga de kostnader i form av tid, arbete och ekonomi som kommunen lagt ner på arbetet för att inkludera medborgarna.

Utifrån ett planeringsteoretiskt perspektiv kan planeringen av Rosens Röda Matta varken kategoriseras som en renodlad kommunikativ eller rationell planprocess. En renodlat kommunikativ process skulle snarare involvera alla boende och verksamma aktörer i Rosengård, eller åtminstone alla unga tjejer, men i fallet med Rosens Röda Matta kan valet att använda en begränsad referensgrupp bestående av 13 tjejer ses som en kompromiss mellan det kommunikativa och vad som var realistiskt och möjligt inom projektets ramar. Det finns således en spänning mellan en helt rationell planprocess utan medborgardeltagande och en fullt kommunikativ process, där Malmö Stad i utvecklingen av Rosens Röda Matta valt en mellanväg där medborgardeltagandet sker på en hanterbar skala utifrån den avsatta budgeten och tidsramen för projektet.

Vidare fattas de övergripande besluten inom en fullt kommunikativ process genom att de deltagande aktörerna når konsensus, men i fallet Rosens Röda Matta har Malmö Stads

politiker och tjänstemän fattat beslut om att skapa aktivitetsytan, där deltagargruppen blev engagerad i den fysiska utformningen av denna. Även här ses spänningsfältet mellan den kommunikativa planeringens krav på beslut fattade i samförstånd och den rationella planeringens teknokrati, och hur Malmö Stad valt en kompromiss mellan dessa två aspekter.

Fallet Rosens Röda Matta lever således varken upp till det kommunikativa planeringsidealet eller det rationella planeringsidealet men har på ett lyckosamt sätt kombinerat de grundläggande aspekterna i respektive teori genom kompromisser mellan en fullt kommunikativ och en fullt rationell process, där medborgarnas delaktighet och verkliga inflytande över utvecklingen ändå befunnit sig högt upp på delaktighetsstegen. Detta, tillsammans med insikten om att inkluderandet av medborgare i planprocessen ger långsiktiga vinster för effektiviteten, visar hur medborgardeltagande och effektivitet kan komplettera varandra i den fysiska planeringen.

-Vilka styrkor och svagheter finns med det förfarandesätt som Malmö Stad använt vid planeringen av Rosens Röda Matta?

Genom att välja ut en brukargrupp som är underrepresenterad i användningen av Rosengårds offentliga rum, har Malmö Stad möjliggjort en stadsutvecklingsprocess som varken domineras av en teknokratiskt elit, vilket den rationella planeringen ofta kritiserar för, eller av de starka grupperingar som riskerar att ta störst plats i kommunikativa processer. Dessa grupperingar är ofta redan välrepresenterade, men genom att ge en underrepresenterad grupp, unga invandartjejer företräde, skapas delaktighet och en mer jämlik representation i utformningen av det offentliga rummet.

En av riskerna som lyfts fram med att engagera en homogen referensgrupp är att utvecklingen av staden riskerar att styras av gruppens egenintressen. Men frågan är om alla platser i staden måste spegla alla medborgares behov, eller om huvudsyftet är att det finns rum i staden för olika medborgargrupper. Rosens Röda Matta kan här ses som ett framgångsrikt exempel på hur en exkluderande rekryteringsstrategi i deltagarprocessen, genom att välja ut en specifik målgrupp, bidragit till en mer inkluderande och mer jämlik stadsplanering där en grupp som tidigare helt saknat egna mötesplatser i det offentliga rummet ges möjlighet att utforma en plats utifrån sina intressen och preferenser.

Även om utformningen av Rosens Röda Matta inte varit en fullt kommunikativ process och att deltagargruppen som arbetat med projektet varit begränsad till 13 unga tjejer, har projektet enligt informanterna ändå bidragit till flera av de demokratiska värden som lyfts fram som vinsterna av ett ökat medborgardeltagande. Informanterna uppger att de upplever att relationen mellan medborgare och kommun har förbättrats, och att aktivitetsytan och de evenemang som arrangerats på platsen har bidragit till ett lokalt ägandeskap hos de boende då de känner att platsen är deras. I områden som Rosengård som präglas av ett lågt valdeltagande och en misstro gentemot offentliga institutioner, kan ett aktivt arbete för att öka medborgarnas förtroende ses som särskilt viktigt.

Arbetet med att inkludera medborgare i planprocessen har även underlättat kommunens arbete då de gett ett utförligt underlag för planeringen och skapat viktiga insikter om vad de boende i området vill utveckla för kvaliteter. Den förbättrade relationen mellan boende i Rosengård och Malmö Stad förväntas även underlätta kommunens framtida arbete i stadsdelen, då det ökade förtroendet för den kommunala verksamheten antas underlätta framtida samarbeten och konsultationer med de boende.

Ett av problemen med medborgardeltagande är ett bristande intresse och engagemang från medborgarnas sida. Genom att anställa unga tjejer till projektet har Malmö Stad effektivt hanterat detta hinder, vilket kan ses som en styrka i projektet. Det är dock problematiskt och oroväckande för den fysiska planeringen och den lokala demokratin om kommunen, draget till sin spets, måste köpa medborgarnas engagemang i lokala frågor.

För de speciella omständigheter som råder i Rosengård, med ett lågt förtroende för kommunal och offentlig verksamhet, och med marginaliserade grupper som saknat representation i det offentliga rummet kan den här typen av planprocess sägas ha bidragit med flera viktiga värden för de boende i området. Dels genom den fysiska platsen i sig, som är en unik och uppskattat aktivitetsyta som drar människor från hela Malmö till sig, vilket höjt attraktiviteten i Rosengård och skapat en mötesplats för unga tjejer i stadsdelen. Dels har planeringen ökat medborgarnas känsla av lokalt ägandeskap och delaktighet i stadsdelen, vilket ökat förtroendet för den kommunala verksamheten vilket har ett egenvärde i sig, men även kommer underlätta de framtida stadsbyggnadsprojekten inom *Fokus Rosengård*. Men avslutningsvis har projektet genererat ett samhällsintresse, socialt engagemang och en vilja av att ta plats i det offentliga rummet genom bildandet av föreningen *EiM*, som visar hur ett stadsbyggnadsprojekt kan väcka samhällsintresse hos en marginaliserad grupp som saknade egna mötesplatser i staden och engagerat sig för att få fler tjejer att ta plats i det offentliga rummet.

# Källförteckning

- Ahlgren, E. (2010). *Områdesprogram för ett socialt hållbart Herrgården*. Malmö: Rosengårds Stadsdelsförvaltning, Malmö Stad.
- Allmendinger, P. (2009). *Planning theory*. 2 uppl. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Arnstein, S. (2007). A Ladder of Citizen Participation. In R.T LeGates& F. Stout (ed.), *The City Reader* (s. 233-244). London: Routledge.
- Björnson, M. (2013). Rosens Röda Matta: Stadsplanering på tjevers villkor. *Plan: Planering av land och stad*. 67(5-6). s. 10- 15.
- Boaden, N., Goldsmith, M., Hampton, W.& Stringer, P. (1980). Planning and participation in practise: A study of public participation in structure planning. *Process in planning*, vol. 13(1) pp. 1-102.
- Boverket. (1998). *Vem bestämmer om medborgarinflytande och kommunal planering: Erfarenheter från Sydlänsprojektet*. Karlskrona: Stadsmiljöavdelningen, Boverket.
- Boverket. (2014a). *Varför satsa på utökad medborgardialog?* Hämtad 2015-03-18, från <http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/kommunal-planering/medborgardialog1/varfor-satsa-pa-utokad-medborgardialog/>
- Boverket (2014b). *Urbana guldkorn: Resultat från Delegationens för hållbara städers stödprojekt*. Karlskrona: Boverket.
- Cars, G. & Thune Hedström, R. (2006). Nya villkor för den kommunala planeringen. I G. Blücher& G. Graninger (red.), *Planering med nya förutsättningar: Ny lagstiftning, nya värderingar* (s.157-175). Vadstena: Stiftelsen Vadstena forum för samhällsbyggande.
- Castell, P. (2013). Stegen och trappan: Olika syn på deltagande. I J. Stenberg (red.), *Framtiden är redan här: Hur invånare kan bli medskapare i stadens utveckling* (s. 36-41). Göteborg: Chalmers tekniska högskola.
- Denscombe, M. (2000). *Forskningshandboken: För småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Lund: Studentlitteratur.
- Denscombe, M. (2009) *Forskningshandboken: För småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*, 2 upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Eklund, K. (2010). *Vår ekonomi: En introduktion till samhällsekonomin*, 12 uppl. Stockholm: Nordstedt.
- Fainstein, S. (2010). *The just city*. New York: Cornell University press.
- Faludi, A. (1973). *Planning theory*. Oxford: Pergamon.



Gilljam, M. (2006). Demokratisk samhällsplanering klämd mellan sköldar. I G. Blücher & G. Graninger (red.), *Planering med nya förutsättningar: Ny lagstiftning, nya värderingar* (s. 25-37). Vadstena: Stiftelsen Vadstena forum för samhällsbyggande.

Gilljam, M. & Hermansson, J. (2003). *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.

Healey, P. (1993). Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory, I F. Fischer & J. Forester (eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, p. 233-253. Durham: Duke University Press.

Henecke, B. & Khan, J. (2002). *Medborgardeltagande i den fysiska planeringen: En demokratiteoretisk analys av lagstiftning, retorik och praktik*. Lund: Sociologiska institutionen, Lunds universitet.

Henecke, B. (2006). *Plan och protest: En sociologisk studie av kontroverser, demokrati och makt i den fysiska planeringen*. Diss. Lund: Sociologiska institutionen, Lunds universitet.

Hermelin, B. (2005). Samhällsplaneringen och dess praktik i förändring. I G. Forsberg (red.), *Planeringens utmaningar och tillämpningar* (s. 306-316). Uppsala: Uppsala Publishing House.

Johansson, M. & Khakee, A. (2001). Exkludering och maktlöshet i den mångkulturella staden. I I. Elander (red.), *Den motsägelsefulla staden: Vardagsliv och urbana regimer* (s. 83-117). Lund: Studentlitteratur.

Johansson, M. & Khakee, A. (2009). *Etik i stadsplaneringen*. Lund: Studentlitteratur.

Karlsson, M. (2011). Kan medborgardialog stärka den representativa demokratin? I A-S. Hellberg, M. Karlsson, H. Larsson, E. Lundberg & M. Persson (red.), *Perspektiv på offentlig verksamhet i utveckling: tolv kapitel om demokrati, styrning och effektivitet* (s. 113-124). Örebro: Örebro universitet.

Khakee, A. (1999). Demokratin i samhällsplaneringen. I E. Amnå (red.), *Medborgarnas erfarenheter* (s. 197-218). Stockholm: Fakta info direkt.

Khakee, A. (2000). *Samhällsplanering: Nya mål, perspektiv och förutsättningar*. Lund: Studentlitteratur.

Lindholm, T. & Moritz, M. (2012). *Handbok i delaktighet: Från ord till handling*. Stockholm: Huddinge kommun.

Lönnaeus, O. (2013, 22 maj). Segregation bakom upplopp. *Sydsvenskan*. Hämtad 2015-05-30, från <http://www.sydsvenskan.se/sverige/segregation-bakom-upplopp/>

Magnusson, J. (2011). *Ungdomsprojekt Fokus Rosengård: Delrapport Ung i Sommar*. Malmö: Malmö stad.

Malmö Stad (u.å.) *Rosengårdsstråket*. Malmö: Malmö stad.

- Malmö Stad (2013). *Rosengårdsstråket: Utvecklingsprogram*. Malmö: Malmö Stad.
- Malmö Stad (2014b). *Målbild Aktivitetsytan*. Malmö: Malmö Stad.
- Malmö Stadskontor (2008a). *Områdesstatistik Rosengård*. Malmö: Malmö Stadskontor, Malmö Stad.
- Malmö Stadskontor (2008b). *Områdesstatistik Malmö*. Malmö: Malmö Stadskontor, Malmö Stad.
- Marriam, S. B. (1994). *Fallstudien som forskningsmetod*. Lund: Studentlitteratur.
- Miljöförvaltningen (2013). *En modell för fysisk stadsförnyelse i samverkan*. Malmö: Miljöförvaltningen, Malmö Stad.
- Mikkelsen, J. (2010, 22 september). Intensiv insats lyfte inte valdeltagandet. *Sydsvenskan*. Hämtad 2015-05-30, från <http://www.sydsvenskan.se/malmo/intensiv-insats-lyfte-inte-valdeltagandet/>
- Mistra Urban Futures (2014). *Framtidens stadsbyggnadsdialoger: Rättvisa, legitimitet och effektivitet*. Göteborg: Mistra Urban Futures.
- Nyström, J. (2003). *Planeringens grunder: en översikt*. Lund: Studentlitteratur.
- Nyström, J. & Tonell, L. (2012). *Planeringens grunder: en översikt*. 3 uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Ranger, A. (2007). *Plan och process: Handbok i dialogriktad planering*. Malmö: Länsstyrelsen i Skåne län.
- Ritzer, G. (2009). *Sociologisk teori*. Malmö: Liber.
- Ström, L-I. (2002). *Lokal demokrati: myt och verklighet*. Lund: Studentlitteratur.
- Strömgren, A. (2007). *Samordning, hyfs och reda: stabilitet och förändring i svensk planpolitik 1945-2005*. Diss. Uppsala: Uppsala Universitet.
- Sveriges kommuner och Landsting (2009). *11 tankar om medborgardialog i offentlig styrning*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Åström, J. & Brorström, S. (2012). *Medborgardialog Centrala Älvstaden*. Göteborg: Mistra Urban Futures.

## LAGAR OCH FÖRORDNINGAR

- SFS 1974:152. *Kungörelse om beslutad ny regeringsform*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- SFS 1986: 223. *Förvaltningslag*. Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS 1991:900. *Kommunallag*. Stockholm: Finansdepartementet.

SFS 2010:900. *Plan- och bygglag*. Stockholm: Socialdepartementet.

## PROPOSITIONER

Regeringens proposition 1994/95:230. *Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen, m.m.* Hämtad 2015-05-13, från <http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/prop-199495230-Kommunal-over-GI03230/?text=true>

## STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2000:1. *En uthållig demokrati!: Politik för folkstyrelse på 2000-talet. Demokratiutredningens betänkande*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.

SOU 2001:48. *Att vara med på riktigt: Demokratiutveckling i kommuner och landsting: Betänkande av Demokratiutredningen*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.

SOU 2013:34. *En effektivare plan- och bygglovsprocess. Betänkande av Plangenomförandeutredningen*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.

## MUNTliga KÄLLOR

Dahlbäck, A. [MistraUrbanFutures]. (2014, 9 december). *Anders Dahlbäck, Malmö Stad, Rosengårdsstråket och Rosens Röda Matta* [videofil]. Hämtad 2015-05-01, från <https://www.youtube.com/watch?v=DfqMnXBn-6Y>

”Jasmine” & ”Sara”, deltagare i projektet Rosens Röda Matta. Intervju 2015-05-05

J. Magnusson, projektsekreterare för projektet Rosens Röda Matta. Telefonintervju 2015-05-15.

## ILLUSTRATIONER

Figur 1. Illustration av författaren utifrån Arnstein, S. (2007). *A Ladder of Citizen Participation*.

Figur 2. Illustration av författaren utifrån Arnstein, S. (2007). *A ladder of Citizen Participation* och Lindholm, T. & Moritz, M. (2012). *Handbok i delaktighet: Från ord till handling*.

Figur 3 & 4. Fotografi av Moa Björnson. Publicerat med tillstånd av Malmö Stad.

Figur 5 & 6. Fotografi av författaren.

# BILAGA 1

## Intervjuguide - medborgare

Semistrukturerad intervju med "Jasmine" och "Sara", deltagare i ung i sommar 2011,  
2015-05-05

Jag tänkte att ni kunde börja med att berätta om hur ni kom i kontakt i projektet ung i sommar 2011. Vad var det som lockade er att delta?

Kan ni berätta varför det bara var unga tjejer som var utvalda att arbeta med aktivitetsytan Rosens Röda Matta?

Vad gjorde ni, och vilka aktiviteter deltog ni i för att bestämma utformningen av platsen?

Hur gick det till när ni kom fram till platsens utformning?

Hur upplevde ni relationen med kommunens tjänstemän? Var det en bra kontakt? Lyssnade de på vad ni sa? Kände ni att era åsikter var viktiga?

Känner ni att ni gavs verkligt inflytande över utvecklingen av platsen?

Känner ni att utformningen speglar de önskemål ni hade av platsen? Om ja, på vilket sätt? Om nej, varför inte?

Hur kändes det att vara med och skapa en faktisk plats i ert närområde, och arrangera evenemang på platsen?

Hur känner ni för platsen idag? Hur tror ni andra ungdomar i Rosengård känner för platsen?

Vad tycker ni om att låta boende i områden vara med och påverka staden? Vilka fördelar finns det med det? Vilka nackdelar kan det finns med det?

Vad lärde ni er av ert deltagande i ung i sommar? Är det kunskaper ni har haft nytta av senare i livet?

Ni var ju unga tjejer som var med och utformade Rosens Röda Matta, men är Rosens Röda Matta en plats bara för unga tjejer? Eller är det en plats för alla?

Finns det något mer ni vill säga, som inte kommit upp i intervjun?

# BILAGA 2

## Intervjuguide- tjänsteman

Semistrukturerad telefonintervju med Julia Magnusson, tjänsteman  
Rosengårds stadsbyggnadsförvaltning 2015-05-15

Berätta kort om projektets bakgrund, och varför ni strävade efter ett ökat medborgarinflytande i utvecklingen av Rosens Röda Matta?

Vilken var din roll i projektet?

Ni har valt att engagera en viss medborgargrupp, unga tjejer, varför det? Hur skedde urvalet?

Fanns de fler mål bakom projektet än att forma dess utformning?

Hur stort intresse fanns bland unga tjejer att delta? Var de tretton som valdes ut ett urval eller de som var intresserade?

Varför upplevde du att tjejerna valde att engagera sig?

Hur har tjejerna involverats i projektet? Vilka metoder har använts?

Utöver dig och tjejerna, hur såg arbetsgruppen som arbetade med utformningen av Rosens Röda Matta ut? Vilka professioner ingick? Vilka olika roller hade ni?

Hur har ni arbetat för att skapa ett gott samarbete mellan tjänstemännen och de involverade tjejerna?

Hur upplevde du tjejernas engagemang? Var de intresserade av uppgiften, kändes den viktig?

Hur såg vägen till samförstånd om platsens utformning ut? Hur nådde ni enighet om platsens framtida utformning?

Vilka problem har ni stött på under projektet?

Har ni upplevt begränsningar från stadsdelsförvaltningens eller kommunens sida? Till exempel gällande kompetens, tid, pengar eller språk?

Vilka fördelar tycker du finns med att jobba på det sätt ni har jobbat på? Vilka fördelar finns med att inkludera medborgare i stadsutvecklingen?

Hur ser du på effektiviteten i planeringen? Hur effektivt var sättet ni arbetade på, sett ur kostnads- och tidsaspekter? Hur ser du på förhållandet mellan medborgarnas inflytande och tids- och kostnadseffektivitet?

I vilken grad tycker du att tjejerna gavs inflytande i planeringen?

Speglar slutresultatet tjejernas önskemål och behov?

Hur är det med representativiteten? Är Rosens Röda Matta en plats av och för unga tjejer, eller är det en plats för alla?

Finns det någonting du i efterhand känner att ni på stadsdelsförvaltningen eller Malmö Stad hade kunnat göra annorlunda?

Har projektet bidragit med kunskap? Om ja, vilken kunskap? Kan denna användas i framtida projekt?

Finns det någonting om projektet du känner att vi missat att ta upp i intervjun?