

# Den demokratiska staden?

En normativ analys av stadsförnyelseprojektet DrottningH 2011-2021



# Abstract

In the last couple of decades we have been witnessing a proliferation of both novel and more experimental forms of public participation within the field of Swedish planning discourse. The spread of participation and inclusion in the urban planning can both be seen as a result of an increased political disenchantment of the representative democratic system as well as an attempt, by the bureaucracy, to integrate the citizens' local knowledge to guide administrators and solve current societal problems. From the case of Drottninghög the aim of this thesis is to provide an empirical insight into the development of citizen dialogue in the city of Helsingborg and explore, from an established democratic norm, if they can be democratic justified. In particular, the essay highlights the importance of citizens' participation and influence in the planning process and the fundamental democratic values of political equality and diversity that the city planning affects when the urban landscape is being transformed. Based on this framework and drawing on material from Helsingborg's municipality, the essay concludes that the citizen dialogues have both been deep and continuous but that the project lacks when it comes to values such as participant control of the agenda and political equality.

*Nyckelord:* Demokratisk stadsplanering, deltagardemokrati, Susan Fainstein, Drottninghög, Helsingborg

Antal Ord: 9 987

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Drottninghög och den demokratiska staden: .....</b>	<b>1</b>
1.1	Problemformulering .....	2
1.2	Syfte & Frågeställningar .....	2
1.3	Avgränsningar .....	3
<b>2</b>	<b>Metodologiska överväganden .....</b>	<b>4</b>
2.1	Varför bör DrottningH studeras?.....	4
2.2	Teoretiska utgångspunkter .....	6
2.3	Material .....	7
<b>3</b>	<b>Deltagardemokratisk stadsplanering.....</b>	<b>9</b>
3.1	Deltagardemokratiska riktmärken .....	11
3.1.1	Kritisk kommentar.....	12
3.2	Ett deltagardemokratiskt analysverktyg .....	13
3.2.1	Fainsteins ramverk: .....	13
3.2.2	Ett deltagardemokratiskt analysverktyg: .....	15
<b>4</b>	<b>Tidigare forskning .....</b>	<b>16</b>
4.1	Deltagande inom stadsplaneringen.....	16
4.2	Stadsplaneringens effekter på deltagandet .....	18
<b>5</b>	<b>Analys.....</b>	<b>20</b>
5.1	Process.....	20
5.1.1	Bakgrund till miniprojekt: .....	21
5.1.2	Dagordningsmakt: .....	22
5.1.3	Utformningsmakt: .....	23
5.1.4	Beslutandemakt: .....	24
5.1.5	Insyn: .....	27
5.2	Substans.....	28
5.2.1	Jämlikhet & hyressättningar:.....	28
5.2.2	Mångfald & blandad bebyggelse: .....	30
<b>6</b>	<b>En deltagardemokratisk stad?.....</b>	<b>33</b>

6.1	Avslutningsvis.....	36
<b>7</b>	<b>Källförteckning .....</b>	<b>37</b>
7.1	Primärmaterial.....	37
7.2	Sekundärmaterial.....	38

# 1 Drottninghög och den demokratiska staden:

Drottninghög var det första område och därtills största bostadsprojekt i Helsingborg som ingick i det s.k. miljonprogrammet (Helsingborgs Stad 2014a:13). Byggandet av området skedde mellan 1966-69 och kom i första hand inspireras av hur man byggt bostäder i Warszawa åren innan (ibid:12). I avvikelse från de mer stereotypa betongbilder som ofta förknippas med miljonprogrammet har områdets öppna och gröna ytor skapat tydliga identitetsmarkörer och gjort stadsdelen mycket attraktiv att bo i (Kommunstyrelsen 2011:8). Attraktionen har dock minskat på senare år och stadsdelen har associerats alltmer med kriminalitet, otrygghet och utanförskap (ibid:9). Mot bakgrund av detta valde kommunen tillsammans med stadens bostadsföretag Helsingborgshem att sätta projektet DrottningH 2011. Projektet handlar om att riva, modernisera och bygga vidare på befintliga bostadskvarter i stadsdelen. På så sätt ska segregation kunna motarbetas och Drottninghög bli en lika attraktiv plats att bo på som övriga Helsingborg (Helsingborgs Stad 2020b:12).

För att stärka och återskapa stadsdelens attraktionskraft har kommunen valt att inkludera medborgarna, inte minst barn och unga, i projektet (Helsingborgs Stad 2012a:28). Detta har setts skänka legitimitet åt de förändringar som gjorts men också förbättrat beslutens substans på så sätt att medborgarnas erfarenheter och lokala kunskap inkommerats i beslutsfattandet (H22 u.å.). Att bjuda in medborgarna i stadsplaneringen är idag en etablerad praktik i svenska kommuner (Bornemark 2016). Medborgardialoger har setts fördjupa demokratin, stärka politikens legitimitet och föra beslutsfattandet närmare de berörda medborgarna (ibid). Likt som *Experiment Stockholm*, *Kunskapsallians Malmö* och *S2020 Göteborg* ska DrottningH därför inte betraktas som något säreget (Bartels 2017:3790). Som ett fall av en allt växande trend av kommunalt dialogarbete utgör DrottningH hög relevans för statsvetenskaplig forskning och vidare utomvetenskaplig debatt.

## 1.1 Problemformulering

Stadsplaneringen har en unik position att spela utifrån ett demokratiskt perspektiv. Inte bara kan stadsplaneringsprocessen vara demokratisk på så sätt att den är formellt öppen för medborgarnas deltagande. Stadsplaneringens utfall kan även skapa förutsättningar, socialt och ekonomiskt, för att alla medborgare ska få en rimlig chans att påverka. Hinder, institutionella som materiella, måste överbryggas och rum måste skapas för deltagande i stort (Andrew m.fl. 2015:262). Med utgångspunkt i en utarbetad deltagardemokratisk norm byggd på allas lika rätt till inflytande är ambitionen i denna uppsats att normativt värdera om stadsplaneringen och de medborgardialoger som tillämpats i samband med projektet kan begreppsliggöras demokratiska. En sådan värdering är av stor relevans då kommunen själv anser att projektet ska "ske med stor öppenhet och bred dialog" (Kommunstyrelsen 2011:1). Om det nås upp till utgör ett betydande utomvetenskapligt värde, inte bara för att det är principiellt intressant, utan också för att det berör medborgarna i området direkt.

## 1.2 Syfte & Frågeställningar

Vägen till en demokratisk förankrad stadsplanering har på senare år setts gå via ett allt ökat inslag av medborgerligt deltagande och dialog (Agger 2021:2). Medborgarnas erfarenheter och idéer har setts allt viktigare för att lösa de komplexa frågor som uppkommit till följd av samhällets förändringar, men också för att stärka politikens allt försämrade legitimitet (Abrahamsson 2019:463). Syftet med denna uppsats är att utarbeta en deltagardemokratisk norm mot vilken stadsförnyelseprojektet DrottningH sedan värderas. Detta kommer göras mot de grundläggande demokratiska värdena jämlikt deltagande och autonomi och att dessa bör tas i uttryck på så sätt att alla ska ha möjlighet till inflytande. Vid avläsning av de kommunala handlingarna, som behandlas som material i uppsatsen, kommer både stadsplaneringens process och substans (utfall) ringas in. En deltagarorienterad process, menar jag, har föga värde om stadsplaneringens utfall

samtidigt medför att medborgarna exkluderas och inte ser sig som en del av samhället. Syftesformuleringen ovan kommer i resterande uppsats preciseras i nedanstående två frågeställningar:

- *Vad betraktas som en deltagardemokratisk stadsplanering?*
- *Kan stadsplaneringen i Drottninghög deltagardemokratiskt rättfärdigas?*

### 1.3 Avgränsningar

Nedanstående arbete avgränsas till att behandla hur stadsförnyelseprojektet DrottningH lever upp till den deltagardemokratiska norm som nedan utarbetas. Fokuset på projektet skapar en tidlig avgränsning från 2011 till 2021 inom vilken period de kommunala handlingarna är publicerade. Av utrymmesskäl, men också för att upprätthålla fokus och struktur, är det endast en deltagardemokratisk demokratisyn som kommer avgöra om stadsplaneringen kan rättfärdigas. Frågor rörande om stadsplaneringen lever upp till andra demokrativärden såsom deliberation, ansvarsutkrävande och rättssäkerhet är förvisso intressant men har föga anknytning till ovan formulerade syfte. Sådana vägval, menar Esaiasson m.fl., är dessutom nödvändiga för att studien ska bibehålla precision och stringens (2020:56). Det har skrivits mängder om hur demokratibegreppet ska förstås och allt kan inte tas med. Dessutom står ofta olika demokratisyner emot varandra vilket skulle göra ett sådant företag svårhanterligt. Att med öppet deklarerade principer avgränsa demokratibegreppets form och innehåll och tydligt påvisa dess relevans till stadsplaneringen stärker istället uppsatsens intersubjektivitet och slutsatser (Badersten 2004:215). Vidare precision av begreppet "deltagande" kommer dock vara nödvändigt i sammanhanget. Begreppet kommer i uppsatsen användas synonymt med ett institutionellt deltagande och inte ett spontant sådant som sker utanför politikens formella kanaler (Blaug 2002:104).

## 2 Metodologiska överväganden

För att möjliggöra en demokratisk värdering av projektet brukas i uppsatsen en form av normativ analys. Normativ analys handlar om att på ”ett vetenskapligt, dvs. intersubjektivt, sätt problematisera och rationellt argumentera för ställningstaganden i värdefrågor” (Badersten 2006:50). Detta görs i uppsatsen dels genom en normativ analys i egentlig mening där jag värdemässigt tar ställning till varför en viss syn på demokrati bör vara vägledande för analysen och betraktas önskvärd (se kapitel 3). Dels genom en tillämpad normativ analys där stadsplaneringen värderas utifrån denna. Metoden utformas sålunda likt en tvåstegsraket där jag först utifrån en preciserad värdegrund rättfärdigar ett visst sätt att se på demokrati och sedan, genom att tillämpa den abstrakta normen på det konkreta fallet, kritiskt värderar om normen levs upp till eller ej. I nedanstående avsnitt problematiseras metodvalet och centrala metodologiska överväganden diskuteras.

### 2.1 Varför bör DrottningH studeras?

”Utvecklingen av Drottninghög ska på ett nyskapande sätt ske tillsammans med de som bor och verkar på området... tillhörighet skapas bl.a. genom delaktighet, inflytande och medvetenhet.”

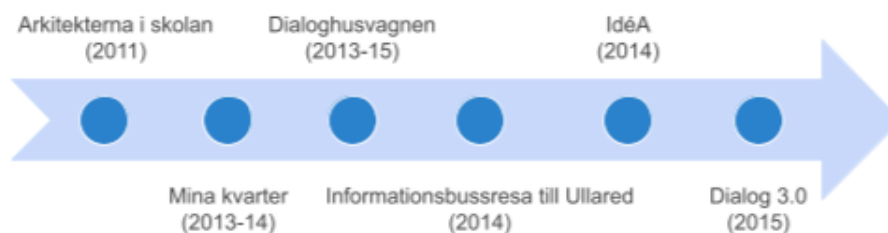
(Helsingborg stad 2012a:42)

Framförallt två skäl motiverar denna studie. Som ett fall av en allt växande trend av demokratiförsök inom planeringsprocessen där, värden såsom inflytande och deltagande ses centralt, blir projektet värdefullt att analysera utifrån just en deltagardemokratisk norm (Helsingborg stad 2012a:42). Dessutom ses det angeläget med tanke på stadsplaneringens långvariga effekter på stadsmiljön och demokratin. Arvet från 1960-talets Miljonprogram och den medförande “monotona byggnadstrukturen”, menar kommunen, har gjort att området setts “nedgånget” och



“förlegat” (Helsingborgs Stad 2020b:47)<sup>1</sup>. Detta, menar man, har bidragit till segregation och utanförskap vilket hämmat deltagandet och integrationen i området (ibid:5). Hur stadsplaneringen utformas har sålunda stor betydelse för demokratin och stadsdelens framtida utveckling ifråga.

För att studera detta kommer två olika metodologiska sidospår tillämpas. Dels kommer de arbetssätt för att inkludera medborgarna i projektet ringas in (inkl. samråden). Dessa är i sammanhanget strukturerade i en rad miniprojekt där man på olika sätt försökt inkludera medborgarna, inte minst barn och unga. Ett exempel i projektet är “Mina Kvarter” där ungdomar, via dataspelet Minecraft, fått möjlighet att konkretisera och uttrycka sina åsikter och förslag kring områdets utveckling (Helsingborgs Stad 2012a:34). Ett annat exempel är “Dialoghusvagnen” där invånarna vid diverse områdesdagar har kunnat få information och lämna synpunkter om projektet ifråga. Dessa miniprojekt, menar kommunen, har varit avgörande för att “skapa ett förtroende bland invånarna” och liksom nedanstående figur visar kommer samtliga av dessa utgöra föremål för analys i uppsatsen (ibid.). Vad gäller stadsplaneringens effekter kommer framförallt projektet studeras utifrån om ekonomiska och sociala förutsättningar skapas för allas lika möjlighet att delta. Hyressättningarna i området är exempelvis en sådan variabel. Om hyrorna höjs kraftigt kan det exkludera medborgarna och göra att stadsdelen endast blir en plats för fåtalet (se vidare resonemang i kapitel 3).



**Figur:** Miniprojekt inom projektet DrottningH (H22 u.å.)

---

<sup>1</sup> Bilden skiljer sig dock från den invånarna i stadsdelen har (Helsingborg Stad 2020b:4).

## 2.2 Teoretiska utgångspunkter

För att uppnå det vetenskapliga kravet intersubjektivitet måste man som uppsatsförfattare i samtliga steg visa hur man gått tillväga (Badersten 2006:73). Ett av dessa steg är att presentera argument för den analysram man väljer att utgå ifrån. Den norm som utarbetas i denna uppsats är hämtad från en deltagardemokratisk idétradition. Detta grundas i att kommunen själv har som mål att uppnå en deltagarorienterad process (Helsingborgs Stad 2012a:28). Men också i att deltagardemokrati i sig är normativt önskvärt. Deltagande ger nämligen medborgarna möjlighet att mellan valen delta i politiken (Barber 1984:17). Som visas i kapitel 3 stärker detta medborgarnas autonomi och möjlighet att påverka den förda politiken.

För att normen ska kunna säga något om vad som kännetecknar en deltagardemokratisk stadsplanering används i uppsatsen Carole Patemans *Participation and democratic theory*, Benjamin Barbers *Strong democracy* och Iris Marion Youngs *Inclusion and democracy* (1970, 1984, 2003). Dessa tre verk har haft stort inflytande på de studier som sedan följt och ses av den anledningen förmedla en representativ bild över hur deltagardemokratisk teori ska förstås. För att normen även ska kunna appliceras i en planeringskontext kommer normen även att syntetiseras med Susan Fainsteins planeringsteori (2010). Att integrera ramverket med planeringen är nödvändigt för normens funktionalitet i sammanhanget. Men det görs emellertid inte utan anmärkning. Fainstein bygger nämligen på en anglosaxisk planeringstradition och begrepp såsom Public Hearings och Community Boards som vanligen återfinns i USA förekommer sällan i Sverige (Castell 2013:36). Även om man inom den normativa metodlitteraturen sällan talar i termer av validitet och operationalisering ses en god överensstämmelse mellan normen och falllets institutionella förutsättningar nödvändigt för att i sammanhanget inte systematiskt missberäkna hur demokratisk processen varit (Svensson. Teorell 2007:55). För att översätta Fainsteins ramverk till en svensk kontext kommer SKR:s deltagartrappa därför användas som ett komplement (2013:18).

## 2.3 Material

Inom projektet har framförallt tre aktörer varit verksamma; stadsbyggnadsförvaltningen som har det primära ansvaret över stadens stadsplanering, kommunstyrelsen som har ansvar för större stadsförnyelseprojekt som detta samt Helsingborgshem, stadens bostadsföretag och initiativtagare bakom projektet, som är hyresvärd i området (Helsingborgs Stad 2021c). Inom ramen för deras arbete i projektet har det producerats en rad olika handlingsplaner och dokument som jag valt att ringa in – däribland projektets planprogram, strukturbild, detaljplan(er) (där även samrådsberedningar ingår) och utvärderingsdokument kopplat till medborgardialogerna. Detaljplanerna har jag i sammanhanget valt att operationalisera som de slutgiltiga stadsplanerna (stadsplaneringens resultat) medan strukturbilden och planprogrammen som stadens ambition och målbild ifråga. Komplimenterande material har även valts att användas vad gäller bostädernas hyressättningar ifråga. Här har det varit motiverat att vända sig till samtliga bostadsförmedlare i området, inte bara Helsingborgshem som i första hand äger de fastigheter som byggdes under Miljonprogrammet (H22 u.å.).

### Tabell: Primärmaterial

Helsingborgs Stad:
<ul style="list-style-type: none"><li>• Kommunstyrelsens sammanträde (2011)</li><li>• Planprogram och Detaljplan för Drottninghög (2012, 2014, 2020)</li><li>• Rapport från programsamråd (2012)</li><li>• Arkitekterna i skolan – en dialogmodell (2014)</li><li>• Strukturbild Drottninghög (2018)</li><li>• Granskningsutlåtande Drottninghög (2020)</li><li>• Voluntary local review of Helsingborg (2021)</li></ul>
Helsingborgs stad via SKR:
<ul style="list-style-type: none"><li>• Dialogguiden – exempel från Drottninghög (2017)</li></ul>
Helsingborgshem:
<ul style="list-style-type: none"><li>• Drottninghög tillsammans (2021)</li></ul>

Det är emellertid nödvändigt att anlägga ett visst kritiskt perspektiv på det valda materialet. Likt Demokratiutredningen visat införs ofta medborgardialoger endast för att legitimera de beslut som redan fattats (2016:409). Vad detta implicerar är att

det kan uppstå en diskrepans mellan det *reella* inflytande medborgarna upplever sig ha och hur kommunen väljer att beskriva det. Dessutom, liksom Hedlund visat, transkriberas deltagarnas inspel ofta endast i ett fåtal meningar i de slutliga dokumenten (2007:26). Allt kommer sålunda inte med och man riskerar att inte få en heltäckande bild över fallet ifråga. Ett alternativt förfarande hade därför kunnat vara att komplimentera materialet med intervjuer. Det skulle möjligen synliggöra det upplevda deltagandet som riskerar tonas ned i handlingarna. Det finns samtidigt uttryckliga skäl att endast använda det offentliga materialet ifråga. För det första berör inte syftesformuleringen eller frågeställningen medborgarnas upplevda deltagande. Att lägga fokus på att intervjua skulle således kunna hämma uppsatsens stringens och skada koherensen mellan frågeställning och slutsats. För det andra, och kanske viktigast, är offentligt material i regel mer tillförlitligt. I med att materialet är föremål för granskning förutsätter det att materialet också utgör sådan kvalitet att det kan accepteras av medborgarna oberoende dess politiska tillhörighet (Regeringskansliet 2000:90). Denna grad av kvalitet kan inget annat material förse (Hedlund 2007:28).

En annan utmaning med det valda materialet är att endast det planerade (processen) riskerar synliggöras. Flera av de kriterier som lyfts i analysverktyget nedan fokuserar primärt på projektets utfall (substans). Det kan skapa en obalans mellan materialet och analysverktyget vilket skulle kunna hämma verktygets funktionalitet för sammanhanget (Svensson. Teorell 2007:55). Hur kan vi exempelvis avläsa om medborgarna haft inflytande om vi endast ser det planerade? Det förfarande som kommer åberopas här är att samrådsberedningarna jämförs med de reviderade översiktsplanerna. Om översiktsplanerna kontinuerligt anpassas till medborgarnas förslag visar det också på ett stort inflytande ifråga. I med att materialet även komplimenteras med material från bostadsförmedlarna i stadsdelen synliggörs även hur dyra lägenheterna är, hur bostäderna byggts etc. vilka ger en heltäckande bild av stadsplaneringens utfall ifråga (Helsingborgshem 2021b, Boklokt u.å., Hyresgästföreningen u.å.).

### 3 Deltagardemokratisk stadsplanering

För att kunna avgöra i vilken utsträckning projektet DrottningH är demokratiskt, är det av nödvändighet att upprätta en demokratisk norm, mot vilken stadsplaneringsprojektet sedan värderas. I detta avsnitt tar jag värdemässig ställning till varför deltagande bör genomsyra stadsplaneringen. Detta görs mot de grundläggande demokratiska värdena jämlikt deltagande och autonomi och att dessa bör spegla deltagandet på så sätt att alla har reell möjlighet till inflytande. För att tydligare skapa stringens i ramverket kommer Robert Dahls begreppspar "process" och "substans" användas (1989a:116). Process handlar i sammanhanget om deltagande i planeringen, medan substans handlar om planeringens utfall i stort.

Deltagardemokrati bygger på ett aktivt medborgerligt deltagande inför beslut som vid verkställandet av dem (Barber 1984:133). Detta är nödvändigt för att beslutsfattandet ska representera folkviljan (Pateman 1970:108). Men också för att medborgarna ska bli fullfjädrade medborgare och skolas i demokratins vokabulär (ibid.). Istället för att medborgarnas åsikter ska filtreras genom politiska representanter, menar deltagardemokrater, ligger det i autonomibegreppets natur att medborgarnas deltagande bör vara av mer direkt karaktär (Barber 1984:145, Jfr. Schumpeter 1942). Detta, menar Barber, motverkar elitistiska tendenser och icke-legitim maktkoncentration i beslutsfattandet (ibid.). Dessutom, menar Young, synliggör det minoriteters och svagare grupperns preferenser och gör att deras autonomi stärks (2003:16). Genom deltagandet får alla medborgare på så sätt en effektiv möjlighet att påverka politiken och blir sålunda ett värdefullt komplement för att stärka medborgarnas inflytande i den representativa demokratin (Barber 1984:262).

Medborgarnas rätt att ta beslut och ha inflytande över den politik som förs är grundläggande för att medborgarnas autonomi ska komma till uttryck (Barber 1984:133). Men för detta förutsätts emellanåt även att medborgarna har kontroll över dagordningen och insyn i processens samtliga steg (Pateman 1970:69). Inflytande handlar inte bara om att ta beslut, utan också om att avgöra vilka frågor det kan beslutas om (ibid.). Det finns en myriad av möjliga frågor som kan diskuteras. Men om medborgarna inte har kontroll över dagordningen lyfts endast

ett fåtal och inflytandet begränsas (Schattschneider 1975:64). En därtill hörande komponent är att medborgarna även har insyn och kunskap ifråga. Detta är viktigt för medborgarnas möjlighet att fatta väl övervägda beslut (Dahl 1989b:184). Men också för att kunna granska politiken och synliggöra vad som är möjligt att besluta om (Montin 2021:25). För att den politiska processen ska betraktas rättfärdig måste medborgarna därför ha insyn, kunskap och makt över dagordningen. Det är först då, menar Barber, folket styr (1984:145).

Medborgarnas deltagande utgör en viktig funktion för att stärka beslutens kunskapsunderlag (Young 2003:84). Detta gör att avståndet till politiken minskar och skänker beslutsfattandet legitimitet (Hedlund 2007:38). Men deltagandet kan även äventyra demokratin om ett jämlikt deltagande inte respekteras. Lika formella rättigheter räcker inte om inkomst, utbildning och segregation medför att vissa får mer inflytande än andra (Young 2003:63). En någorlunda jämlik utgångspunkt måste även till för att alla medborgare ska ges likvärdig tyngd i beslutsfattandet (ibid.). Enligt Archon Fung kan detta handla om att exempelvis svagare grupper lyfts fram eller att medborgarna själva får möjlighet att utforma processen (2004:70). Konkreta exempel på detta har bland annat visats i Porto Alegre, Brasilien och Chicago (Fung. Wright 2003:7). Hinder vad gäller tid, resurser och inbjuda uppstod mer sällan när också deltagarna själva fick utforma processen. Dessutom ökade marginaliserade gruppers möjligheter att delta när riktad dialog och uppsökande verksamhet genomfördes (ibid.).

Ovanstående diskussion har primärt handlat om stadsplanering som en form av demokratisk process. Men liksom nedan visar går det inte att bortse ifrån att stadens utformning, och sålunda dess substans, även spelar roll i sammanhanget. En stad som jämnar ut inkomstskillnaderna, som motverkar segregation och skapar en inkluderande miljö frångår gentrifiering och exklusion bringar en stad där alla får möjlighet att delta (Young 2003:206). Jämlikt deltagande och autonomi innebär att de demokratiska kanalerna är öppna för alla. Hinder vad gäller resurser, bostadsområde etc. måste därför byggas bort och rum skapas för allas rätt att delta (ibid:198). En öppen och inkluderande process har föga värde om stadsplaneringen samtidigt skapar hinder för medborgarnas deltagande. Staden måste utformas så att politiskt deltagande uppmuntras och att förutsättningar, socialt och ekonomiskt,

skapas för att alla ska kunna delta (Fainstein 2010:175). Det vore ett demokratiskt problem om endast fåtalet skulle bära denna rätt.

En stad som (re)producerar segregation och utanförskap strider mot principen om människans autonomi (Young 2003:197). Upplevd exkludering passiviserar medborgarna och gör att avståndet till maktens korridorer ökar. Detta osynliggör marginaliserades preferenser och bidrar till ett ojämlikt deltagande där endast fåtalets autonomi erkänns (ibid:215). Om varje enskild individs autonomi ska komma till uttryck behöver stadsplaneringen bejaka stadens samtliga medborgare (ibid:82). Att medborgarna ser sig behövda och som en del av samhället är en grundförutsättning för medborgarnas vilja att delta. Detta riskerar dock gå förlorat om planeringen endast inkluderar och ser till fåtalet. Staden har ett ansvar att utforma en stad där alla, oavsett social eller ekonomisk bakgrund, kan vara med och delta.

### 3.1 Deltagardemokratiska riktmärken

Ovan har en deltagardemokratisk norm utarbetats. Det har gjorts mot de grundläggande demokratiska värdena jämlikt deltagande och autonomi och att dessa bör ta sig uttryck på så sätt att alla ska ha *reell* möjlighet till inflytande. Normen har upprättats på två ben; ett som berör stadsplaneringens form operationaliserat som process och ett som berör stadsplaneringens utfall operationaliserat som substans. En rättfärdig stadsplanerings **process** handlar om att medborgarna har insyn och kan påverka stadsplaneringens form och innehåll. Detta innebär att medborgarna har inflytande över dagordningen, kan ta beslut och utforma hur processen ska gå till. I analysverktyget kommer dessa tre inflytandeformer rubricerade som *dagordningsmakt*, *beslutandemakt* och *utformningsmakt* betraktas ovillkorliga. Vid avsaknad av dessa blir nämligen demokratin tom på innehåll och de frågor som medborgarna kan besluta om begränsas (Pateman 1970:6). Inflytandet behöver även vara jämlikt. Om enbart fåtalet får inflytande och möjlighet att förstå och tolka planeringen kommer stadsplaneringen endast spegla fåtalet och möjligheten för allas lika rätt till

inflytande undergrävs (Dahl 1989a:130). Riktad dialog till marginaliserade och information så att medborgarna blir upplysta ifråga är därför viktigt.

En deltagardemokratisk stadsplanering värderas även utifrån det utfall och den substans den producerar. I dess mest grundläggande form handlar detta om att stadsplaneringen skapar förutsättningar för deltagande. Stadsplaneringen behöver överbrygga hinder, vad gäller segregation och exkludering, och skapa rum för allas lika rätt att delta. Mångfald och blandad bebyggelse blir därför vitalt. När olika grupper lever nära varandra känner medborgarna sig som en del av ett samhälle de både kan påverka och delta i (Pacione 2001:131). Det gör att det sociala kapitalet ökar och deltagandet stärks (Putnam 1993). Om stadsplaneringen inte ser till samhällets mångfald eller förmår bryta segregation kan det bidra till att alla inte kommer till tals eller ser sig som aktörer i demokratin (Young 2003:198). Dessutom kan förhöjda hyror och brist på billiga bostäder tränga undan medborgarna och göra att rummet endast blir en plats för fåtalet. En ojämlik och segregerad stad kommer sålunda aldrig betraktas demokratisk. En demokratisk stadsplanering behöver inte bara vara öppen för insyn och deltagande. Den behöver även producera en stad för alla.

### 3.1.1 Kritisk kommentar

Att stadsplaneringen endast betraktas demokratisk om det uppnår ovanstående substansvärden är kontroversiellt. Som Nadia Urbinati menar är det en rättighet för medborgarna i en demokrati att ta "dumma" beslut (2014:85). Demokrati handlar om värderingar och åsikter och kan inte kvantifieras i termer av rätt och fel. En process, menar hon, måste betraktas demokratisk även om det inte lever upp till vissa utfall (ibid.). Urbinati missar dock ett viktigt argument. De substansvärden som upprättats ovan är ofrånkomliga i en demokrati. Liksom att det vore odemokratiskt att frångå allmän rösträtt vore det odemokratiskt om stadsplaneringen producerar en stad präglad av ojämlikhet och segregation som gör att enbart fåtalet inkluderas. Demokrati innebär alla medborgares lika rätt till inflytande. Staden behöver sålunda utformas så att alla – rik som fattig – får möjlighet att delta.



## 3.2 Ett deltagardemokratiskt analysverktyg

Nedan sammanflätas ovanstående demokratinorm med det analysverktyg som kommer användas i uppsatsen. För att ramverket ska ta steget från endast vara en deltagardemokratisk norm till att även kunna appliceras i en stadsplaneringskontext kommer normen integreras med Susan Fainsteins planeringsteori och SKRs deltagartrappa (2010, 2013). Medan innehållet i nedan upprättade kriterier är direkt tagna från ovan utarbetade norm är dess rubricering, funktion och vokabulär anpassat till en planeringsram. Ett begrepp såsom "samråda" kommer exempelvis användas istället för "inkludera". I kommande avsnitt presenteras en mer översiktlig bild över Fainsteins ramverk<sup>2</sup>. Presentationen sker på ett vetenskapsteoretiskt plan och frågor rörande ontologi och epistemologi behandlas. I avsnittets andra del listas de kriterier för vad som kännetecknar en rättfärdig stadsplanering och ett analysverktyg utarbetas (2010).

### 3.2.1 Fainsteins ramverk:

En rättfärdig stadsplanering är, enligt Fainstein, synonymt med rättvisa och handlar om att jämlika förutsättningar skapas vad gäller frihet, makt och välstånd om inte ojämlikhet gynnar de svagast ställda (2010:39). Valet av Fainstein är inte självklart och andra ramverk hade varit möjliga att använda istället. David Harvey som utgår från ett strukturalistiskt perspektiv landar exempelvis i helt skilda slutsatser kring de mekanismer som formar stadsplaneringen och vad som är möjligt att nå kunskap om ifråga (2011:8). Globaliseringen, menar Harvey, har tvingat städer att omorganisera sig för att attrahera tillväxt och kapital. Genom samordning av företag, byggherrar m.fl. byggs spektakulära projekt avsedda som magneter till staden och rivningar och ombyggnation, vad Harvey kallar "ackumulation genom fråntagande" (ex. gentrifiering av arbetarkvarter) blir påtvingat (ibid:150). Den

---

<sup>2</sup> Då deltagartrappan endast fungerar som ett verktyg för att översätta Fainsteins ramverk görs inget djupare nedslag i detta.

ofrånkomliga konkurrensen gör att investeringarna går till fåtalet och staden blir orättvis och odemokratisk (ibid:124).

Fainstein negligerar inte Harveys argument. Även hon menar att tillväxt haft överordnad ställning och att projekt för att attrahera turister och kapital ofta prioriterats framför de egna invånarna (2010:1). Men istället för att kapitalism determinerar detta, som Harvey anser, menar Fainstein att detta är aktörsberoende. Fainstein utgår alltså från det ontologiska antagandet att aktörerna har fri agens och är positiv till framsteg även inom rådande paradig (ibid.). Förfarandet osynliggör dock de kapitalistiska strukturerna och sätter upp epistemologiska hinder gällande vad som är möjligt att nå kunskap om (Hollis 2002:13). Även om man skulle kunna syntetisera analysramen med även Harveys forskning är det vedertaget att endast använda Fainsteins ramverk ifråga. För det första erbjuder Fainstein ett bredare synsätt på hur ett ojämnt deltagande ska förstås. Istället för att endast betrakta klass som variabel ses även institutionella hinder, kön och diskriminering som viktiga (Fainstein 2010:176, *Jfr.* Young 2003). För det andra har Fainsteins ramverk en tydlig deltagardemokratisk prägel. Fainstein betonar exempelvis vikten av medborgarnas deltagande, att svagare grupper får ett proportionellt större inflytande och att stadsplaneringen utformas på så sätt att förutsättningar skapas för att staden ska bli en plats för alla (ibid:175). Detta gör ramverket lämpligt som analysram och verktyg för att besvara uppsatsens frågeställning.

### 3.2.2 Ett deltagardemokratiskt analysverktyg:

<b>Process 1:</b> Stadsplaneringen ska utvecklas i samråd med stadens alla medborgare		
<b>Dagordningsmakt:</b>	<b>Utformningsmakt:</b>	<b>Beslutandemakt:</b>
Stadens medborgare ska kunna <b>formulera planeringen</b> och utforma medborgardialogernas <b>dagordning</b> .	Stadens medborgare ska kunna <b>utforma dialogerna</b> gällande vilka som ska delta samt när och hur dessa ska ske.	Stadens medborgare ska kunna <b>ta beslut</b> (ex. via en medborgarbudget) om stadsplaneringen och revidera de förslag kommunen lagt fram.  För allas rätt till beslutande ska kommunen <b>lyfta fram</b> dem som mer sällan hörs (ex ha <b>samråd med resurssvaga grupper</b> )
<b>Process 2:</b> Alla medborgare ska ha insyn i planeringen		
<b>Alla</b> medborgare ska ha <b>insyn</b> i planeringens samtliga steg.	Medborgarna ska <b>upplivas vad</b> gäller planeringens juridiska (lagstiftning) & institutionella ramar (plankartor, process etc.) för att kunna förstå och kritisera planeringen.	
<b>Substans 1:</b> Stadsplaneringen ska ske i inkluderande syften och spegla samhällets mångfald		
Bostadsprojekt ska syfta till att <b>bygga blandat</b> för att motverka segregation.	Bostadsprojekt ska skapa incitament för att <b>koppla samman staden</b> . Gated communities, arbetarkvarter etc. ska motverkas.	Bostadsprojektet ska spegla samhällets mångfald både vad gäller dess <b>funktion &amp; upplåtelseform</b>
<b>Substans 2:</b> Planeringen ska, i egalitära/jämlika termer, premiera de sämst ställda i samhället		
Kommunen ska förmedla <b>bostäder</b> för personer med <b>inkomst under medianen</b> .	Ingen ska tvingas flytta pga. <b>hyreshöjningar</b> eller för att kommunen vill uppnå <b>tillväxt</b>	

## 4 Tidigare forskning

### 4.1 Deltagande inom stadsplaneringen

Mer experimentella former av medborgardialog i anslutning till stadsplaneringen introduceras idag med emphasis i förhoppning att fördjupa demokratin och öka politikens legitimitet (Agger 2021:2). Metoderna är i sammanhanget av bred mångfald och bakom begreppet döljs väsensskilda processer, allt ifrån mer sedvanliga former av informationsmöten till mer långtgående försök till medborgarbudget (Agger. Löfgren 2008:156). Eftersom stor möda och mycket resurser lagts på dessa deltagardemokratiska försök på senare år, liksom i fallet DrottningH, behöver vi skaffa oss en helhetsbild om vad dessa innebär och vilka effekter de kan tänkas få (Larberg 2013:27). I detta avsnitt görs en djupgående inblick i tre separata studier ifråga. Medan Annika Aggers forskning utgår från ett nordiskt perspektiv utgår Nazem Tahvilzadeh och Birgitta Henecke & Jamil Khan primärt från en svensk kontext.

Tahvilzadehs studie från stadsförnyelseprojektet “Älvstaden” i Biskopsgården, Göteborg tillhör den fåra av studier som på senare år studerat medborgardialoger utifrån ett mer kritiskt perspektiv (2015:19). Trots olika former av punktinsatser och projekt för att lyfta medborgarnas synpunkter och idéer, menar Tahvilzadeh, har medborgarnas inflytande ofta varit begränsat. Samtalens kvalité liknar Tahvilzadeh med “ett barn (medborgare) som frågar föräldern (planeraren) om godis, varpå föräldern i sin tur hänvisar till bristande resurser” (ibid:23). Dessutom, menar han, har storleken på de frågor som diskuterats varit väldigt små vilket skapat trötthetseffekter bland medborgarna då de inte sett sig påverka (ibid:40). Istället för att skapa diskussion och ömsesidigt kunskapsutbyte, menar Tahvilzadeh, har istället andra syften dominerat. Det handlar exempelvis om att legitimera de beslut som redan tagits och övervinna den kritik som kan dyka upp vid eventuella överklaganden (ibid:41).

I motsats till Tahvilzadeh finner Agger i sina studier från Danmark och Norge en mycket stark vilja från politikernas och tjänstemännens sida att stärka medborgarnas inflytande (2019, 2021). Intresset, menar hon, ser sig framförallt sprunget ur att försöka öka politikens problemlösningsförmåga och legitimitet och en viktig del har därför varit att öka deltagandet bland och entusiasterna som mer sällan deltar (*Jfr.* Stenberg 2013:25). Mer experimentella former av dialog har därför tillämpats och inslagen av exempelvis workshops och cafédialoger i anslutning till planeringen blivit allt vanligare (Agger 2021:4). Trots detta, menar Agger, har dock institutionella hinder ofta stått i vägen ifråga, och ett begränsat inflytande, liksom Tahvilzadeh visar, går även att finna här (*ibid.*:119). En anledning till detta, menar Agger, är de djupt institutionaliserade subjektspositioner som deltagarna bär på (2000:18). Kommunen pga. sin tekniska auktoritet förväntas helt enkelt styra processen samtidigt som medborgarna förväntas bära en komplimenterande roll (en slags kund säljare- relation) (*Ibid.*)<sup>3</sup>. De skraddarsydda dialogerna gör även att det är kommunen som avgör vilka som ska inkluderas, vad som ska diskuteras och hur processen ska gå till (2012:31). Detta, menar hon, gör dem ofta temporära, osystematiska och begränsade i omfång (*ibid.*).

Medan Agger och Tahvilzadeh primärt utgått från specifika fall studerar Henecke & Khan istället medborgerligt deltagande som en institutionell helhet. Vad Henecke & Khan visat har inflytandet över planprocessen ofta varit skenbart (2002:29). Ofta sker det för sent och tjänstemännen är dem som bestämt vad som ska diskuteras vid samråden. De *de facto* besluten, menar dem, hamnar istället i “informella förhandlingar mellan kommun och olika byggherrar” vilket gör att många beslut som berör invånarna redan är fattade innan samråden inleds (2002:30). Medborgarnas roll har på så sätt i första hand blivit symbolisk och, liksom i Aggers och Tahvilzadehs forskning, reducerats till att endast kunna kommentera och ge synpunkter på den politik som redan lagts fast (*Jfr.* Arnstein 1969).

---

<sup>3</sup> En kunskaps hierarki ifråga gör att kommunens roll som ledare över processen framställs naturlig (*Jfr.* Cooper 1984:275).

## 4.2 Stadsplaneringens effekter på deltagandet

Rummets utformning, och den ojämlikhet och segregation som där går att finna, utgör idag betydande hinder för alla medborgares möjlighet att delta (Delmos 2020:18). Stadsplaneringen har stor påverkan i sammanhanget och spelar en central roll som demokratiskapare. I forskningen talar man ofta om vikten av offentliga och tillgängliga rum för att deltagandet ska öka (Lövgren 1999:251). Så även att hinder, institutionella som materiella, byggs bort (ibid.). I detta avsnitt presenteras en sammanflätad bild över den forskning som behandlar stadens och stadsplaneringens påverkan på demokratin. Detta görs översiktligt med betoning på de substans-kriterier som upprättats i analysverktyget ovan.

Avståndet mellan dem som har och inte har inflytande över politiken tar sig idag ett allt större uttryck geografiskt (Demokratiutredningen 2016:29). I de områden där det finns ett utbrett föreningsliv, en etablerad småföretagaranda och ett starkt socialt kapital deltar man också i större utsträckning (Boverket 1998:50). Detta riskerar medföra att endast dem som bor i rätt bostadsområden kommer till tals och att de som eventuellt har störst behov av politiska åtgärder har svårast att få sin röst hörd (Demokratiutredningen 2016:20). Enligt Per Strömblad kan detta bidra till en negativ spiral då medborgare som redan är socialt exkluderade också i lägre grad uppmanas delta (2018). Politiska aktiviteter, menar han, har en tendens att "röra sig i områden där de tror på gensvar". Blandad bebyggelse, menar han, blir därför centralt (ibid.). Men, som Ola Andersson visat, även att incitamenten att ta sig till andra stadsdelar ökar (2012:94). Det kan exempelvis handla om att rummet öppnas upp för fler och att verksamheter, privata som offentliga, sprids ut i rummet (ibid.).

Stora variationer noteras idag i deltagandet beroende på var man bor (Abrahamsson 2013:13). Vad litteraturen visar bär stadsplaneringen en central funktion för att övervinna detta. Liksom William Peterman menat blir exempelvis den medborgerliga förankringen i stadsplaneringen central (2000:15). Exkludering, segregation och gentrifiering, menar han, har större chans att synliggöras när också marginaliserade grupper får uttrycka sina åsikter (ibid.). Men liksom, Fainstein visat, vore det naivt att tro att inte stadsplaneringen själv också kan ta ett sådant

ansvar (2010:170-176). Staden kan exempelvis bygga blandat för att motverka segregation eller bygga billigare bostäder för att ojämlikheten ska bli mindre påtaglig. Stadsplaneringen har sålunda ett betydande ansvar för att alla medborgare, oavsett social eller ekonomisk bakgrund, ska kunna delta. Ett ansvar, menar Fainstein, som varje stad bör ta (ibid.).

## 5 Analys

Med avstamp i ovan angivna syftesformulering ämnas detta analyskapitel till att diskutera hur fallet DrottningH lever upp till den deltagardemokratiska norm som ovan utarbetats. Detta görs tematiskt med utgångspunkt i ovan preciserade analysverktyg. I uppsatsens slutdiskussion höjs sedan abstraktionsnivån något, kriterierna jämförs med varandra, problematiseras och knyts an till den tidigare forskningen.

### 5.1 Process

“För att skapa möjligheter till initiativ och idéer som är långsiktigt hållbara och har en lokal förankring ska arbetet med att förnya Drottninghög genomföras av samverkan och dialog. På så sätt kan projektet ta del av lokal kunskap om stadsdelen samtidigt som boende kan få möjlighet att engagera sig i de olika förändringsarbeten som kommer att initieras.”

Helsingborgs Stad (2014a:13)

Likt vad ovanstående citat visar har Helsingborgs Stad haft höga ambitioner att tillhandahålla en process präglad av öppenhet och dialog. Demokrati framställs i projektet som ett starkt motiv och värden såsom deltagande och inklusion lyfts återkommande fram i både styrdokument och när projektet marknadsförs. Deltagandet har framförallt setts stärka beslutsunderlagen på så sätt att "de byggstenar som krävs för att bygga morgondagens stad" gjort sig synliga (H22 u.å.). Men också den ökade delaktighetskänslan och förståelsen för processen, som deltagandet medför, har även setts viktigt för staden (ibid.). Nedanstående analys inleds med en kortare presentation över de miniprojekt staden tillämpat för att bjuda in medborgarna. Analysen får sedan en mer kritisk karaktär och fallet värderas utifrån det uppsatta analysverktyget.



### 5.1.1 Bakgrund till miniprojekt:

Utöver de lagstadgade samråden har kommunen aktivt arbetat med att inkludera medborgarna i processen (se inforuta nedan). Ett exempel i projektet är Dialog.3.0 (Helsingborgs Stad 2012a:35). Dialogen har bland annat gått ut på att barn och unga via dataspelet Minecraft fått möjlighet att både lära sig om hur stadsplaneringen i praktiken fungerar och på ett mer konkret sätt uttrycka sina åsikter kring hur området bör utvecklas framåt. Arkitekterna i skolan är ett annat exempel (ibid:30). Tillsammans med arkitekter i staden fick elever på Drottninghögsskolan möjlighet att via guidade utflykter, föreläsningar och grupparbeten både lära sig och uttrycka sina åsikter kring stadsdelens utveckling. Dessa kunskaper fick eleverna sedan också praktisera genom att utforma en lekplats i stadsdelen. Mer uppsökande former av dialog har också genomförts i projektet. Ett sådant exempel är den informationsresa som anordnades till Ullared 2014 (SKR 2017). Resan riktade sig till de “som i normala fall inte deltar” och på sätt kunde man både samtala med och nå fler i stadsdelen (ibid.).

#### **Inforuta: Miniprojekt (H22 u.å.)**

##### **Dialog 3.0 och Mina kvarter:** (2013-2015, 7 tillfällen)

Inom dessa två projekt har ungdomar, via dataspelet Minecraft, fått möjlighet att tillsammans med tjänstemän testa, visualisera och konkretisera sina och kommunens förslag för hur området ska utvecklas.

##### **Arkitekterna i skolan:** (HT2011, 5 tillfällen)

Arkitekterna i skolan handlar om att elever ska öka förståelsen för hur stadsplaneringen i praktiken fungerar och väcka intresse för stadsdelens utveckling. Utflykter och guidade turer har bland annat tillämpats. I slutet av projektet fick eleverna möjlighet att utforma en lekplats i området.

##### **IdéA:** (2014, veckovis)

Projekt IdéA, inspirerat från Tower Hamlets i London, är en mötesplats i Drottninghög för dialog och nyskapande. I samband med diverse aktiviteter och evenemang har invånare såväl som organisationer och intressegrupper fått möjlighet att träffas varje onsdag på Drottninghögs bibliotek för att diskutera idéer och förslag om hur morgondagens Drottninghög ska byggas.

##### **Dialoghusvagn:** (2013-2015, sporadiskt)

Vid olika områdesdagar och julmarknader har staden placerat en dialoghusvagn där medborgare i området kunnat ta del av information kring projektet och komma med synpunkter och förslag.

##### **Ullared:** (2014, 1 tillfälle)

I anslutning till ett av samråden anordnades en informationsbussresa till Ullared. Under resan fick kommunen berätta om hur området framåt kommer utvecklas och medborgarna kunde ställa frågor.

### 5.1.2 Dagordningsmakt:

Vid en första anblick kan det uppfattas som att medborgarna haft möjlighet att i stor utsträckning både påverka och formulera planeringen ifråga. För att skapa ett förtroende bland stadsdelens invånare har det, enligt kommunen, varit viktigt att “alla aktörer kunnat vara med och bidra” (2018b:38). Inom miniprojektet IdéA har förslag och idéer exempelvis kunnat tillkomma utan några restriktioner (Helsingborgs Stad 2015:3). Likaså observeras i fallet Arkitekterna i skolan där eleverna fick möjlighet att utforma en lekplats helt enligt egna önskemål och preferenser (Helsingborgs Stad 2014b:11). Även om stadens planarkitekter varit tvungna att tolka, och sålunda indirekt påverka förslaget, har elevernas idéer fått en tydlig prägel på den nya lekplatsen i stadsdelen:



**Bild:** “Förslag till ny lekplats av klass 4c, Drottninghögskolan” (Helsingborgs Stad 2020a:19)



**Bild:** “Lekplatsen prinsessor och drakar” Helsingborgs Stad (2014c)

Även om eleverna i projektet Arkitekterna i skolan fick vara med och utforma lekplatsen och bestämma vad som skulle diskuteras, ska man emellertid vara försiktig med att tillskriva detta som en form av dagordningsmakt. Eleverna fick nämligen inte bestämma om en lekplats skulle byggas från första början. Vad samrådsförslagen visar har medborgarna istället efterfrågat en skatepark (Helsingborgs Stad 2012b:17). Detta finns dock inte med i planförslaget och de frågor som eleverna *de facto* fått bestämma över har istället varit avgränsade till endast det tema och den utsmyckelse som skulle finnas med på lekplatsen (ibid.). Liknande observeras vad gäller IdéA. Förvisso kunde medborgarna komma med i princip vilka förslag som helst, men det var kommunen som i slutänden avgjorde vilka förslag som skulle tas med i planeringen (Helsingborgs Stad 2012a:29). Medborgarna har på så sätt endast kunnat acceptera stadsplanerna och ge input till dem. De har inte kunnat påverka eller förändra dem i grunden. Åtminstone två förklaringar ligger till grund för detta. För det första har kommunen, i enighet med plan- och bygglagen, upprättat så kallade exploateringsavtal med byggherrar innan projektet startade (Helsingborgs Stad 2020a:6). Dessa avtal måste följas, och om de är detaljerade, vilket varit fallet för att täcka kommunens investeringsbehov, blir utrymmet för större förändringar av detaljplanerna begränsat (ibid.). En parallell förklaring är de vallöften partierna utlovat ifråga (Drottabladet 2018). Dessa har politikerna inte velat äventyra och ett hårt grepp om dagordningen har därför varit motiverat. Medborgarnas möjlighet till kontroll över dagordningen har således endast infriats via politikerna medan dialogernas inverkan i sammanhanget ekat tomt.

### 5.1.3 Utformningsmakt:

Från vad en enkät av Helsingborgshem visar har medborgarna blivit inkluderade i delar av processen som traditionellt inte varit öppna för utomstående (2021b). Till detta har även många deltagit (Helsingborgs Stad 2020a:3). 550 djupdykningsintervjuer har gjorts, bussen till Ullared var fullsatt och dialoghusvagnen har varit en populär hållplats på diverse områdesdagar (Helsingborgshem 2021b, SKR 2017). Enligt kommunen har framförallt äldre och politiskt intresserade deltagit (SKR 2017). I de riktade dialogerna såsom

Arkitekterna i skolan, Dialog 3.0 m.fl., har dessutom unga och de med utländsk bakgrund kunnat nås (Helsingborgs Stad 2012a:30). I sammanhanget har dock endast kommunen haft möjlighet att utforma processen. Det är kommunen som koordinerat dialogerna, bestämt hur de gått till, vem som blivit inbjudna och vilka frågor som lyfts fram (ibid:31). Detta kan skava mot ovan upprättade analysverktyg. För att alla medborgare ska kunna komma till tals behöver deltagandet ske på deltagarnas villkor. En metod som Dialoghusvagnen kan förvisso vara öppen och tillgänglig för många (SKR 2017). Men för andra, som exempelvis inte bor i området eller som arbetar när husvagnen är bemannad, blir den svåråtkomlig och stängd. Sådana hinder, menar Fung, uppstår mer sällan när medborgarna själva styr (2004:7).

Slutledningen ovan är dock inte helt okomplicerad. Mot premissen att alla ska ha lika chans att delta, vilket tas upp i kriteriet "beslutandemakt", kan det ibland vara nödvändigt att kommunen använder sitt mandat för att resurssvaga ska beredas plats. Detta kan medföra viss exklusion men görs av helga medel för att jämna ut deltagandet. Slutledningen förutsätter dock just att alla får möjlighet att delta. Detta har dock inte varit fallet i sammanhanget. Då kommunen ansett att det endast är Drottninghögs invånare "...som direkt berörs av förnyelseprojektet" har endast dessa bjudits in (SKR 2017). Övriga invånare har förbisetts och inte setts påverkas av projektet (ibid.). Dessa mycket selektiva deltagarurval kan krocka med analysverktyget. I en deltagardemokrati berör stadens utformning alla, inte minst projekt som detta som avser "stödja stadens övergripande målsättningar" ifråga (Kommunstyrelsen 2011:18).

#### 5.1.4 Beslutandemakt:

Överst på den så kallade deltagartrappan, som analysverktyget grundas på, återfinns beslutandemakt (SKR 2013:18). Beslutandemakt handlar om att medborgarna i specifika frågor får rätten att i grunden utforma och besluta över politiken – att exempelvis ha ansvar över en medborgarbudget. Stadens visionsfond skulle kunna ses falla inom ramen för detta (Helsingborgs Stad 2021a). Där kan medborgarna

ansöka om pengar till diverse projekt som kan vara till nytta “för att utveckla Drottninghög [eller] förändra Helsingborg i stort” (Ibid.). I sammanhanget finns det dock flera flaskhalsar inblandade som undergräver visionsfondens effekt. En sådan är att det endast är de projekt som går i linje med stadens vision som godkänns. Därutöver går det även att ifrågasätta den möjliga storleken på projekten när endast 100 000 kronor beviljas. Att påverka politiken i en riktning som avviker från den kommunen redan lagt fast och “förändra Helsingborg i stort” är sålunda inte troligt (ibid.).

I projektet observeras även att flera beslut har fattats redan innan medborgarna inkluderats i processen, inte minst vad gäller avtal med diverse byggherrar och markexploatörer (Helsingborgs Stad 2018b:16). Detta är ett direkt hot mot medborgarnas beslutandemakt då medborgarna inte blir, eller får möjlighet att bli, subjekt till alla beslut som tas. Vad medborgarna kunnat påverka har i första hand handlat om var övergångsställen ska placeras, vilka teman lekplatserna ska ha etc. vilka endast kan likställas med finjusteringar av den politik som lagts fast (Helsingborgs Stad 2020a:36)<sup>4</sup>. Liksom avsnittet dagordningsmakt visat är endast vissa frågor öppna för förslag. En parkbänk kan flyttas, men att bygga blandat kan inte ändras på (ibid.). Som Henecke & Khan visat, stannar istället rätten att utforma staden hos fåtalet (2002:30). Inför upprättandet av planförslagen genomförde man exempelvis en rad workshops. Men istället för att medborgarna bjöds in stod experter, tjänstemän och byggherrar istället på gästlistan (Helsingborgs Stad 2018b:27f). Även om medborgarna inkluderats senare i processen hade dagordningen där redan anpassats och avtal förhandlats färdigt. 2013 var exempelvis redan exploateringsavtal och markanvisningsavtal färdigförhandlade (ibid:6). Detta har gjort att en medborgardialog som Dialog 3.0 som genomfördes 2015 inte kunnat påverka dessa frågor. Ett annat exempel är ovannämnda lekplats. Även om medborgarna fick vara med och utforma lekplatsen, fick dem inte bestämma om man skulle bygga en lekplats från början (Helsingborgs stad 2020a:19). Kommunen la alltså en spårbundenhet som medborgarna inte kunde

---

<sup>4</sup> Detta kallar Tahvilzadeh för “parkbänksproblemet” då medborgarna begränsas till att endast ex. bestämma färgerna på parkbänkarna (2015:39).

avvika ifrån och förutsättningarna för medborgarbeslut blev sålunda starkt begränsat och direkt missvisande i sammanhanget.

”Utvecklingen av Drottninghög ska på ett innovativt sätt ske tillsammans med de som bor och verkar på området... tillhörighet skapas bl.a. genom delaktighet, inflytande och medvetenhet.”

(Helsingborg stad 2012a:42)

Beslutandemakt handlar om att medborgarna har möjlighet att påverka politikens form och innehåll. Likt citatet ovan implicerar har kommunen varit mån om att uppnå detta. Men liksom diskussionen tidigare visat har detta inte alltid levts upp till. Förvisso har medborgarna i stadsdelen fått möjlighet att både ofta och närgående vara involverade i processen. Staden har dessutom ansträngt sig för att fler ska delta genom att exempelvis anordna informationsresa till Ullared, guide turer och öppet hus (SKR 2017). Men när allt kommer omkring har detta inte ökat medborgarnas möjlighet till inflytande. Medborgarnas inflytande har varit till synes begränsat och detta inte minst beträffande samråden ifråga (Helsingborg Stad 2012b:10). Av de samrådsförslag som går att observera har framförallt tre kategorier av förslag kommit in. Det handlar om 1. behålla de bilfria ytorna i området 2. bygga en skatepark och 3. undvika förtätning för att bibehålla områdets grönytor. Inga av dessa förslag speglar planförslagen (Helsingborg Stad 2020a:15f). Istället är det myndigheter, andra förvaltningar och utförare som fått gehör för sina synpunkter. Exempelvis har man fått igenom att “höja byggnadshöjder[na] i området”, lägga till “ytterligare gemensamhetsanläggningar för rekreation och lek” och att en av gågatorna ska “ersättas med bilväg för att möjliggöra postutlämning” (ibid:20). Detta påvisar förvisso att byggandet är brett förankrat vilket visserligen är viktigt. Men i med att medborgarna också haft liknande förslag, såsom att bygga en skatepark som ett exempel på “anläggning för rekreation och lek”, kan man ifrågasätta vad samråden egentligen betytt för medborgarnas inflytande ifråga (ibid:23).

### 5.1.5 Insyn:

Som analysen ovan visat har kommunen aktivt arbetat för att alla medborgare ska ha insyn i processens samtliga steg. För att processen ska kunna ses demokratisk, menar staden, måste insynen och deltagandet “pågå under förändringsprojektets alla faser” (2012a:28). Men långt ifrån alltid har detta realiserats i praktiken. Enligt Plan- och bygglagen ska alla medborgare ha möjlighet till insyn i processen (Stenberg 2013). Men en *reell* insyn förutsätter även att man har förståelse för plankartor, lagförslag etc. som kan vara svåra att förstå för den som inte är insatt eller ny i landet. Medborgarna behöver med andra ord vara upplysta för att *de facto* kunna granska och påverka ifråga. Trots användning av digitala presentationsmedel, guidade turer etc. finns det tydliga tecken som visar att medborgarna inte varit upplysta nog.

Vad gäller samrådsberedningarna noteras exempelvis en tydlig asymmetri mellan de förslag som inkommit och de institutionella och juridiska ramar gällande vad man kan komma med förslag om i de olika delarna av processen (Helsingborg Stad 2020a:15f). Ett sådant exempel är de mark- och exploateringsavtal som tidigt i processen har upprättats. Inte bara har dessa varit stängda för medborgarnas insyn. De har också satt ramarna för vad som sedan varit öppet för revision i detaljplanerna (ibid:18). Avtalen har exempelvis gjort att flera av fastigheternas storlek, utsmyckelse och höjd inte kunnat ändras på. Men då man inte informerat om detta vid samrådsträffarna har förslag återkommande inkommit rörande dessa fastigheter, inte minst vad gäller deras höjd (Helsingborgs Stad 2020a:15f). Ett annat exempel är de buller- och miljökrav som går att finna i Plan- och bygglagen (ex. kap. 10-11). Detta har gjort att de fastigheter som ligger längs med de mer trafikerade vägarna inte kunnat byggas lika högt som medborgarna önskat (ibid:25). Om medborgarna skulle haft information om detta vid samråden, vilket inte samrådsberedningarna ger uttryck av, skulle medborgarna haft möjlighet att peka på att andra fastigheter istället borde byggas högre. Flera medborgare, mot bakgrund av detta, har därför uttryckt “missnöje med projektet som helhet, och menat att man blivit dåligt informerade” (stadens tolkning 2018b:15). Även kommunen ger uttryck för en sådan självkritik och menar att medborgarna “inte varit medvetna om hur de kunnat delta” (ibid).

## 5.2 Substans

I detta avsnitt värderas stadsplaneringen i Drottninghög utifrån dess utfall och substans. Detta görs dels utifrån kravet på att stadsplaneringen, i egalitära/jämlika termer, ska premiera de sämst ställda i samhället, dels utifrån kravet på att planeringen ska främja inklusion och spegla samhällets mångfald. Från vad som nedan kan betraktas har mångfald varit ett genomgående tema i projektet, både vad gäller att “erbjuda ett nytillskott av varierade boendeformer” och skapa en “mångfald av verksamheter och människor” (2018b:13). Dock har det stora fokuset på att bygga mer exklusiva bostäder, för att öka den sociala blandningen i stadsdelen, emellertid trängt undan de med lägre inkomst i området och bidragit till gentrifiering (Helsingborgs Stad 2012b:9).

### 5.2.1 Jämlikhet & hyressättningar:

Stadens ambitioner vad gäller att bygga utefter ett jämlikhetsideal är långt ifrån explicita. En anledning till detta är jämlikhetsbegreppets semantiska förbindelse till mångfald och “det nya”. Mångfald implicerar olikhet, variation och skillnad, begrepp som vanligen betraktas som motsatsord till jämlikhet. Att bygga utefter ett jämlikhetsideal kan samtidigt förknippas med dåtiden och miljonprogrammet något som kan skava med den “förnyelse” och “framtidsanda” kommunen väljer beskriva projektet i termer som (2020b:47). Mellan raderna framträder dock att flera av de element som gömmer sig i begreppet “jämlig stadsplanering” ifrågasätts i projektet. Staden eftersträvar exempelvis att bygga goda bostäder och skapa lika förutsättningar beträffande service och livskvalité i hela staden (Kommunstyrelsen 2011:5). Dessutom avser man att “Drottninghög statistiskt ska spegla övriga stad” vilket innebär, om än implicit, att det finns en ambition att tackla de socioekonomiska hinder som ofta stått i vägen för ett mer jämlikt deltagande i staden (ibid.). Nedan görs en mer kritisk redogörelse över fallet ifrågasätt. Fokuset åläggs framförallt på hyressättningarna i området vilka stundtals visats problematiska sett utifrån den ambition som nyss beskrivits.



Den sammantagna bilden i området visar på en generell prisökning beträffande såväl hyres- som bostadsrätter sedan 2017 när de första bostäderna stod färdiga (Hyresgästföreningen 2018). I en kartläggning av Helsingborgs Dagblad har Helsingborgshems hyror ökat med uppemot 40% (2017). Detta räknat före och efter dess renovering. En liknande undersökning av Hyresgästföreningen visar på motsvarande mönster och uttrycker dessutom kritik mot projektet att inte “ge en skälig hyressättning som folk har råd att bo i” (2018, Helsingborgs Stad 2020a:14). Ett av de utpekade exemplena i sammanhanget är Brf Spiras hyreslägenheter som nästan är dubbelt så dyra som det tidigare genomsnittspriset (Hyresgästföreningen u.å.). Dessa prishöjningar kan bädda för ekonomiska utträngningseffekter och gentrifiering. Liksom Harvey menat anpassas rummet till de välbärgade och de med lägre inkomst tvingas hitta nya rum (2011:153). I sammanhanget har många med lägre inkomst exempelvis flyttat till Högasten/Planteringen, områden som ofta inramats präglas av brett utanförskap (Helsingborgshem 2021a, Helsingborgs Stad 2018a:16).

I samma stund går det att observera en motsatt trend. 95% av invånarna har stannat kvar i området och bostädernas förhöjda standard har setts av hyresgästerna värda de höjda hyrorna (Helsingborgshem 2021b). Vissa bostäder har t.o.m. lägre pris än tidigare. IKEAs Boklokt är ett sådant exempel (Boklokt u.å.). Staden menar dessutom att man inte har renoverat mer än vad medborgarna i området klarat av (2021b:49). På så sätt, menar man, har man motverkat gentrifiering och sett till att hyrorna förblivit bland de lägsta i kommunen (ibid.). Det går alltså att observera tydliga skillnader vad gäller prissättningarna i området. En möjlig förklaring till detta är att man åsyftar att bygga blandat vilket innebär att priserna skiftar från mycket höga (*Jfr.* Spiras bostäder) till relativt låga (*Jfr.* Boklokt) (Helsingborgs Stad 2012b:9). Detta är positivt då stadsdelen blir en plats för alla – rik som fattig. Harvey gör emellertid en annan tolkning. Att den offentliga diskursen ger uttryck för att se till hela befolkningen, menar han, är endast en täckmantel för att dölja de orättvisor som egentligen läggs grund för (2011:116). Förvisso har det byggts billigare bostäder, men dessa har medborgarna i området inte haft förtur till (Boklokt u.å.). Även om man byggt bostäder för personer med lägre inkomst har sålunda de ekonomiskt svaga grupper som tidigare bott på Drottninghög stundtals

trängts undan (Helsingborgs Stad 2018a:16). Harveys tolkning har således mer stöd än vad man i en första anblick får intryck av.

### 5.2.2 Mångfald & blandad bebyggelse:

Sett utifrån ovanstående demokratiska norm ska avsikten med bostadsprojekt vara att bygga blandat för att motverka segregation. Dessutom ska stadsplaneringen spegla samhällets mångfald och skapa incitament för en mer integrerad och sammankopplad stad. I detta analyskapitel diskuteras kommunens ambitioner utifrån dessa kriterier. Detta inleds med en något kortare deskriptiv beskrivning över fallet ifråga. Därefter får diskussionen en mer kritisk karaktär och problematiseras utifrån nämnda kriterier.

“En viktig förutsättning för ett lyckosamt integrationsarbete är tillgång till en blandad bostadsbebyggelse när det gäller upplåtelseformer, tillgänglighet och ett varierat utbud gällande bostäders storlek och kostnad”

Helsingborgs Stad (2012b:9)

Liksom ovanstående citat visar har staden haft explicita mål att bygga en stad präglad av mångfald och blandad bebyggelse. Världen möts på Drottninghög och mångfald ses som något “dynamiskt” och “spännande” (Helsingborgs Stad 2018b:35). Det stora intresset för att bygga blandat och spegla samhällets mångfald i projektet ska ses utifrån en bredare viljeriktning inom staden att “främja integration och delaktighet” i stort (Helsingborgs Stad 2020a:17). Till ledorden hör bland annat att förse varierade boendeformer och serviceutbud i staden men också motverka segregation och utanförskap i utsatta områden som Drottninghög (ibid.) Det är genom att lyfta mångfalden, menar man, som medborgarna känner sig inkluderade och en del av samhället och genom varierande miljö som ett levande Drottninghög skapas (2018b:29).

Att bygga för mångfald handlar om att bryta segregation och skapa incitament för en mer sammankopplad stad. Kommunen har explicita mål att “knyta [samman]

Drottninghög med kringliggande områden och underlätta kontakten till de centrala delarna av Helsingborg” (Kommunstyrelsen 2011:12). Men i samma stund, liksom i den gamla [ABC-staden](#), vill man också att alla tjänster även ska finnas tillgängliga lokalt (affärer, arbete, skola, fritidsaktiviteter etc.) (ibid.). Liksom Andersson menar, kan ett sådant förfarande medföra att färre incitament skapas för medborgarna att lämna stadsdelen och på så sätt göra staden mindre sammankopplad (2012:94). Emellertid ska dock inte detta överdrivas. Att etableringar endast skulle svara mot de boendes i området och helt frånse andra stadsdelar är inte troligt. De företag som hittills valt att etablera sig i Drottninghög är [Helsingborgshem](#) och [Stenströms](#) vars anställda primärt bor i andra delar av staden (Helsingborgs statistikdatabas u.å.). Detta är något som troligen kommer fortgå när även fler verksamheter väljer att etablera där. Stadens ambitioner att locka fler verksamheter till stadsdelen ska, sett utifrån detta, inte förstås som något oförenligt med att koppla stadsdelen samman med övriga stad. Den motsatta tolkningen bör snarare föredras då incitamenten för invånare från andra stadsdelar att ta sig till Drottninghög ökar om fler verksamheter etableras där.

“I stadens boendeprogram fastslås vikten av en bostadspolitik som motverkar utanförskap där nedanstående åtgärder pekas ut: förtäta och komplettera staden, skapa mångfald i utbudet av bostäder och därmed möjliggöra boendekarriärer inom respektive stadsdelar och orter”

Kommunstyrelsen (2011:1)

Som ovanstående citat visar pekar kommunen ut mångfald och blandad bebyggelse som centrala fokusområden för projektet. Men vad som går att beakta har medborgarna samtidigt varit skeptiska till dessa initiativ. Vad medborgarna menar, ger den utökade blandad bebyggelsen avkall på områdets kvaliteter och den småskalighet som utgör centrala värden i stadsdelen (Ibid.). En kommuninvånare uttrycker exempelvis att detta “hämmar de bilfria ytorna i området” medan en annan anser att detta riskerar göra att “många träd försvinner [och]... att områden där människor promenerar och barn springer går förlorade”. Andra har menat att det “fördärvar insynen” och leder till en “klostrofobisk miljö” (2020a:12-17). Synpunkterna har dock inte fått gehör och istället beskrivs en harmoni mellan

medborgare och kommun då kommunen menar att detaljplanen i stora drag redan bejakar detta (ibid).

Kommunens förfarande ovan kan utifrån ett deltagardemokratiskt perspektiv förstås olika. Som analysverktyget visar är processen demokratisk först när deltagarna har beslutanderätt ifråga. Det är först då medborgarna *de facto* har kontroll över processen och dagordningen. Vid avsaknad av detta befinner vi oss i ett tillstånd där politiken endast genomsyras av fåtalet och politiken frikopplas folkviljan. Men vad som i analysverktyget impliceras finns det även ett värde av att en egalitär politik och mångfald också framhävs för att alla medborgare ska ha möjlighet att delta i processen. Hinder gällande inkomst, utbildning eller segregation stänger ute och hämmar allas medborgares rätt till inflytande. Fastän det finns ett värde av att medborgarna ska ha beslutandemakt ifråga måste det sättas i balans till dessa värden. För att motverka att människor hamnar i vad som, kommunen menar, “ett utbrett utanförskap” och möjliggöra “mötesplatser för demokratiskapande och dialog” blir kommunens arbete med att bygga blandat och koppla samman staden därför centralt (Kommunstyrelsen 2011:13).

## 6 En deltagardemokratisk stad?

Syftet med denna uppsats har varit att utarbeta en demokratisk norm mot vilken stadsförnyelseprojektet DrottningH sedan värderats mot. Nedan dras slutsatser från ovanstående analys och uppsatsens frågeställning ämnas besvaras.

Olika former av dialoginitiativ har präglat den svenska planeringspraktiken sedan 1970-talet (Tahvilzadeh 2015:19). Under 2000-talet har intresset emellertid ökat och demokratiexperimenten blivit allt fler. Vad ovanstående analys visar utgör DrottningH inget undantag. Demokrati har i projektet framställts som ett starkt motiv. Värdena deltagande och inklusion har återkommande lyfts fram och "öppenhet och bred medborgardialog" framhävts som viktiga mål för projektet (Kommunstyrelsen 2011:1). Medborgarnas involvering har framförallt setts skänka legitimitet åt de förändringar som gjorts. Dessutom har det breddat underlagen för beslut och gjort att den lokala och medborgerliga förankringen ökat (H22 u.å.). Viktiga substansvärden har även tagits i beaktande i projektet. Stadsplaneringen har bland annat avsett att koppla samman staden och byggt blandat för att motverka segregation (Helsingborgs Stad 2012b:9). Från vad som går att betrakta i analysen saknas dock ett mer framträdande jämlikhetsperspektiv i projektet. Den förhöjda standarden på bostäderna i området har nämligen medfört att hyrorna kraftigt ökat. Detta har trängt undan de med lägre inkomst och bidragit till gentrifiering i området (Helsingborgshem 2021a).

Som ovanstående stycke illustrerar har staden visat på höga ambitioner vad gäller att tillhandahålla en process präglad av demokrati och öppenhet. Dessa ambitioner är önskvärda, men fyller begränsad funktion om de inte nås upp till i praktiken. Vad den empiriska genomgången visar har flera institutionella hinder pressat tillbaka medborgarnas möjlighet till inflytande ifråga. Detta tar sig bland annat uttryck i att endast kommunen haft möjlighet att direkt utforma dagordningen. Förvisso har diverse dialogmodeller som Dialog 3.0 och Mina Kvarter givit medborgarna möjlighet att både ofta och närgående formulera problem och komma med förslag ifråga (Helsingborgs Stad 2012a:28). Men detta har emellertid endast varit möjligt inom dagordningens ramar. Den begränsade dagordningsmakten har gjort att endast vissa frågor varit öppna för förslag. Inflytandet har på så sätt begränsats och

möjligheten för att *de facto* kunna formulera och bidra till politiken reducerats till att endast ta del av besluten och lämna synpunkter på dem (Helsingborgs Stad 2018b:27f). Även om det vid ett miniprojekt som IdéA inte funnits någon fastlagd dagordning har medborgarna där endast kunnat möta och berätta vad de tyckt om projektet. Kommunen har sålunda alltid haft sista ordet och direkt avgjort vad som varit föremål att ta med i planeringen (ibid.).

Stadsplaneringsprocessen har på detta sätt i huvudsak varit enkelriktad och monologisk. Det är kommunen som bestämt hur dialogerna gått till, vad som diskuterats och vilka medborgare som lyfts fram. En bidragande faktor till detta, menar Agger, är de djupt institutionaliserade subjektspositioner deltagarna i sammanhanget bär på (2000:18). Kommunen förväntas helt enkelt styra processen medan medborgarna förväntas bära en komplimenterande roll (en slags kund-säljare relation) (ibid.). En konsekvens av detta är att de individer som saknat teknisk sakkunskap och förmåga för att kommunicera på kommunens (planeringens) villkor emellertid osynliggjorts och fått ett mindre inflytande (se avsnitt "insyn"). Detta manifesteras bland annat i att medborgarförslag ofta inkommit för sent eller inte korresponderat med de slutliga planerna då regler såsom bullerskydd eller färdigförhandlade avtal varit tvungna att förhållas till (vilket medborgarna inte vetat om) (Helsingborgs Stad 2020a:15f).

För att kompensera detta har emellertid flera av de initiativ staden tagit varit betydelsefulla. Arkitekterna i skolan är ett sådant exempel där eleverna fick möjlighet att undervisas i och lära sig hur stadsplaneringen i praktiken fungerar (Helsingborgs Stad 2014b:11). Detta är viktigt för att medborgarna ska kunna delta på de villkor som en planeringsdiskurs förutsätter och begreppsliggöra de fenomen som är förkroppsligade i en planeringspraktik (*Jfr.* Dahl 1989b:184). Utifrån ovanstående analysverktyg är detta dock inte tillräckligt. En deltagardemokratisk process förutsätter även att medborgarna i grunden har möjlighet att utforma dialogerna. Hur problem definieras och dagordningen utformas kommer endast spegla tjänstemännens och politikernas normer och värderingar om dialogerna endast utformas av kommunen (Tahvilzadeh 2015:16). Ramarna måste omformas så att de passar medborgarnas intressen och processen måste spegla medborgarnas förutsättningar. Liksom Arnstein menat, uppstår hinder vad gäller tid, resurser och

inbjudna sällan om dialogerna utformas av deltagarna själva (1969:24). Detta är även en slutsats Tahvilzadeh kommit fram till; “Inbjudet deltagande som syftar till att förverkliga medborgarnas egna projekt måste genomföras på deltagarnas villkor”, menar han (2015:43).

Vad analysen visar har begränsad makt delegerats till medborgarna i projektet. Detta har gjort att medborgarna reduceras till en transportsträcka och haft begränsad möjlighet att påverka de beslut som tagits. Trots retorik om en deltagarorienterad process finns det tydliga hinder beträffande medborgarnas inflytande ifråga. Vad som bl.a. förklarar detta är de många beslut, inte minst avtal, som utformats redan innan medborgarna inkluderats. Detta har förvisso varit nödvändigt för att täcka stadens investeringsbehov ifråga (Jfr. Henecke. Khan 2002:30). Men det har också inneburit att projektets ramar institutionaliserats och varit förutbestämda när medborgarna sedan inkluderats i processen. Medborgarna har på så sätt endast kunnat acceptera stadsplanerna och ge input till dem. De har inte kunnat påverka eller förändra dem i grunden.

Trots retorik om en demokratisk förankring i projektet visar den sammantagna analysen att det varit svårt att utforma stadsplaneringen på så sätt att både ett starkt medborgerligt inflytande och demokratisk substans kommit till uttryck. Som Agger menat har de institutionella arrangemangen inte varit anpassade för att överlämna exempelvis dagordnings- och utformningsmakt till medborgarna (2021:7). Dessutom har det visat vara svårt att kombinera exempelvis en egalitär politik med att bygga blandat. Initiativen har samtidigt varit viktiga på många sätt. Utan ett projekt såsom Dialog 3.0 hade troligtvis färre ungdomar deltagit och utan IdéA hade förmodligen inte lika många förslag kommit in. Det är lätt att utifrån höga ideal endast kritisera projektet. Men man måste ha i åtanke att de projekt och dialoger som genomförts faktiskt inneburit att medborgarna fått möjlighet att både ofta och närgående vara involverade i processen. Även om detta inte må uppnå samtliga deltagardemokratiska utfästelser är projektet ett viktigt steg på vägen dit.

## 6.1 Avslutningsvis

Framåt kommer vidare forskning behövas. Detta inte minst för att finna mönster och likheter med andra fall, men också för att skapa en mer heltäckande bild över fallet ifråga. Mekanismer såsom blandad bebyggelse kan skapa förutsättningar för att deltagandet och demokratin ska stärkas men de kan inte garantera det. För att mer tydligt ta fasta på hur demokratisk stadsdelen blivit kommer vidare forskning därför behövas beträffande deltagandets utveckling i området. Även om sådan forskning kan vara behäftad med svårigheten att isolera stadsplaneringens direkta effekter på deltagandet kommer det vara nödvändigt för att skapa en mer heltäckande bild över fallet ifråga. Detta är också behövligt för att pröva de olika mekanismernas (såsom den blandade bebyggelsens påverkan på demokratin) sanningskraft i sammanhanget (*Jfr.* Popper 1945).



## 7 Källförteckning

### 7.1 Primärmaterial

**Helsingborgs Stad** (2012a) "Planprogram för Drottninghög: Del av Filborna 30: 1 M.fl." Helsingborg: Helsingborgs Stad

**Helsingborgs Stad** (2012b) "Rapport från programsamråd: Program för del av fastigheten Del av Filborna 30: 1 M.fl." Helsingborg: Helsingborgs Stad

**Helsingborgs Stad** (2014a) "Detaljplan för fastigheten Drottninghög västra 1 m.fl." Drottninghög Helsingborgs Stad Upprättad: 2014-08-26 Dnr 265/2013 Helsingborg: Helsingborgs Stad

**Helsingborgs Stad** (2014b) "Arkitekter i skolan - en dialogmodell". 2: a utgåvan. Helsingborg: Helsingborgs stad.

**Helsingborgs Stad** (2014c) "Prinsessinbjudan: Prinsessor och drakar intar Drottninghög på lördag" Helsingborg: Helsingborgs Stad Publicerad: 2014-09-04 Hämtad: 2021-11-17 Finns digitalt tillgänglig via:  
<https://www.mynewsdesk.com/se/helsingborg/pressreleases/pressinbjudan-prinsessor-och-drakar-intar-drottninghoeg-paa-loerdag-1046765>

**Helsingborgs Stad** (2015) "PM: Tidsatta projekt Arkitekter i skolan september 2013 - december 2014" Helsingborg: Helsingborgs Stad

**Helsingborgs stad** (2018a) "Årsredovisning 2018" Helsingborg: Helsingborgs Stad

**Helsingborgs Stad** (2018b) "PM Strukturbild Drottninghög 2018" Styrgrupp DrottningH Helsingborg: Helsingborgs Stad

**Helsingborgs Stad** (2020a) "Detaljplan för fastigheten Drottninghög Västra 2 m.fl. Drottninghög – Granskningsutlåtande" Dnr. 37 Upprättat: 2020-11-23 Helsingborg: Helsingborgs Stad

**Helsingborgs Stad** (2020b) "Detaljplan för fastigheten Drottninghög västra 2 m.fl. Drottninghög - Planbeskrivning" 2020-11-27 Helsingborg: Helsingborgs Stad

**Helsingborgs Stad** (2021a) "Visionsfonden" Helsingborg: Helsingborgs Stad Senast uppdaterad: 2021-10-28 Hämtad: 2021-11-17 Finns digitalt tillgänglig

via: <https://helsingborg.se/kommun-och-politik/helsingborg-2035/visionsfonden/>

**Helsingborgs Stad** (2021b) “Voluntary local review of Helsingborg”

Helsingborg: Helsingborgs Stad Finns digitalt tillgänglig via:

[https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/27959Helsingborg\\_VLR\\_2021.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/27959Helsingborg_VLR_2021.pdf)

**Helsingborgs statistikdatabas** (u.å.) Finns digitalt tillgänglig via:

[http://statistik.helsingborg.se/PXWeb/pxweb/sv/helsingborg/helsingborg\\_\\_Arbetsmarknad/?tablelist=true&rxid=7d68df09-e382-47f8-aebb-62cea6ee6812](http://statistik.helsingborg.se/PXWeb/pxweb/sv/helsingborg/helsingborg__Arbetsmarknad/?tablelist=true&rxid=7d68df09-e382-47f8-aebb-62cea6ee6812)

**Helsingborgshem** (2021b) “Drottninghög Tillsammans – 250 röster om

utvecklingen och upplevelsen av Drottninghög” Finns digitalt tillgänglig via:

[https://www.helsingborgshem.se/wp-content/uploads/HH\\_dialogprojekt\\_20210618-1.pdf](https://www.helsingborgshem.se/wp-content/uploads/HH_dialogprojekt_20210618-1.pdf)

**Kommunstyrelsen** (2011) “Sammanträdesprotokoll – Inriktningsbeslut och direktiv angående framtida förändring och utveckling av Drottninghög Dnr 594/11” Publicerat: 2011-10-12 Hämtat: 2021-11-23 Finns tillgängliga att begära ut hos Stadsbyggnadsförvaltningen i Helsingborg

**SKR** (2017) “Dialoghusvagnen - Drottninghög i Helsingborg” Hämtad 2021-11-16 Finns digitalt tillgänglig via: <https://dialogguiden.se/article/show/707>

## 7.2 Sekundärmaterial

**Abrahamsson, H.** (2013) “Vår tids stora samhällsomdaning– städers ökade roll för social hållbarhet” i Stenberg, J. m.fl. (red.) *Framtiden är redan här* ur invånare kan bli medskapare i stadens utveckling. Göteborg: Chalmers tekniska högskola, 10-13

**Abrahamsson, H.** (2019) “Den politiska ekonomins glokala uttryck. Sverige i en värld av förändring” Göteborg: Korpen

**Agger, A.** (2012) “Towards tailor-made participation: how to involve different types of citizens in participatory governance” *Town Planning Review* vol. 83 nr. 1 s. 29–45

**Agger, A.** (2021) “Democratic innovations in municipal planning: Potentials and challenges of place-based platforms for deliberation between politicians and citizens” Roskilde University Elsevier

- Agger A. – Andersen L.A. – Engberg, L – Norvig L, J.** (2000) “Borgerdeltagelse og – indragelse i byomdannelsen” SBI-meddelande 126 Statens Byggeforskningsinstitut
- Agger, A – Löfgren, K.** (2008) “Democratic Assessment of Collaborative Planning Processes” SAGE Publications Vol. 7 nr. s. 145-164
- Agger, A. – Nyseth, T. – Ringholm, T.** (2019) “Innovative Forms of Citizen Participation at the Fringe of the Formal Planning System” Urban Planning vol. 4 nr. 1 s. 7-18
- Andersson, O.** (2012) “Vykort från Utopia” Dokument Press
- Andrew, J. – McCann, M. – Thomas, M.** (2015) “Urban Geography: a critical introduction” Wiley Blackwell, Oxford
- Arnstein, S. R.** (1969) “A Ladder of Citizen Participation” Journal of the American Planning Association vol. 85 nr. 1 (2019)
- Badersten, B.** (2004) "Att studera det önskvärda. Om värdeanalys och normativ metod”, i Statsvetenskaplig tidskrift vol. 106, nr 3, s. 207-220
- Badersten, B.** (2006) “Normativ metod: att studera det önskvärda” Lund: Studentlitteratur
- Barber, B.** (1984) “Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age” Berkeley, Los Angeles & London: University of California Press
- Bartels, K.** (2017) “The double bind of social innovation: Relational dynamics of change and resistance in neighbourhood governance” Urban Studies, vol. 54 nr. 16 s. 3789–3805
- Blaug, R.** (2002) “Engineering Democracy” i Political Studies vol. 50 nr.1
- Boklokt** (u.å) “Boklokt Aroma Drottninghög, Helsingborg” Hämtad: 2021-11-16 Finns digitalt tillgänglig via: <https://www.boklok.se/köp-bostad/sök-bostad/helsingborg-aroma/>
- Bornemark, J.** (2016) “Medborgardialog - om det svåra i att mötas: Praktikers reflektioner om ett av demokratins viktigaste verktyg” Stockholm: Arkus
- Boverket** (1998) “Vem bestämmer? Om medborgarinflytande och kommunal planering. Erfarenheter från Sydlänsprojekten” Karlskrona

- Castell, P.** (2013) "Stegen och trappan - olika syn på deltagande" i Stenberg, J. m.fl. (red.) Framtiden är redan här ur invånare kan bli medskapare i stadens utveckling Göteborg: Chalmers tekniska högskola, 36-40
- Cooper, L. T.** (1984) "Citizenship and Professionalism in Public Administration" i Strivers, C. (red.) (2001) Democracy, Bureaucracy, and the Study of Administration New York: Routledge
- Dahl, R.** (1989a) "Democracy and its Critics", New Haven: Yale University Press
- Dahl, R.** (1989b) "En teori om den demokratiska processen" i (red.) Beckman, L – Carbin, M – Erman, E – Gottardis, A –Mörkenstam, U – Näsström, S – Reinikainen, J - Wendt, M (red.) (2009) "Texter i samtida politisk teori" Andra upplagan Malmö: Liber
- Delmos** (2020) "En demokrati för alla? –Deltagandet i demokratin bland boende i områden med socioekonomiska utmaningar jämfört med andra" Huddinge Finns digitalt tillgänglig via: <https://vardemokrati.se/wp-content/uploads/2020/04/Delmos.pdf>
- Drottbladet** (2018) "Öppen debatt på Drottninghög den 5 september" Publicerad: 2018-08-30 Hämtad: 2021-12-13 Finns digitalt tillgänglig via: <https://drottbladet.se/2018/08/30/oppen-debatt-pa-drottninghog-den-5-september/>
- Esaiasson, P. – Gilljam, M. – Oscarsson, H. – Wängnerud, L.** (2017) "Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad" Stockholm: Norstedts Juridik
- Fainstein, S.** (2010) "The Just City" Cornell University Press
- Fung, A.** (2004) "Empowered participation: reinventing urban democracy" Princeton, New York: Princeton University Press
- Fung, A. – Wright, E. O.** (2003) "Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance" London: Verso
- H22** (u.å) "Drottninghög" Hämtad: 2021-11-14 Finns digitalt tillgänglig via: <https://h22.se/drottninghog/>
- Harvey, D.** (2011) "Ojämlighetens nya geografi: texter om stadens och rummets förändringar i den globala kapitalism" 1:a upplagan
- Hedlund, M.** (2007) "Demokratiska genvägar" Lund: Lunds universitet

- Helsingborgshem** (2021a) “Hyresgäster hos Helsingborgshem får förtur till nybyggda lägenheter på Högasten” Publicerad: 2021-03-16 Hämtad: 2021-11-17 Finns digitalt tillgänglig via: <https://www.mynewsdesk.com/se/helsingborgshem/pressreleases/hyresgaester-hos-helsingborgshem-faar-foertur-till-nybyggda-laegenheter-paa-hoegasten-3079343>
- Helsingborgs Dagblad** (2017) “Drottninghög efter första renoveringen - deras lägenhet blev som ny” Publicerad: 2017-03-06 Hämtad: 2021-11-16 Finns digitalt tillgänglig via: <https://www.hd.se/2017-03-06/drottninghog-efter-forsta-renoveringen---deras-lagenhet-blev-som-ny>
- Helsingborgs Stad** (2021c) “Stadsbyggnadsförvaltningen” Senast uppdaterad: 29-09-2021 Hämtad: 2021-11-13 Finns digitalt tillgänglig via: <https://helsingborg.se/kommun-och-politik/kommunens-organisation/forvaltningar/stadsbyggnads-forvaltningen/>
- Henecke, B. – Khan, J.** (2002) “Medborgardeltagande i den fysiska planeringen – en demokratiteoretisk analys av lagstiftning, retorik och praktik” Technology and Society Environmental and Energy Systems Studies Nr. 36 Lunds universitet
- Hollis, M.** (2002) “The Philosophy of the Social Science” Cambridge University Press
- Hyresgästföreningen** (2018) “Scenarioanalys: Marknadshyror för hyreslägenheter i Helsingborg” Finns tillgänglig via: <https://www.hyresgastforeningen.se/globalassets/faktabanken/rapporter/marknadshyrorrapporter/2018/marknadshyror-for-hyreslagenheter-i-helsingborgs-kommun-2018.pdf>
- Hyresgästföreningen** (u.å.) “Helsingborgs nya landmärke tar form Spira på Drottninghög” Hämtad: 2021-11-16 Finns digitalt tillgänglig via: <https://www.fastighetsbyran.com/sv/sverige/objekt/?objektID=2219602>
- Larberg, V.** (2013) “Delat ansvar för helheten” i Stenberg, J m.fl. (red.). Framtiden är redan här ur invånare kan bli medskapare i stadens utveckling. Göteborg: Chalmers tekniska högskola, 36-40.
- Lövgren, S.** (1999) ”Den nya tidens samhällsplanering” PLAN Tidskrift för planering av landsbygd och tätort nr. 5-6
- Montin, S.** (2021) “Inbjudet medborgardeltagande i spänningsfältet mellan allmänna och enskilda intressen” i PLAN Planering och teori våren 2021

- Pacione, M.** (2001) "Urban geography: A global perspective" s. 131-142. London: Routledge
- Pateman, C.** (1970) "Participation and Democratic Theory" Cambridge: Cambridge University Press
- Peterman, W.** (2000) "Neighborhood Planning and Communitybased Development – The Potential and Limits of Grassroots Action" Thousand Oaks: Sage
- Popper, K.** (1945) "The Open Society and its Enemies" London: Routledge & Kegan Paul
- Putnam, R.** (1993) "Den fungerande demokratin"
- Regeringskansliet** (2000) "Kommittéhandboken" Ds. 2000: 1
- Schattschneider, E.** (1975) "The Semisovereign People – A Realist's View of Democracy in America" Hinsdale: The Dryden Press
- Schumpeter, J.** (1942) "Joseph Schumpeter: Den klassiska doktrinen om demokrati" i Hallberg, P - Jansson, M – Mörkenstam, U. (red.) (2009) Tretton texter i politisk teori Malmö: Liber
- SKR** (2013) "Medborgardialog som del i styrprocessen" Hämtad: 2021-11-17 Finns digitalt tillgänglig via: <https://webbutik.skr.se/bilder/artiklar/pdf/7164-929-4.pdf?issuusl=ignore>
- SOU** (2016) "Demokratiutredningen: Låt fler forma framtiden! SOU 2016:5"
- Stenberg, J.** (2013) "Medborgarens roll i planering" i Stenberg, J. m.fl. (red.) Framtiden är redan här ur invånare kan bli medskapare i stadens utveckling Göteborg: Chalmers tekniska högskola, 36-40
- Strömblad, P.** (2018) "Människor i segregerade områden deltar mindre i det politiska livet" i Nordström, A. – Flemgård, J. (red.) Linköpings Universitet Publicerad: 2018-05-25 Hämtad: 2021-11-10 Finns digitalt tillgänglig via: <https://liu.se/nyhet/segregation-och-politisk-delaktighet>
- Svensson, T. – Teorell, J.** (2007) "Att fråga och att svara – Samhällsvetenskaplig metod" Malmö: Liber
- Tahvilzadeh, N.** (2015) "Det våras för medborgardialoger" Stiftelsen Mångkulturellt Centrum

**Urbinati, N.** (2014) “Democracy Disfigured” Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press

**Young, I. M.** (2003) “Inclusion and Democracy” Oxford: University Press