



FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

Civilsamhällets medbestämmande i stadsplanering – en förutsättning för hållbar tillväxt enligt Agenda 2030

Albina Petrosyan

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	VT/2025
Handledare:	Gary Kokk
Examinator:	Carina Abrahamson

Sammanfattning

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Nivå:	Avancerad nivå
Titel (svensk):	Civilsamhällets medbestämmande i stadsplanering – en förutsättning för hållbar tillväxt enligt Agenda 2030
Titel (engelsk):	Civil society participation in urban planning – a prerequisite for sustainable growth according to Agenda 2030
Termin/år:	VT/2025
Handledare:	Gary Kokk
Examinator:	Carina Abrahamson
Nyckelord:	Civilsamhällets medbestämmande, medborgardialog, medborgardeltagande, wicked (elaka/trassliga) problem

Syfte:	Studiens syfte är att undersöka huruvida civilsamhällets medbestämmande i stadsplanering sker på kommunal nivå på regelbunden och demokratisk grund, i enlighet med Agenda 2030.
Teori:	Idén om ”wicked problems” (elaka/trassliga problem) av Horst Rittel och Melvin Webber (1973) används som teoretiskt ramverk för studien. Teorin förutsätter bland annat att det inte finns någon gemensam syn på problem som hanteras inom stadsplanering eftersom olika aktörer ser på deras komplexitet utifrån sina institutionella logiker och uppfattningar. Dessutom saknas orsaksverkansbandet mellan en åtgärd och resultat. Civilsamhällets medbestämmande tillför, genom olika former av deltagande, ”fronesis” (kloket/visdom) till denna komplexa verklighet. Därutöver behandlas horisontell samverkansmodell som ett verktyg för deltagandebaserad demokrati, vilken är en grundsten för hållbar tillväxt enligt FN:s millenniemål och Århuskonventionen.
Metod:	Materialinsamlingen baseras huvudsakligen på dokumentstudier och semi-strukturerade intervjuer. Intervjuerna har genomförts med fem plan- och stadsarkitekter, två projektledare, en marknadsaktör och representanter för en ideell förening. Respondenterna erbjöds att reflektera kring medborgardialoger i översiktsplaner, planprogram, detaljplaner och bygglovsförfaranden enligt plan- och bygglagen. Metoden präglas av en relativistisk syn på begrepp som en god livsmiljö och civilsamhällets medbestämmande, tolkat inom ramen för den svenska stadsplaneringsmodellen. Teoretisk känslighet eftersträvades, dvs. att med så få förutbestämda idéer som möjligt kunna upptäcka verkligheten utan att filtrera det som kommer fram genom existerande hypoteser.
Resultat:	Studien visar att det finns regulatoriska förutsättningar och en vilja hos kommuner att bereda tillfällen för civilsamhällets medbestämmande i stadsplanering på regelbunden och demokratisk grund. Det är dock osäkert hur civilsamhällets åsikter ska omhändertas och om de kan påverka stadsplaneringen när politiska beslut redan är tagna eller när allmänheten och tjänstepersoner har olika syn på lösningar.

Förord

Jag avslutar Masterprogrammet i offentlig förvaltning med denna studie av civilsamhällets medbestämmande i stadsplanering. Efter dessa två år tar jag med mig en rad nya principer och teorier om ledarskap och organisation av offentlig förvaltning i Sverige.

Jag tackar hjärtligt min uppsatshandledare för intressanta samtal, lästips och inspiration för intervjustudier.

Ett särskilt tack riktas till respondenter som ställde upp för intervjuer.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Förord.....	3
Innehållsförteckning.....	4
Inledning.....	5
Syfte	5
Bakgrund.....	5
Metod	7
Frågeställningar.....	8
Disposition och avgränsningar	9
Tidigare forskning.....	10
Teori om elaka problem (wicked problems) som organisatoriskt ramverk för stadsplanering	10
Studier av civilsamhällets medbestämmande och betydelse av den praktiska klokheten, eller visdom, för stadsplanering	13
Horisontell samverkansmodell mellan aktörer i en stad som resultat av urban komplexitet och manifestation av kommunikativa handlingar	14
Civilsamhällets medbestämmande i planering utifrån delmål 11.3 av Agenda 2030 och den tvärssektoriella styrmodellen för stadsplanering i Sverige	18
Betydelse av information och teknologi för civilsamhällets medbestämmande utifrån erfarenheter i projektet “HEAT”	24
Erfarenhet av civilsamhällets medbestämmande i stadsplanering utifrån de genomförda intervjuerna	27
Reflektioner om medborgardeltagande i stadsplaneringen, som visar på engagemang, pluralism av åsikter, är kontext- och situationsberoende, lokalspecifikt och deltagarberoende	31
Reflektioner som visar på målkonflikt, osäkerhet, komplexitet, svårhittad lösning	36
Reflektion om en god livsmiljö som exempel på svårt definierbara problemformuleringar samt kontext- och perceptionsberoende lösningar	42
Reflektioner om plan- och bygglagen som ett ramverk för stadsplanering och därmed ett verktyg för hållbar tillväxt	45
Sammanfattande slutsatser	48
Referensförteckning	50

Inledning

Syfte

Syftet med denna studie är att undersöka huruvida civilsamhällets medbestämmande i stadsplanering sker på kommunal nivå på regelbunden och demokratisk grund, vilket enligt Agenda 2030 är en förutsättning för hållbar tillväxt. Hållbar tillväxt definieras som en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov¹. Samverkan mellan olika samhällsskikt som en modell för beslutsfattande om utformning av den gemensamma framtiden som sammansvetsar det lokala perspektivet med det globala, där människor är i centrum av all utveckling och där de får tillgång till resurser, ses som en manifestation av kommunikativa handlingar, och är starkt förankrad i Agendas utvecklingsmål.² Det är således viktigt att säkerställa att åsikter från samtliga samhällsgrupper, och särskilt de marginaliserade, som oftast saknar representation bland politiska partier och institutionella tjänstemän, kommer fram för att balansera storslagna utvecklingsprojekt som är nödvändiga för ländernas ekonomiska utveckling med människornas föreställning om en god livsmiljö.

Bakgrund

Idén om att fördjupa mig i frågan om civilsamhällets medbestämmande i stadsplanering är ett resultat av mitt eget arbete inom samhällsbyggnadssektor. Som projektledare för utveckling av ett bostadskvarter blev jag uppmanad av styrgruppen att höra med allmänheten om projektgruppens och styrgruppens vision reflekterar allmänhetens vision av den framtida

¹ Bruntlandsrapporten "Our common future", Bruntlandskommissionen 1987, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>, hämtad 2025-05-25.

² UNDP (United Nations Development Programme). 1990. Human Development Report 1990: Concept and Measurement of Human Development. New York, <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-1990> hämtad 2024-10-01, se även senare rapporter och UNDP and Civil Society Organization: A Policy of Engagement, 2001 <https://www.undp.org/publications/undp-and-civil-society-organizations-policy-engagement> hämtad 2024-10-01.

utvecklingen av kvarteret. Min spontana reaktion var: vad ska jag göra med en ytterligare dimension av åsikter om kvarterets bebyggelse när kommunen redan för fyra år sedan tog fram ett utvecklingsprogram för kvarteret som föregåtts av en utvidgad medborgardialog? Styrgruppens uppmaning kom efter en period av intern förankring i vilken berörda förvaltningar och kommunala bolag, planarkitekter, fastighetsförvaltare, VA-ingenjörer och byggaktörer bjöds in att lämna förslag på bebyggelse. Projektgruppen arbetade för att nå konsensus och nu blev projektgruppen uppmanad att höra med allmänheten en gång till. Tankar flyttades då till det sedvanliga samrådet under planprocessen och svaret som styrgruppen hade fått handlade just om allmänhetens möjlighet att yttra sig under detaljplansområdet, som närmade sig.

Flera år hade nu gått sedan diskussionen ägde rum och frågan om civilsamhällets deltagande i stadsplaneringen hade hunnit att komma upp flera gånger på min agenda: under arbetet med den kommunala översiktsplanen, vid framtagandet av planprogrammet och detaljplanen för nya stadsdelar, vid genomförande av en markanvisning för bostäder, samt i samband med enkäten om bostäder för äldre. Acceptansen för att allmänheten bör uppmanas och ges möjlighet att ta del av kommunens visioner för stadsutveckling hade satt sig, hos mig i alla fall. Svaret på frågan om vilken ytterligare dimension allmänheten kan tillföra, något utöver det som stadsbyggare med specialistkunskaper och de styrande politiker kan, hade börjat klarna för mig. Det är uppenbart för mig att de ger uttryck för både ekonomiska intressen och deras syn på en god livsmiljö, lokalförankrade värderingar och utmaningar, samt talar om platser som människor associerar sig med, och som stadsplanerare inte bör nonchalera eller glömma bort. Det är ett perspektiv som man inte kan läsa sig till, men som är en förutsättning för hållbar tillväxt i linje med målen av Agenda 2030.

Metod

”A stupid man’s report of what a clever man says is never accurate, because he unconsciously translates what he hears into something that he can understand”

- Bertrand Russel³

Materialinsamlingen har huvudsakligen bestått av dels dokumentstudier, dels semi-strukturerade intervjuer med fem plan- och stadsarkitekter, två projektledare, en marknadsaktör och representanter för en ideell förening.

Intervjuerna var uppbyggda kring reflektioner om medborgardialog vid arbete med översiktsplaner, planprogram, detaljplaner och bygglovsförfaranden, som är de grundläggande verktygen för samhällsplanerare enligt plan- och bygglagen (2010:900). Inom ramen för uppsatsen görs insamling av empiriska data i en begränsad omfattning (utvalda dokumentstudier och nio intervjuer). Fallen bör ses som representativa på sådant sätt att de återspeglar erfarenheter från samhällsbyggnadsprojekt från olika delar av Sverige och de uttalade erfarenheterna kommer från specialister som vanligtvis verkar avskilt från varandra och som därmed har egna referensramar och verklighetsuppfattningar. De genomförda intervjuerna berör även andra områden (ex. föreställning om en god livsmiljö, regeluppbyggnad m.m.) som inte har direkt anknytning till uppsatsens syfte men som enligt min bedömning har betydelse för planeringsinriktningar och hållbar tillväxt och indirekt kan påverka allmänhetens möjligheter till insyn och medbestämmande.

Valet av citat görs i en begränsad omfattning på grund av de formella kraven gällande uppsatsens omfattning. Citaten utgör min egen tolkning av svaren och används som stöd för mina reflektioner, därmed kan dessa skilja sig från det ursprungliga budskapet som den intervjuade åsyftade på.

³ Russell, B. (1945) *A history of western philosophy and its connection with political and social circumstances from the earliest times to the present day*. New York: Simon and Schuster.

Under intervjuernas applicerar jag en relativistisk syn på användning av sådana begrepp som en god livsmiljö, livskvalité, medborgarengagemang och civilsamhällets medbestämmande i planeringen relaterat till ett särskilt ramverk, dvs. den svenska modellen för stadsplanering. Stödet för den kontextuella tolkningen kan även förklaras med institutionell karaktär av samhällsplaneringsprocessen i Sverige där deltagarnas roll och funktion många gånger styrs i lagstiftningen. Värdeskapande av intervjuer kan förklaras med faktumet att som forskningsmetod återspeglar de en syn där samma verklighet kan tolkas på fler än ett sätt. ”Man talar om «multiple realities», men inte om att vilka som helst tolkningar är rimliga. Tanken om en förankring i ett empiriskt material är en förutsättning för att vi skall kunna tala om empirisk forskning överhuvudtaget; en essentiell del av begreppet empirisk forskning. Utan en sådan förutsättning blir verksamheten obegriplig” (Blumer, 1969 s. 21, se även Glaser och Strauss, 1967, Larsson, 2005). Närvaro eller förtrogenheten med vardagen som det brukar betecknas inom etnografisk tradition, i form av deltagande observationer, får uttryck genom intervjuer (Hammersley, 1992).

I linje med läran om teoretisk känslighet vid utarbetande av motiverade teorier har jag gått in i studien med så få förutbestämda idéer som möjligt. Därmed kunde jag förbli känslig för data genom att kunna spela in och upptäcka händelser utan att först ha dem filtrerade och kvadrerade med redan existerande hypoteser och fördomar (Glaser, 1978, Glaser och Holton, 2004).

Frågeställningar

Som verksam inom fysisk planering och samhällsbyggnad styrdes jag i första hand av min naturliga nyfikenhet för att utforska i vilken utsträckning andra kommuner bereder tillfällen för civilsamhällets medbestämmande i stadsplanering, och i vilka former samt vilka verktyg som används. Oavsiktligt blev diskursen kring organisering av planeringsprocessen relevant. Eftersom det är just i dialogen med invånare som den gällande planeringsmodellen ställs på sin spets. Å ena sidan öppnar den upp för invånarnas inflyttande och fantasi, å andra sidan begränsar den inte sällan planerarens handlingsutrymme.

Med insikten om tvärspektoriell karaktär av stadsplaneringen har jag valt att ställa frågan om hur de intervjuade uppfattar en god livsmiljö, eller vilka element i stadsplaneringen som

bidrar till en god livskvalité. En annan fråga som jag sökte svaren på är hur frekvent civilsamhället bjuds in till en dialog i planeringsprocessen samt hur intresset och deltagandet ser ut. Huruvida planerare anser att kommuner har ett utvecklat arbetssätt för att ta hand om inkomna synpunkter har också varit föremål för diskussion. Slutligen ville jag samla spontana och allmänna reflektioner rörande huruvida gällande plan- och bygglag möjliggör förverkligande av uppfattningen om en god livsmiljö eller om den snarare verkar begränsande.

Svaren som belyses i kapitel V ger stöd för uppfattningar om urban komplexitet, som också speglar sig i att människor beskriver och ser verkligheten på sitt eget sätt. I intervjuer nämns inte sällan ett särskilt sidoperspektiv som hade inkommit från allmänheten vid arbete med några stadsbyggnadsprojekt. Jag törs tolka sådana ”avvikande” åsikter som en reflektion av praktisk klokhet eller vishet som bör få större plats i stadsplaneringen. Detta eftersom deras funktion är att balansera utvecklingen och därmed kan bidra till att tillväxten blir hållbar.

Disposition och avgränsningar

I efterföljande kapitlen beskrivs teori om ”wicked problems” (på svenska översättas till ungefär elaka eller trassliga problem) så som det framställdes av Horst Rittels och Melvin Webbers (1973) i deras ”Dilemmas in a General Theory of Planning”. Användning av teorin kan förklaras med min uppfattning om att stadsplanering är en sammansättning av olika institutionella logiker och fält. Det kan i sin tur förklara varför människor har olika uppfattningar om vad en god livsmiljö är och hur städerna bör planeras och byggas. Det bidrar till slutsatsen om att det på ett övergripande plan inte finns möjlighet att förutspå stadsplaneringens mål och visioner som kan komma att växa fram beroende på lokal kontext och sammansättning av deltagare vid en given tid. Civilsamhällets medbestämmande i stadsplaneringen, som realiserar med hjälp av olika former av deltagande (forum, workshop, möten, enkät m.m.), blir då en väsentlig informationskälla som tillför fronesis (lokal praktisk klokhet eller visdom) till den komplexa verklighet som planerare har att hantera. Urban komplexitet och s.k. kommunikativa handlingar leder till framväxten av den horisontella samverkningsmodell som också beskrivs i kapitlet. Därefter behandlas den horisontella samverkansmodellen som förutsättning för deltagarbaserad demokrati, en grundsten för

hållbar tillväxt enligt FN:s millennium utvecklingsmål och Århuskonventionen. Parallellt med arbetet med EU:s konstitution, som av många anledningar inte blivit antagen, har samverkansmodellen blivit en del av den svenska styrmodellen. Uppsatsen innehåller också en kapitel om betydelse av information och teknologi för civilsamhällets medbestämmande med hjälp av en fallstudie, analys av genomförda intervjuerna och studiens sammanfattade slutsatser.

Uppsatsens syfte har inte varit att definiera sådana begrepp som civilsamhällets medbestämmande, deltagande, medborgardialog, och hållbar tillväxt. Att föreslå det bästa sättet att hantera civilsamhällets bestämmande i stadsplaneringen har inte heller varit föremål för studien.

Tidigare forskning

Teori om elaka problem (wicked problems) som organisatoriskt ramverk för stadsplanering

Stadsplanering är i likhet med hållbar tillväxt s.k. elaka samhällsfrågor, som innebär att insatser kan få oplanerade effekter, detta eftersom det inte sällan saknas orsakssambandet mellan en åtgärd och resultat. 1973 beskrev Horst Rittel och Melvin Webbers i "Dilemmas in a General Theory of Planning" att i bemötande av elaka samhällsproblem saknas utrymmet för att förutsättningslöst ta fram och pröva nya angreppssätt. Stadsplanering ses ofta som kontextberoende och lokalt specifik. Samhällsfrågor som förknippas med stadsplanering medför låg generaliserbarhet, som gör att de bara kan formuleras tillsammans med dem som berörs. Sammantaget reducerar dessa förhållanden möjligheten till social ingenjörskonst och till att upprätta generella nationella handlingsplaner. Organisationer och individer drivs av en mängd olika motiv som gör att det således inte är möjligt att komma fram till enhetliga lösningar, utveckla enhetliga strategier eller lära från erfarenheter (Abrahamsson, 2019).

Rittel och Webber (1973) uppmärksammade att formulering av ett elakt problem är ett problem i sig eftersom olika samhällsgrupper kan se på verkligheten från olika perspektiv och använda sig av olika metoder som bygger på kunskap inom olika institutionella fält. De berörda är vare sig överens om hur problemen skall formuleras och än mindre på vilket sätt de skall åtgärdas. Problemet förklaras på olika sätt och oftast med betoning på val av de kända lösningarna för den som beskriver problemet. Detta förhållande kräver människors delaktighet och ställer förmåga till medskapande på sin spets liksom villkoren och formerna. Komplexiteten förstärks av att de som är berörda kan ha, på grund av värdegrunder och maktförhållanden, helt olika syn på om det ens föreligger ett problem som behöver lösas och i de fall de ser ett problem, vilken lösning som är lämpligast. (Termeer, Dewulf, Breeman & Stiller, 2015).

När elaka problem slår till och synliggörs är de akuta och kräver en omgående hantering för att inte förvärras. Företeelse är oftast sektorsövergripande, med oklara ansvarsförhållanden mellan berörda aktörer, och måste hanteras i sin helhet. Stadsplanering som fysisk planering i stort är ett kunskapsintensivt område där man väver samman tekniskt kunnande, naturvetenskap, juridik, ekonomi, konst och de sociala relationerna. Därför blir tvärspektoriell samverkan och samarbete över organisationsgränser nyckel till måluppfyllelse, resursmobilisering och kollektiv problemlösning, som är förutsättningar för förändringar i den fysiska miljön, dvs. för att husen, vägar, broar byggs, parker anläggs (Abrahamsson, 2019).

Nuförtiden är stadsplaneringen inte längre påkallad av att endast lösa de funktionella behoven för människor (exempelvis tillgång till boende och vatten). Den är istället en komponent i ett större sammanhang som exempelvis ekonomisk utveckling och förverkligande av idéer om en god livsmiljö och livskvalité. Därför riskerar problembeskrivningen att bli ofullständig och/eller motsägelsefull. Det i sig bidrar till att frågeställningen inte får bara en lösning och vanligtvis transformeras och utvecklas genom och i en annan frågeställning. Det innebär att ett elakt problem befinner sig i en konstant förändring, och i ett spänningsförhållande mellan olika åsikter kring vad som är problemet och dess eventuella lösning.

Eftersom många olika samhällsgrupper och invånare påverkas av fysisk planering, vilket inte sällan leder till hög nivå av komplexitet och värdekonflikter, beskrivs lösningar som bra eller dåliga i motsats till sanna eller falska, som de flesta traditionella vetenskapliga lösningarna

byggs på. Det innebär även att lösningen på ett elakt problem är en singel operation och att det inte finns möjlighet att lära sig av den genom försök och misstag. Varje försök är signifikant eftersom det bär med sig en förändring för framtiden. Eftersom varje problem är unikt finns det sällan standardlösningar att tillgå. Beroendet mellan problemställningen och andra faktorer är stort, och bär inte sällan med sig stora ekonomiska konsekvenser för att hantera verklighetsförändringar (Abrahamsson, 2019, Roberts, 2000, Conklin, 2005, Ritchey, 2008, Head & Alford, 2015).

Det uttrycks att planerare har framtiden i sina händer och har till uppgift att verka för att ge alla en rättvis och trygg tillvaro med sikte på en hållbar framtid och att samhället aldrig blir färdigplanerat (Forsberg, 2019). Det finns förväntan på att planerare är handlingskraftiga och lyhörda. Planerare äger dock inte processen ensamt. För att skapa goda och långsiktigt hållbara vardagsvillkor behövs god kommunikation mellan planerare och invånare. Detta i en kontext när ”lagar tillkommer och befintliga revideras på löpande basis, beslutsnivåer omorganiserar och utvecklas. Det sker ständiga förändringar och omförhandlingar av maktrelationerna och de inte är längre givna per definition” (Forsberg, 2019 s. 12). Därför blir planerare en driftkraft som länkar samman de berörda organisationerna, för att konstant vara i rörelse och genomföra handlingar, bli en del av ett större system och agera oberoende men samtidigt vara beroende av konstant kunskaps- och handlingsutväxling inom ett större system (Löfvenius 2016, Nyström och Tonell 2012, s. 320 ff., se även Waldo, 1961 s. 222, om Thomson & Associates on ”The study of administration” av Woodrow Wilson, 1887).

Holmberg och Holmén (2020) framför att framgångsrikt tankesätt innebär att man ska ”tänka bortom och ta fram gemensamma idéer om vad det är för framtid vi önskar skapa snarare än att ensidigt fastna i vad vi tror är rimligt och möjligt givet historiska utvecklingstrender och rådande omständigheter.” Det innebär att gå på djupet med problemens rötter snarare än att nöja oss med ytliga lösningar på mångfacetterade frågor. Vidare krävs ett helhetsperspektiv, i linje med Agenda 2030, där hållbarhetens olika aspekter samverkar. Slutligen är samarbete över gränser och förmågan att lyssna och förstå olika synvinklar avgörande, även utan fullständig konsensus, för att driva en gemensam omställning.

Studier av civilsamhällets medbestämmande och betydelse av den praktiska klokheten, eller visdom, för stadsplanering

Civilsamhällets medbestämmande i stadsplanering har varit föremål för samhällsvetenskaplig forskning även tidigare. Det finns både studentuppsatser och vetenskapliga artiklar som behandlar medborgardialog som ett exempel av medskapande i samhällsplaneringen samt analyserar dess effektivitet genom intervjustudier med yrkesverksamma specialister.⁴ Samråd och samtal som demokratisk förankring i planprocessen är också omdiskuterade ämnen inom akademien.⁵ Diskursen kring civilsamhällets medbestämmande eller vikten av medborgardialog i samhällsplaneringen är således kontinuerlig. Den teori som kan byggas utifrån insikter kan inte behandlas som slutlig och bör därför arbetas vidare med och tillämpas för att utröna vilken effekt teorin kan uppnå på andra. Sådan konsekvensanalys görs inte inom ramen för denna uppsats men kan bli föremål för vidareutveckling av studier som är en livslångprocess (Glaser och Strauss, 1967).

I mitt arbete riktas uppmärksamhet till civilsamhällets medbestämmande som uttryck för visdom och klokhet, som blir en förutsättning för hållbar tillväxt och som inte sällan ses som motvikt till stundtals icke-genomtänkta utvecklings- och investeringsbeslut.

Den kritiska realismen har utvecklat en idé om att verkligheten endast är vad vi människor kan uppfatta, vad vi ser runt omkring oss och kan beräkna och mäta. Människor gör olika tolkningar av vad de ser utifrån olika värdegrunder, intressen och de rådande maktordningar som de själva är en del av. De forskare som ansluter sig till detta perspektiv menar att den vetenskapliga kunskapens "sanning" därför aldrig kan anses en gång för alla bevisad, utan att den alltid är öppen för framtida revideringar (Alvesson & Sandberg, 2011). Man pekar ofta på betydelsen av att komplettera den vetenskapligt och teoretiskt förankrade kunskapen med den erfarenhetsbaserade kunskapen, så kallad transdisciplinär kunskap (Abrahamsson m.fl. 2016).

⁴ Se referensförteckning för exempel.

⁵ Måns Hansson & Christofer Ingemansson, Samråd och samtal som demokratisk förankring i planprocessen - en studie av samrådets och dialogprocessers roll sett av planerare i kommunal verksamhet, Malmö högskola, 2015.

Även i antiken skilde Aristoteles på episteme (den vetenskapliga kunskapen med krav på generaliserbarhet och mätbarhet), techne (den praktiska kunskapen som kunde handla om allt från ekonomisk bokföring till olika former av hantverksteknik) och fronesis (den praktiska klokheten – visdom). Abrahamsson (2019) uppmärksammar att visdom innebär förmågan att hantera specifika situationer med lyhördhet, förnuft och etisk reflektion. De ökade kraven på att förstå helheten, som den växande komplexiteten i samhällsproblemen medför, har inte bara gjort det allt viktigare att analysera problemen ur olika vetenskapliga perspektiv. Det har också blivit allt viktigare att inkludera erfarenhetsbaserad kunskap. Den transdisciplinära kunskapsproduktionen ställer större krav på samarbete och bygger på en kunskapssyn präglad av fronesis – den kunskap, klokhet och förtrogenhet som krävs för att skapa ett gott samhälle. Denna kunskapsform är etisk och politisk genom sitt syfte att förbättra mänskliga förhållanden.

Fronesis är demokratisk i den meningen att den inte kräver någon formell utbildning. Praktiskt reflekterande och kloka människor kan man hitta lite varstans och de utmärks främst genom att de har djupgående erfarenheter. Den transdisciplinära kunskapsproduktionen bygger, förutom på vetenskaplig och teoretisk stringens, även på praktisk klokhet. Den eftersträvade kombinationen av teoretiskt förankrad och erfarenhetsbaserad kunskap underlättar förmågan att omsätta producerad kunskap och vunna erfarenheter i praktisk handling, att i specifika situationer kunna avgöra hur man ska agera, med målet att det som ska göras kan göras bättre.

Civilsamhällets medbestämmande och därmed medskapande blir således ett viktigt element både för att sätta upp planeringsmål och för att förstå vilka lösningar som kan hålla över tid och säkerställa den eftertraktade hållbarheten. Det blir således en fråga om gemensamt lärande som handlar om ett bemäktigande genom att kunna sätta ord på det man ser – och förstå att andra upplever samma sak (Freire, 1972).

Horisontell samverkansmodell mellan aktörer i en stad som resultat av urban komplexitet och manifestation av kommunikativa handlingar

Inför sekelskiftet har idén om urban komplexitet och de utmaningar som stadsplanering står inför i dagens komplexa och dynamiska miljöer börjat ta fart. Frågan som frekvent lyfts är att

dåvarande planeringsmodeller inte är optimala när det gäller hantering av den mångfald av relationer och interaktioner som finns i urbana miljöer. Idén om att planerare inte skall försöka kontrollera samhället och utrymme sprider sig. Man poängterar att en långsiktig planering som omfattar brett spektrum av relationer bör upphöra och att man ska fokusera på omedelbara och småskaliga resultat. Olika modeller och metoder föreslås för att utveckla regelverk som kan möjliggöra och styra dessa relationer samtidigt som man förbättrar kvalitet och effektivitet i stadsplaneringen (Moroni och Cozzolino, 2019).

Med utgång från en teori om relationer mellan olika element i stadsdesign (Alexander m.fl., 1977) betonar forskare vikten av att skapa en interaktiv dialog mellan planerare och kunder, som är centralt för att förstå och tillämpa planeringsprinciper. Den planeringsmodell som exempelvis föreslås av Alfasi och Portugali (2007) byggs på byggda element, relationer mellan dessa element och riktlinjer för stadsplanering. De grundläggande typer av byggda element definieras med hjälp av enskilda byggnader eller strukturer, kombinationer av element genom vilka dessa enskilda element samverkar och bildar större enheter, och system av relationer som synliggör hur de komplexa interaktionerna mellan olika element sker och hur dessa påverkar den urbana miljön.

För att kunna förstå hur städer fungerar måste man identifiera och analysera relationer mellan de byggda element som är avgörande för att kunna skapa effektiva riktlinjer för stadsplanering. Förståelse om hur olika byggnader eller strukturer kan påverka varandra kan bidra till att stadsplanerare fattar mer välinformerade beslut. Författarna betonar vikten av flexibla och anpassningsbara riktlinjer för stadsplanering för att möjliggöra en mer ”responsive” planeringsprocess. Sådana riktlinjer kan enligt forskarna utvecklas genom en process av självorganisering, där olika aktörer i staden bidrar med sina perspektiv och erfarenheter, som då förverkligas genom en horisontell samverkansmodell.

Forskarna beskriver samverkan mellan olika aktörer som resultat av multipla handlingar och samspel. Det har därför blivit viktigt att rikta uppmärksamhet av urbana studier och planeringsteori mot handlingar som är äkta drivhjul och som utgör grunden till vad man betecknar som en stad. Komplexitet av städer förklaras inte endast med komplexitet av individer som bor i staden, men framför allt förklarades komplexiteten med individernas handlingar, med att dessa individer agerar och interagerar oavbrutet. Det anses vara

bidragande orsak till de utmaningar som stadsplanerare har eftersom de förväntas att ha förståelse för sådana dynamiska processer. Därför framhäver man samverkansmodellen för planering som manifestation eller förverkligande av kommunikativa handlingar (Habermas, 1996).

Moroni och Cozzolino (2019) utgår från att mänskligt handlande är en avgörande aspekt av urban komplexitet, vare sig det är individuellt eller genom interaktion mellan människor. Avsiktlighet, subjektivitet och osäkerhet beskrivs som definierande egenskaper därav. Det målmedvetna beteendet leder till implementering av specifika planer för att uppnå ett visst tillstånd. Genom handling formar individer sin miljö efter sina olika viljor, värderingar, önsknings, preferenser och behov. Människor som organiserar sig i grupper, som i organisationsteori kan betecknas som agenter – markägare, byggherrar, boende, butiksägare, medlemmar i föreningar m.fl. – är aktiva aktörer, som uppför nya byggnader, anpassar befintliga, öppnar företag, återanvänder nedlagda områden, skapa nya tjänster etc. Således engagerar de sig och verkar för att uppnå specifika mål som de anser är värda att eftersträva. Individernas val påverkas av deras uppfattningar om vad som gör livet värt att leva. Städer i detta avseende är typiska platser där olika, ibland motstridiga, livsstilar, intressen och värderingar blandas. Det som är viktigt att uppmärksamma i sammanhanget är att även om en handling bygger på målmedvetenhet är det inte nödvändigt att den bygger på ett själviskt syfte. Handlingar är alltid en fråga om realtid och verkligt rum (Andersson, 2005; O'Driscoll och Rizzo, 1985).

Mänskligt agerande påverkar oundvikligen förlopp av urbana händelser, som innebär förändringar. Som Moroni och Cozzolino (2019) uppmärksammar ligger den främsta motivationen för att börja agera i förväntningen att viss aktivitet kommer att styra händelseförloppet mot det önskade resultatet. Det bör därför noteras att begreppet handling innebär osäkerhet om framtiden trots att agerande förutsätter en viss kunskap (både medveten som lokalkännedom och omedveten som en personlig tidsupplevelse eller ”vetande som formas i individernas sinne utan någon medvetenhet”) och tillgänglighet av vissa medel.

Insikten om städernas öppna och dynamiska system, där material och information flödar över gränser bidrar till begreppet urban komplexitet som även innebär att många delar integrerar genom återkopplings- och framkopplingslingor (feedback- och forwardloops), vilket gör dem

svåra att förutsäga eller styra. Alfasi och Portugali (2007) framhäver att ordning och stabilitet i sådana komplexa system uppstår genom självorganisering snarare än genom påtvingade externa åtgärder, vilket innebär att både små och stora planer kan ha varierande effekt på den urbana miljön.

Civilsamhällets självorganisering, tillgång till kompetens och ekonomiska resurser är en förutsättning för resultativt deltagande och de förändringsprocesser som hållbar tillväxt kräver. Å andra sida är pedagogisk färdighet och lyhördhet hos en planerare en förutsättning för en bra dialog som lägger grunder för transformativt ledarskap. Vikten av att inkludera även grupper som kan ha svårt att göra sina röster hörda betonas i litteraturen. Planeraren bör därför ha kunskap och medvetenhet om många olika sociala hållbarhetsaspekter som inte alltid blir synliga i medborgardialoger (Grip och Benes 2019).

Förändringsprocesser inleds ofta med att människor argumenterar för sina delar av ett större system eller sammanhang, och försöker övertyga varandra om det rätta perspektivet. ”Om gruppen ges stöd att stanna kvar i frågan och lyssna till varandra, kan gemensam och ömsesidig förståelse växa fram och lösningar utvecklas som till en början inte finns på kartan för de enskilda deltagarna. Gruppen börjar då jobba för en hållbar förändring av hela systemet, snarare än att deltagarna föreslår sina symptomatiska åtgärder kring dess delar”⁶. Bred involvering av medborgare för att hantera komplexa samhällsfrågor och göra omställningen långsiktigt hållbar behövs särskilt när det offentliga saknar legitimitet och resurser att driva förändringen. Civilsamhällets deltagande blir då ett sätt att förnya demokratins legitimitet, effektivitet och jämlikhet genom att framhäva egenskaper som ömsesidighet och samverkan mellan medborgare och makthavare.⁷

⁶ Medskapande omställningsarbete – backcastingexpeditioner för Agenda 2030, SKR, 2021, s. 12

(<https://skr.se/skr/tjanster/rapporterochskrifter/publikationer/medskapandeomställningsarbetebackcastingexpeditionerforagenda2030.65246.html> hämtad 2025-01-07)

⁷ Inkludering och medborgardeltagande, SKR 2022.

(<https://skr.se/skr/tjanster/rapporterochskrifter/publikationer/inkluderingochmedborgardeltagande.70257.html> hämtad 2024-10-01)

Civilsamhällets medbestämmande i planering utifrån delmål 11.3 av Agenda 2030 och den tvärsektoriella styrmodellen för stadsplanering i Sverige

Den moderna bilden av städernas betydelse återspeglas i FN:s Agenda 2030 som antogs 2015, målet 11 Hållbara städer och samhällen:

”Urbaniseringen är omfattande och transformerande i hela världen. Över hälften av världens befolkning bor i urbana områden. År 2050 väntas andelen ha stigit till 70 procent. Städer går ofta i bräschen för utveckling, och är nav för innovationer och nya idéer. Den snabba och stora inflyttningen till städer ställer nya krav som behöver bemötas på ett ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbart sätt [...].⁸

Delmål 11.3 förpliktigar länderna att till 2030 verka för en inkluderande och hållbar urbanisering samt *förbättra kapacitet för deltagandebaserad, integrerad och hållbar planering och förvaltning av bosättningar* i alla länder.

SCB publicerar indikatorsbaserade nationella uppföljningen av genomförandet av agendan i Sverige. Indikatorer som hjälper till att bedöma uppfyllelse av delmålet handlar om förhållande mellan arealtillväxt och befolkningstillväxt (11.3.1) och andelen städer som har en struktur för civilsamhällets medbestämmande i stadsplanering och -förvaltning på regelbunden och demokratisk grund (11.3.2.). Den sistnämnda indikatorn följs i dagsläget inte på nationell nivå.⁹

Historiskt sett är engagemang och involvering av så många som möjligt på den lokala nivån ledtråden för Agenda 2030. Även tidigare när Agenda 21 antogs vid 1992 FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro framställdes den lokala nivån som nyckel, ”eftersom det

⁸ <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/globala-malen-och-agenda-2030/agenda-2030-mal-11-hallbara-stader-och-samhallen/> hämtad 2024-11-04

⁹ <https://www.scb.se/om-scb/scbs-verksamhet/agenda-2030/statistisk-uppfoljning/> hämtad 2025-05-15

är där livet utspelar sig och människor möts på riktigt.” Avgörande för arbete med civilsamhällets engagemang mot en hållbar tillväxt, som fysisk planering är del av, är insikten att man genomför kunskaps- och erfarenhetsutbyte för att forma den gemensamma framtiden tillsammans, samtidigt som man säkerställer tillgång till ekonomiska resurser av de samhällsgrupper som pga. sin marginaliserade position gentemot maktstrukturer och marknadsaktörer inte annars har möjlighet att ta del av och säkerställa en mer jämlik resursfördelning.

Man kan konstateras att även om de formella strukturerna för medborgarmedverkan i svensk planering existerar och uppmuntras, indikerar avsaknaden av nationell uppföljning av indikator 11.3.2 en potentiell utmaning i att systematiskt mäta och säkerställa ett reellt civilsamhällesinflytande. För att fullt ut förverkliga Agenda 2030:s ambition om inkluderande och hållbar urbanisering krävs ett fortsatt fokus på att utveckla metoder och arenor som aktivt engagerar medborgare på lokal nivå. Detta inkluderar att överbrygga hinder för deltagande, särskilt för marginaliserade grupper, och att säkerställa att deras kunskap och erfarenheter tas tillvara i beslutsprocesserna. En levande och dynamisk medborgardialog är således inte bara en demokratisk rättighet utan också en avgörande faktor för att skapa städer och samhällen som är hållbara i alla dess dimensioner.

Som det inledningsvis poängterades utvecklade även EU principen om deltagandedemokrati i Förslag för upprättande av en konstitution för Europa (2004/C 310/01)¹⁰, som dock aldrig har vunnit laga kraft. Enligt principen skulle unionens institutioner på lämpligt sätt ge medborgarna och de representativa sammanslutningarna möjlighet att ge uttryck för och offentligt diskutera sina åsikter på unionens alla åtgärdsområden samt skulle institutionerna föra en öppen, tydlig och regelbunden dialog med de representativa sammanslutningarna och civila samhället (Artikel I-47). För att främja en god förvaltning och se till att det civila samhället kan delta skulle unionens institutioner, organ och myndigheter utföra sitt arbete så öppet som möjligt (Artikel I-50).

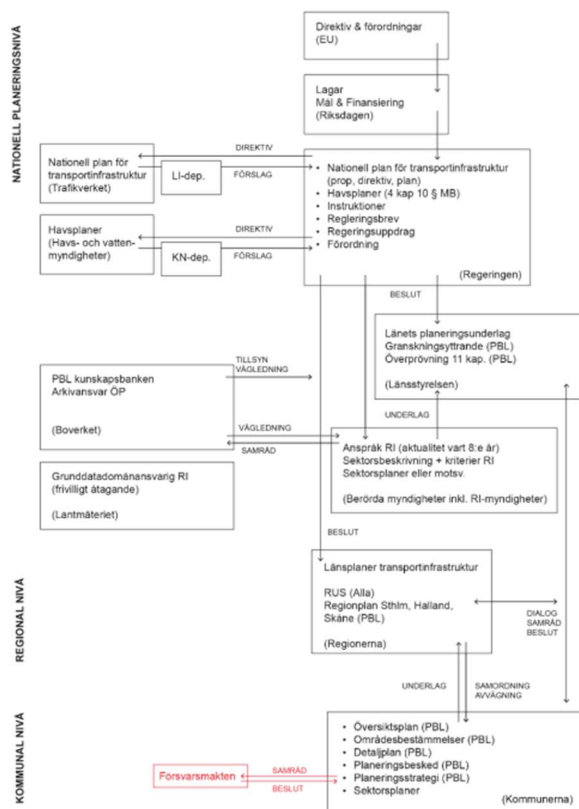
Stads- eller samhällsplanering sker inom ramen för tre övergripande fält – fysisk/ekologisk, social/kulturell och ekonomisk – samt på olika administrativa nivåer – såsom kommuner,

¹⁰ https://publications.europa.eu/resource/cellar/7ae3fd7e-8820-413e-8350-b85f9daaab0c.0021.02/DOC_1 hämtad 2025-05-25

regioner, staten, EU och FN. Fysisk planering används enligt förstudien om Nationell fysisk planering, Ds 2023:28, för att styra utvecklingen av mark- och vattenanvändning genom avvägningar mellan olika allmänna och enskilda intressen (se bild 1 nedan)¹¹. Framtagande av nationella planer, regionplaner, översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser föregås av ett omfattande tvärsektoriellt remiss- och samrådsförfarande där berörda myndigheter, branschorganisationer, företag och medborgare har möjlighet att framföra sina synpunkter. Svenskt remissförfarande sträcker sig ända tillbaka till 1809-års regeringsform. Man kan således fastställa att de lagstadgade processerna och organiseringsformerna både tillåter och uppmuntrar civilsamhällets medbestämmande i planeringen.

Bild 1 /Figur 2 Dagens struktur för fysisk planering med de olika aktörernas ansvar och uppdrag

Figur 2. Dagens struktur för fysisk planering med de olika aktörernas ansvar och uppdrag.



¹¹ Förstudie om Nationell fysisk planering, Ds 2023:28, s. 21.

Enligt Bryson, Crosby och Stone (2006) uppstår behovet av tvärsektoriella samarbeten när organisationer inte kan lösa samhällsproblem på egen hand. Tvärsektoriellt samarbete beskrivs som samverkan för informations-, resurs-, aktivitetsutbyte och utbyte av förmågor i två eller fler sektorer för att tillsammans uppnå ett resultat. Kännetecknet blir då att det bör finnas ett antagande om ett misslyckande ifall en organisation agerar själv, och inte i samverkan med andra.

Planeringsaktörer kommer oundvikligen i kontakt med multipla institutionella logiker, som kan upplevas som hindrande eller som kan leda till hållbarhet och innovation (Besharov och Smith, 2014). En sådan konstant utveckling när man hela tiden är tvungen att utvärdera verkligheten och hitta sätt att balansera olika intressen sinsemellan och välja sätt att hantera frågeställningar pekar på behovet av en transformativ förändring. Det kan leda till att ”ohållbara och ofta etablerade system, strukturer och praktiker fasas ut och ersätts med hållbara alternativ. Omställningen kan delvis likna en evolutionär förändring in i nya omständigheter, där det som fungerar bra bevaras och byggs vidare på, och det som inte fungerar selekteras bort. Det handlar om att tänka bortom – att ta fram gemensamma idéer kring vad det är för framtid vi önskar skapa snarare än att ensidigt fastna i vad vi tror är rimligt och möjligt givet historiska utvecklingstrender och rådande omständigheter.”¹²

Sedan införandet av 1987:s upplaga av plan- och bygglagen har synen på medborgardeltagande i planeringsprocessen också transformerats och bestämmelser om samråd och öppenhet i planprocessen har införts.¹³ När man genomsöker 1987:s upplaga jämfört med 2010:s upplaga av plan- och bygglagen får man 45 respektive 119 träffar för ordet ”samråd”. Betyder det att 2010:s upplaga bereder fler tillfällen för civilsamhällets insyn i planeringen? Vid en snabb genomgång av förarbetena till gällande plan- och bygglag (2010:900)¹⁴ blir det uppenbart att många av remissinstanserna lyfte frågan om vikten av former för såväl medborgarinflytande och enskildas rättigheter som samråd med myndigheter och medborgare. I linje med Århuskonventionen (UNECE:s konvention om tillgång till information,

¹² Medskapande omställningsarbete – backcastingexpeditioner för Agenda 2030, SKR, 2021, s. 12

(<https://skr.se/skr/tjanster/rapporterochskrifter/publikationer/medskapandestallningsarbete/backcastingexpeditionerforagenda2030.65246.html> hämtad 2025-01-07)

¹³ Prop. 1985/86:1 med förslag till ny plan- och bygglag

¹⁴ Prop. 2009/10:170 En enklare plan- och bygglag

allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, ratificerades av Sverige i 2005) underströks att medborgarna som samrådspart bör nämnas explicit i lagtexten. Med det menade man att medborgarnas aktiva deltagande är viktigt för demokratiaspekten. Förenklade planförfarande kritiserades med motivering som bristande rättssäkerhet, vikten av medborgardialog och demokrati samt med argument om att länsstyrelser behöver tid för att samordna de statliga intressena. Förfarandet som tillåter att planer ändras under genomförandetiden beskrevs som rättsosäker då den minskar förutsebarhet för enskilda och medför en risk för ett minskat medborgarinflytande. Åsikter som förespråkade att färre tillfällen till samråd innebär att den demokratiska processen försvagas och att det är viktigt att inte medborgarnas möjligheter till insyn och påverkan begränsas, genomsyrar propositionen. I ett av sammanhangen uttryckte Boverket att det finns en risk för att en process, som inte innehåller ett plansamråd, skjuter fram viktiga frågor till den slutliga granskningstiden med den följderna att det kan behövas flera granskningsperioder. Minskad grad av medborgarnas tilltro till detaljplaner som planinstitut när bygglov beviljas i strid mot gällande detaljplan nämndes också i förarbetena.

Abrahamsson (2019) framhåller att det på senaste tiden är allt fler som inte känner igen sig i det politiska samtalet. Man upplever sig sakna politisk representation och ha svårigheter att göra sin röst hörd, vilken leder till en kris för den representativa demokratin. I praktiken innebär det att offentlig sektor, exempelvis Regioner och kommuner, inte ensamma kan nå målen som har utvecklats från att initialt omfatta endast den ekologiska dimensionen till att sträcka sig över samtliga dimensioner, där de sociala frågorna ges större vikt. Under de nämnda förutsättningarna kan innebörden av samhällsliga utmaningar formuleras tillsammans med dem som berörs. Därför är det viktigt att involvera civilsamhällets organisationer, företagare och enskilda medborgare i arbetet. Goda exempel på hur transformativa budskap av Agenda 2030 tas på allvar kan hittas i mellanrummet mellan ansvarsområden och organisationer.¹⁵

Vikten av information till medborgare under planeringsprocessen återspeglas, som beskrivet inledningsvis, i normativa dokument. På myndigheternas sida föreslås nya dialog-metoder

¹⁵ Medskapande omställningsarbete. Backcastningsexpeditioner för agenda 2030, <https://skr.se/skr/tjanster/rapporterochskrifter/publikationer/medskapandestallningsarbetebackcastingexpeditionerforagenda2030.65246.html> hämtad 2024-11-24

som svar på det civila samhällets mångfald. Boverket har publicerat informationsmaterial som beskriver vikten av deltagandebaserad planering och ger råd på hur man effektivt genomför en medborgardialog.¹⁶ Värdefull kunskap om miljön, hur platsen används och förändras under dagen hos dem som bor och vistas på en plats lyfts som viktiga tillskott vid stadsplaneringen. Medborgarnas åsikter ses som en källa för förbättring och trygghetskapandet.

”Genom att släppa in medborgarna i ett tidigt skede, innan den formella planprocessen börjar, kan kommunen fånga viktiga frågeställningar och öka kvaliteten i planeringen. Medborgardialog kring lokalsamhällets utveckling är ett viktigt komplement till den representativa demokratin och medborgarnas kunskaper och erfarenheter kan bidra till ett bättre beslutsunderlag.”

Sveriges kommuner och regioner har sedan 2006 utvecklat stöd till kommuner för arbete med medborgardialog.¹⁷ I den publicerade informationsvideon förklarar man att

”det bör finnas en vilja och ambition att verkligen låta medborgarnas synpunkter ta plats på riktigt. Medborgardialog ska vara en arbetsmetod och ett arbetssätt för att bjuda in icke valda medborgare att påverka kommunen eller region i olika beslut. Det finns ett stort värde i att få ta del av deras vardagskunskaper om hur det är att bo, verka och leva i kommunen. ”

Förklaringen av hur medborgarnas synpunkter omhändertas samt vilka frågor medborgarna kan påverka bör också ingå i arbetet.

De komplexa frågeställningar som fysisk planering är påkallad att lösa går inte att förebygga. Civilsamhällets medbestämmande som kan förverkligas genom medborgardialog kan vara ett av sätten för att bygga upp förtroende, tillit och arbetskultur för att hantera planeringens komplexitet, oenigheter och svårigheter som ska ha tydliggjorts. Värdegrundskonflikter eller dolda maktordningar och strukturer kan med hjälp av medborgardialog som förutsätter

¹⁶ <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/stadsutveckling/brottsforebyggande-och-trygghetsskapande-atgarder/hur-har-andra-gjort/deltagarbaserad-samhallsplanering/> (hämtad 2024-10-28).

¹⁷

<https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/medborgardialogsamverkan/medborgardialog.372.html> hämtad 2024-11-24.

existens av en dialogriktad arbetskultur, åskådliggöras och omarbetas till ett mer socialt hållbart angreppssätt. ”Kommunens visionsarbete och genomförandet av Agenda 2030 skulle kunna utgöra tillfällen för att tålmodigt tillsammans med medborgarna bygga upp en sådan dialogriktad arbetskultur. Medborgarnas iakttagelser och tolkning av pågående samhällsförändringar behövs för att rätt formulera problemet och för att förstå varför saker och ting behöver göras.” (Abrahamsson, 2019). Medans information, konsultation och pacifiering öppnar upp för medborgarnas synpunkter och åsikter under möten och enkäten får medborgarna ett verkligt inflyttande genom bestämmanderätt som kan yttra sig i deltagande i ett beslutande råd eller få kontroll över användning av ekonomiska medel. Vid partnerskap, delegering och medborgarkontroll får invånarna ett verkligt inflyttande genom medbestämmanderätt som kan yttra sig i deltagande i ett beslutande råd eller få kontroll över användning av ekonomiska medel. En av de viktigaste förutsättningarna för att allmänheten ska få en verklig påverkansmöjlighet är att de är organiserade och har ekonomiska resurser att avlöna personal och expertis (Sherry Arnstein, 1969, Gustavsson, 2019).

Agenda 2030 betonar således den lokala nivån och medborgarnas engagemang för hållbar tillväxt, inklusive fysisk planering. Insikten är att kunskaps- och erfarenhetsutbyte är avgörande för att forma en gemensam framtid, särskilt för marginaliserade grupper. Trots att formella strukturer för medborgarmedverkan finns i svensk planering, pekar bristen på nationell uppföljning av indikator 11.3.2 på en utmaning. Det är viktigt att utveckla metoder och arenor för aktivt medborgarengagemang. En levande medborgardialog är inte bara en demokratisk rättighet utan också en avgörande faktor för hållbara städer.

Betydelse av information och teknologi för civilsamhällets medbestämmande utifrån erfarenheter i projektet “HEAT”

Deltagandebaserade processer som når den breda allmänheten kräver användning av olika informationskanaler, tekniker och digitala verktyg. Med hjälp av handboken för

deltagarbaserad samhällsplanering¹⁸ som tagits fram inom projektet ”Heat – participatory urban planning for healthier urban communities” illustrerar projektgruppen de verktyg som kan användas för att uppnå det nämnda syftet. Projektet förenade deltagare från Finland, Estland, Lettland och Sverige i arbete med mer inkluderande och deltagarbaserade processer med ett fokus på hållbara och hälsosamma samhällen, särskilt i anknytning till cykling.

Projektmedlemmarna är samstämmiga i att ett väl genomfört bakgrundsarbete som byggs på fakta och scenarier samt engagemang vid presentation av materialet till målgruppen är viktiga pusselbitar för att skapa engagemang bland invånare. Det förklaras främst med behovet att öka kunskap bland befolkningen som leder till beteendeförändringar. Man ska därför inte underskatta fakta och evidensbaserade argument för att stödja arbetet. Att arbeta med scenarier, som är en teknik som har anpassats till stadsplanering från akademisk framtidsforskning, kan användas för att beskriva fördelar av en eller ett annat sätt att planera omgivande miljö utifrån naturvården och hälsofördelarna. Syftet med scenarier är att producera några alternativ av framtidsutveckling för att jämföra resultat, ”som kan tjäna som inspiration till diskussion eller till att skapa en färdplan”. Ett exempel på ett verktyg som kan användas för att beräkna de samhällsekonomiska fördelarna med gång och cykling utifrån olika scenarier är Health Economic Assessment Tool som utvecklats av Världshälsoorganisationen¹⁹.

När data utifrån olika utvecklingsscenarier är framtagna är det viktigt att välja vilket sätt som bäst kommunicerar informationen till deltagarna. HEAT föreslår datavisualisering som på ett lättillgängligt sätt möjliggör förståelse av komplicerade frågor. Argumenten som framförs för att stödja datavisualisering är att de flesta reagerar positivt på visuella budskap och bilder hjälper oss att komma ihåg fakta (s.8 i Handboken).

Innehåll, färger, språk, tillgänglighet av informationen för personer med funktionsvariationer med hänsyn till EU:s direktiv om webbtillgänglighet är viktiga aspekter att tänka på i arbete med datavisualisering.

¹⁸ <https://www.yumpu.com/sv/document/read/65224456/handbok-for-deltagandebaserad-samhallsplanering> hämtad 2024-11-12

¹⁹ <https://www.who.int/europe/tools-and-toolkits/health-economic-assessment-tool-for-walking-and-cycling#> hämtad 2024-11-12

En annan aspekt av arbete med inkludering av samhället i planering som lyfts inom ramen av HEAT-projektet är insikt om att allas preferenser inte är möjligt att inkludera samtidigt som olika perspektiv hjälper till för att få grepp om frågans komplexitet. Det förefaller således nödvändigt att identifiera intressenter med avvikande och olikartade perspektiv och krav samt de grupper som normalt inte deltar men som påverkas av åtgärder. Intressekartläggning kan hjälpa identifiera huvudintressenter som kan påverka planeringens framgång och möjliggöra prioritering av vissa relationer med större potential för att uppnå önskat resultat.

Kompromissökande blir ett naturligt inslag i arbetet för en samhällsplanerare där man i slutändan föreslår en produktiv kompromiss för de flesta parter och ”därigenom vinner stöd och förtroende hos en mängd olika intressenter som delar en passion och har ett vitalt intresse för sin byggda miljö och omgivning”.

Nästa steg i deltagandebaserad planeringsprocessen är enligt HEAT att planera en effektiv kommunikation och interaktion – ”processer som möjliggör höga nivåer av deltagande och som kan vara plattformar för förändring”. Deltagande kan säkerställas genom traditionella workshop och online-möten för att framkalla åsikter eller genom enkätundersökningar för att samla data om intressenternas åsikter. Under workshopen kan sådana digitala verktyg som Mentimeter eller Kahoot användas. Att engagera invånare online är också en bra strategi för att underlätta deltagandet. Onlineformat öppnar möjlighet att lämna anonyma idéer eller feedback samtidigt som var och en kan planera när på dygnet synpunkterna lämnas och därmed ökar sannolikheten av deltagandet.

Att omhänderta åsikter är en process i sig och ofta är det viktigt att tänka genom vilka typer av synpunkter som önskas. Man bör fundera på hur man motiverar och provocerar fram åsikter från den breda allmänheten. I HEAT-projektet lyfts att formulering av målen med åsiktinsamlingen ger möjlighet att välja det bästa verktyget för uppgiften. (Handboken, s. 29)

Det poängteras även att valet av on-lineverktyg kan medföra att vissa grupper utesluts. Därför är det viktigt att tänka genom vilka andra kanaler som kan kombineras med on-line metoder. Digitala workshoppar, rundabordssamtal och fokusgrupper som möjliggör utbyte av idéer mellan deltagare och beslutsfattare kan vara innehållsrikare än en rutinmässig avstämning av redan existerade alternativ och kan användas när man önskar att genom deltagarnas engagemang uppnå samskapande. ”Anonyma synpunkter i stundens ingivelse har förvandlats

till samarbetsprocesser som till och med kan ge deltagarna kraft och tro om de ser att deras idéer förverkligas” (Handboken, s. 30)

Maptionnaire, ArcGIS, Google Forms nämns som exempel på några mera komplexa verktyg för samråd och samarbete i planeringen, som kräver mer ansträngning från respondenterna på grund av inlärningskurva och tid.

Tidsperspektivet i både fysiska och online workshopen är central även om det bör finnas utrymme för förändringar och anpassning av tidschema utifrån gruppens dynamik.

HEAT lyfter fram kampanjer som ytterligare ett sätt att bjuda invånare till en dialog. Som regel används kampanjer för icke-statliga organisationer men lika väl kan appliceras på planeringsdialoger som initieras av det offentliga. Kampanjernas logik beskrivs med innehållskedjan som problemformulering (vad som ska åtgärdas) – lösning – vem riktar sig kampanj till – vilka resurser för en kampanj finns tillhands – vilken berättelse man vill berätta – uppföljning av mål och resultat.

Sammanfattningsvis kräver användning av information och teknologi för insamling av allmänhetens synpunkter vid stadsplaneringen, en genomtänkt förberedelse för att få det genomslag som förväntas.

Erfarenhet av civilsamhällets medbestämmande i stadsplanering utifrån de genomförda intervjuerna

Analysen i detta kapitel baseras på mina reflektioner under och efter nio genomförda intervjuer. De plan- och stadsarkitekter samt projektledare som jag intervjuade har utbildning i kulturgeografi, arkitektur, stadsplanering och rumslig planering, samt lantmäteri. De har i genomsnitt arbetat i minst 10 år inom sitt yrke och har erfarenhet från både privat och offentlig verksamhet inom stadsplanering och stadsbyggnad i olika kommuner av Sverige. Jag har även samtalat med en expert som har arbetat ca 40 år inom bygg- och fastighetsbranschen, både med nyproduktion och fastighetsförvaltning, i privat och kommunal regi, samt med två

föreningsrepresentanter som har lång erfarenhet av stadsbyggnad, trafikplanering och kulturmiljöfrågor.

Det som genomgående kom fram i intervjuerna var att medborgarperspektivet finns med i stadsplaneringsprojekt och det är oftast kommuner som initierar medborgardialoger. I ett tidigt skede av planprocessen, när man tar fram en detaljplan eller ett planprogram, interagerar man med civilsamhället genom dialoger, omröstningar eller workshops. Digitala plattformar används också frekvent. Att samla in synpunkter från allmänheten som underlag för sin planering har därmed ett värde för kommunerna.

Man anser att i bygglovsprocessen används medborgardialogen inte i samma omfattning, men det finns möjlighet att skicka in synpunkter och överklaganden. Förutsättning för inlämning av synpunkter under bygglovsprocessen är att man har kännedom om vad som ska byggas. Det konstateras att det ”inte är lätt att ha koll på allting” och att man måste vara ganska aktiv för att skaffa sig information om man inte är en granne som får grannehörande och då endast i de fall när bebyggelse sker med en avvikelse från en detaljplan.

Utöver kommuner kan privata aktörer initiera medborgardialoger i ett strategiskt syfte, exempelvis för att vinna stöd för sina projektidéer hos allmänheten, särskilt när det finns interna oenigheter inom kommunens organisation. Det finns dock en osäkerhet om hur sådana synpunkter och initiativ kommer att tas emot och hanteras av kommunen när politiska inriktningsbeslut redan är fattade. Det kan skapa en känsla av att medborgarnas inflytande är begränsat.

Möjlighet till civilsamhällets medbestämmande i planeringsprocessen förklaras med det faktum att medborgarna vill och ska känna sig delaktiga i byggandet av våra gemensamma städer. Kommuner tar fram informationsmaterial för att förenkla processen och förenkla budskapet. Det finns enklare broschyrer med enkla frågor som allmänheten förväntas besvara eller man anordnar bildutställningar där allmänheten erbjuds att välja mellan bebyggelseförslag som planeras på en viss plats.

Ett annat exempel av dialogformer som nämns är fysiska informationskvällar med politiker och tjänstepersoner. Allmänheten får då veta vad som är på gång och får ställa frågor. Fastighetsägare som berörs av stadsplaneringen brukar bjudas in särskilt. Detta med syfte att säkerställa att ”alla är med på banan och fråga vad de vill”. Oftast är det ansvariga tjänstemän som engagerar sig i dialoger med allmänheten med stöd av kommunernas kommunikationsavdelningar. Föreningar kan spela en viktig roll i att skapa gemenskap och plattformar för dialog, vilket understryker ett behov från medborgarsidan att organisera sig för att kunna påverka.

Utöver fysiska möten med allmänheten använder man sig av digitala enkäter och andra interaktiva verktyg som exempelvis en karta på en kommuns hemsida där man kan lämna kommentar vid en specifik plats. Några av respondenterna anser att digitala kommunikationsverktyg inte är tillräckliga för en meningsfull dialog i jämförelse med exempelvis fysiska platser som ”demokratitorget” och evenemang som politikerutfrågningar, som upplevs som viktiga för att skapa möten och dialog. Det finns en utmaning i att hitta former som gör deltagandet meningsfullt och motiverar folk att investera sin tid.

Artiklar, reportage samt inlägg i tidningarna framstår som en metod för medborgare och föreningar att göra sina röster hörda och påpeka sina synpunkter, särskilt när direkta dialogkanaler upplevs som otillräckliga eller inte tillgängliga.

Vid analysen av intervjuerna sökte jag efter sambandet mellan respondenternas reflektioner och följande egenskaper av elaka problem enligt Rittel och Webber (1973):

- ett problem medför stort engagemang och pluralism av åsikter,
- beskrivningar av problem är projekt- och lokalspecifika,
- formuleringar skiljer sig åt beroende av vem som formulerar problemet,
- ett problem medför målkonflikter,
- lösningar, som oftast ligger i något annat, är svåra att hitta,
- ett problem eller problemformulering förändras över tid,
- lösning av ett problem förorsakar ofta ett nytt problem.

Det huvudsakliga syftet med intervjuerna var att undersöka i vilken utsträckning kommuner bereder tillfällen för civilsamhällets medbestämmande i stadsplanering. Under intervjuerna har det blivit tydligare att varje stadsplaneringsprojekt är unikt. Den erfarenhet av medborgardeltagande och medborgardialoger som unika projekt bär med sig kan inte användas på andra projekt eftersom utgångsläget, fysiska förutsättningar, krets av intressenter m.m. skiljer sig åt. Det blir även uppenbart att medborgardialoger inte bidrar till den ”rätta” lösningen, men representerar mänskliga erfarenheter, kunskap och visdom för att kunna fatta välavvägda beslut, en balanskraft för hållbar tillväxt.

Reflektionerna förstärker tesen om att pluralism av åsikter och faktumet att det är svårt att hitta en lösning som alla är nöjda med kännetecknar stadsplanering. Som Ritter och Webber (1973) påpekade finns det inget som det obestridliga allmänna goda i ett pluralistiskt samhälle, lika som att det inte finns någon objektiv definition av vad som är rättvist. Vetenskapliga metoder hanterar oftast frågeställningar som kan förutspås och problem som kan formuleras. ”Politik som svarar på sociala problem kan inte vara avsiktfullt korrekt eller falsk. Det är meningslöst att tala om "optimala lösningar" på sociala problem om inte grundliga kvalifikationer beskrivs först. Ännu värre, det finns inga lösningar i betydelsen av definitiva och objektiva svar.” (Ritter och Webber, 1973, s.155)

Civilsamhällets medbestämmande i stadsplaneringen kan således inte heller beskrivas utifrån sådana begrepp som tillräckligt eller otillräckligt, bra eller dåligt. För att kunna hantera sådana elaka problem måste dialoger föras löpande och regelbundet. Det kommer att säkerställa att de berörda har möjlighet och verktyg att inkomma med sina åsikter som återspeglar deras visdom.

Utifrån den erfarenhet som respondenterna delade med mig kan studier av civilsamhällets medbestämmande i stadsplanering fördjupas genom en bredare analys och formulering av svaren på följande frågor:

Hur olika intressenters åsikter och engagemang påverkar planeringsprocessen?

Vilka är de största konflikterna mellan ekonomiska intressen och miljöhänsyn?

Hur kan kommuner förbättra engagemang från underrepresenterade grupper, som exempelvis unga?

Hur säkerställer man att det inte finns diskrepans mellan förväntningar och verklighet när det exempelvis gäller byggnaders utseende?

Hur arbetar kommuner och den breda allmänheten för att enas om gemensamma mål och prioriteringar för att undvika konflikter och hitta balans som tillgodoser både ekonomiska och sociala behov?

Hur skapar kommuner och exploatörer förutsättningar för både långsiktigt tänkande och flexibilitet för att hantera ändrade förutsättningar?

Intervjufrågeställningarna varierades. Dock utgick de ifrån beskrivning av ett specifikt stadsplaneringsprojekt och det observerade medborgardeltagandet. Allmänhetens möjlighet att lämna synpunkter förverkligas i en medborgardialog som initieras inför arbete med ett stadsutvecklingsprojekt eller under processen vid ett s.k. samrådsförfarande enligt plan- och bygglagen. Jag frågade respondenterna om hur medborgarnas deltagande och intresset såg ut, vem som initierade dialogen, vilka frågor som var viktiga för medborgare, hur man arbetade med sammanställning av medborgarnas synpunkter, samt om och i så fall hur kommuner arbetade med digitala verktyg för medborgarsdialog. Vi diskuterade även vilka komponenter i stadsbyggnad bidrar till en god livsmiljö/boendemiljö samt hur gällande ramverk för stadsplanering, främst plan- och bygglagen, upplevs.

Reflektioner om medborgardeltagande i stadsplaneringen, som visar på engagemang, pluralism av åsikter, är kontext- och situationsberoende, lokalspecifikt och deltagarberoende

Det som förenar reflektioner och återspeglar element av det s.k. elaka problem enligt Rittel och Webber (1973) är att respondenterna talar om många intressenter med olika åsikter. Åsikter och problembeskrivningar är förankrade lokalt och är projektspecifika, och kan därför inte generaliseras. De större stadsutvecklingsprojekt som väcker allmänhetens intresse medför stort engagemang från olika aktörer, vilket gör det svårt att hitta en lösning som alla är nöjda med. Respondenterna kommenterar deltagande utifrån antal, ålder, yrken och aktörernas roll i stadsplaneringen.

I intervjuerna framkommer det att deltagande bland de unga är lägre än bland de äldre. Det är svårt att engagera unga, trots att de kommer leva med planerna över en längre tid, samt personer som bor i hyresrätter. Utbildningsnivå och allmän kännedom om stadsplaneringen hos allmänheten spelar också en viktig roll för deltagandenivå. Erfarenheten visar även att näringsidkare – ”privata aktörer, butiks innehavare från centrum” - har större representation än den breda allmänheten när detaljplaner berör större stadsutvecklingsprojekt och verksamhetsmark. En större funktion som ett nytt badhus eller nytt sjukhus engagerar en större blandning av intressenter.

Att man använder sådana jämförelsekategorier som att ”ca 50 personer kom på samråd, som är det största deltagande hittills”, ”det var väldigt många personer som deltog som inte är vanligt för en detaljplan”, ”ett lågt deltagande – ca 5-6 personer, oftast äldre”, ”detaljplaner av allmänt intresse får större uppmärksamhet bland allmänheten, exempelvis skola, förskola, idrottshall, simhall, påbyggnader på befintliga fastigheter är inte lika intressanta för allmänheten” visar på att man jämför deltagandeantal med andra projekt på lokal nivå som historiskt visade på annan nivå av engagemanget från civilsamhället.

Det nämns också att enskilda frågor som påverkar människor personligen som exempelvis trafik eller detaljfrågor som en tänd lyktstolpe, eller felplacering medför stort engagemang. Man är orolig för förändringar i närmiljön som leder till sämre, eller om något blir annorlunda, eller om att det byggs överhuvudtaget. Människor tenderar att bara se sin närmsta omgivning. Tillhörighet med sin närmsta omgivning hos boende av mindre kommuner/orter nämns också som bidragande faktor till högre deltagande.

Högre deltagande kan säkerställas med ett mer proaktivt agerande av tjänstemän på kommunen, som när tjänstemän besöker kommunens orter. Det engagerar allmänheten. Man observerade även att föreningslivet är utvecklingsorienterat. För att säkerställa ett ökat engagemang för stadsplaneringen kan man ”arbeta mer övergripande, arbeta med exempel, provocera fram åsikter”. Det är viktigt att skapa visionsbilder för att åsikter ska kunna komma fram, ”visa krasst att så här kan det se ut om 5–10 år”.

En av respondenterna delade med sig av erfarenheten när många olika intressenter och perspektiv är involverade. Allmänheten, särskilt engagerade medborgare med tidigare

erfarenhet av samhällsutvecklingsfrågor, har starka åsikter och bidrar med värdefulla synpunkter. Samtidigt kan hanteringen av dessa många och ibland motstridiga åsikter vara en utmaning i sig. Detta understryker avsaknaden av en enkel "rätt" lösning, eftersom olika grupper värderar olika aspekter av planeringen. Processen blir en balansgång mellan att ta tillvara på värdefulla insikter och att navigera i ett hav av ibland svårförenliga önskemål. Att engagemanget varierar beroende på detaljplanens karaktär visar även hur kontextberoende frågeställningar är.

”Ja, alltså jag upplever det som att det finns ju väldigt många som tycker ganska mycket...i vissa fall så kan det naturligtvis vara knepigt att hantera dem. Men det är ju det processen är till för. Men det är ofta mycket synpunkter. ... de är engagerade medborgare. De är ju allmänhet, men många av dem har ju jobbat med samhällsutvecklingsfrågor i tidigare yrkesliv.”

Utifrån intervjuer kan man konstatera att det finns en vilja att engagera medborgarna. Det är dock svårt att nå ut till alla grupper. Användning av olika kommunikationskanaler och verktyg kan hjälpa men det krävs också förståelse för vad som motiverar olika grupper att delta samt att kommuner använder de sociala media som grupper kan nås genom. Erfarenheten visar att exempelvis unga inte nås via de verktyg som kommuner använder.

Bland internetbaserade kommunikationsverktyg framställs e-enkät som verktyg som resulterar i en högre svarsfrekvens:

”Där hade vi en workshop med allmänheten och en enkät ute som vi fick över 1000 svar på. Vi jobbade i princip med de som ville men vi aktivt gick ut till ungdomsråd, vi hade workshops med politiker separat med tjänstemän och sedan med en enkät till allmänheten.”

”sen hade vi en enkät som jag tror ungefär 250 människor svarade på under samrådet.”

Aktivt arbete med dialoger med olika intressenter med hjälp av en utomstående part/konsult som anlitas av kommunen och som anordnar större möten och workshops ger möjlighet att

samla ihop synpunkter från samrådet, från framför allt organisationer, privata näringslivsorganisationer och kommunala verk för att skapa en godkännande handling som ska antas av kommunfullmäktige.

En respondent kommenterade utmaningarna kring civilsamhällets delaktighet. Det upplevs att syftet med detaljplaner är inte sällan förutbestämt av politiska beslut eller specifika projektmål. Att sedan involvera medborgare för att höra vad medborgare tycker skapar frågeställningar som huruvida medborgarnas inflyttande är på riktigt eller är det bara mer symboliskt. Det innebär i sig att medborgardialoger som syftar till legitimitet och acceptans kan uppfattas som kontraproduktiva om de inte hanteras transparent. Om synpunkterna inte omhändertas och inte leder till förväntad förändring kan det skapa frustration och misstro. Indikation om att det inte finns en universellt fungerande metod för medborgardialog i komplexa planeringsprojekt betyder att det genomförs olika ansatser med varierande utfall, och att hitta former för delaktighet som är både meningsfulla och hanterbara är en ständig utmaning.

Kommuner engagerar medborgare för att skapa förståelse för de långsiktiga målen om en trevligare stadsmiljö. Ett exempel som delades av en av respondenterna beskriver fastighetsägarnas initiala respons på grönstrukturplaner som "alltid blandad" men övervägande positiv. Deras tidigare involvering i dialoger kring "ett måldokument för länge sen" har skapat en förståelse för de långsiktiga målen. Trots denna grundläggande enighet framkommer dock en tydlig avvägning mellan det önskvärda och det ekonomiskt eller verksamhetsmässigt genomförbara. Fastighetsägarna är måna om att grönstrukturen inte ska "skada deras verksamheter" eller hindra framtida utvecklingsmöjligheter, särskilt med hänvisning till forskningsverksamhet och riskavstånd till kemikalier. Denna försiktighet illustrerar en potentiell utmaning i medborgardialoger där olika intressen och ekonomiska realiteter måste balanseras. Kommunens vilja att "förtäta" området för att skapa mer liv kontrasteras mot fastighetsägarnas oro för begränsad utvecklingspotential, vilket understryker komplexiteten i att nå konsensus.

För att bättre förstå fastighetsägarnas perspektiv och långsiktiga visioner genomför kommuner "en djupintervju med alla fastighetsägare separat". Detta initiativ visar en aktiv ansats från kommunens sida att involvera privata aktörer och skapa en mer nyanserad bild av deras behov

och önskemål. Syftet är att "väcka liv i dem" och öka deras "känsla att faktiskt satsa i kommunen och på denna plats", vilket indikerar en förståelse för att ett framgångsrikt stadsutvecklingsarbete kräver en god relation och dialog med de lokala fastighetsägarna.

När det gäller deltagande i ett tidigare skede av planprocessen, specifikt översiktsplaner och planprogram, är erfarenheten av den privata aktören mer begränsad. Exploatörer upplever sällan direkta inbjudningar till översiktsplanearbetet, vilket beskrivs som "lite för tidigt" och med "våldigt lågt intresse" på grund av den långa tidshorisonten. Intresset tenderar att öka i ett senare skede, i samband med planprogram och detaljplanearbete, då projekten blir mer konkreta och tidshorisonten kortare. Denna brist på tidigt engagemang kan bero på resursallokering inom exploatörsorganisationer, där fokus primärt ligger på mer nära förestående projekt och markanvisningstävlingar. Det antyds att ett tidigt engagemang i översiktsplaner snarare förekommer i större städer med en "het marknad" där strategiska samarbeten kan vara mer attraktiva.

Sammanfattningsvis visar reflektionerna att stadsplaneringen är ett komplext och mångfacetterat fenomen. Civilsamhällets engagemang varierar kraftigt beroende på projektets karaktär, dess lokala relevans och hur personligt det upplevs. Deltagandet präglas av en pluralism av åsikter, vilket speglar stadsplaneringens "elaka problematik" med många intressenter och svårigheten att hitta lösningar som alla är nöjda med.

Faktorer som påverkar deltagandet inkluderar ålder, boendeform, utbildningsnivå och kännedom om stadsplanering. Vissa grupper är svårare att nå. Lokala kontexter och specifika detaljfrågor som påverkar närmiljön tenderar att generera högre engagemang. Kommunens proaktiva agerande och användning av anpassade kommunikationskanaler, inklusive digitala verktyg och visuella presentationer, kan öka deltagandet.

Slutligen belyses utmaningen i att hantera motstridiga åsikter och risken att medborgardialoger uppfattas som symboliska om synpunkterna inte tas på allvar. Att skapa meningsfulla och transparenta processer för delaktighet är avgörande för att bygga förtroende och legitimitet i stadsplaneringen.

Reflektioner som visar på målkonflikt, osäkerhet, komplexitet, svårhittad lösning

Konflikter mellan ekonomiska och miljömässiga mål blir inte sällan föremål för diskussion vid stadsplaneringen. Det kan exempelvis handla om exploatering genom förtätning och utbyggnad av parkeringslösningar i markplan som ställs mot bevarande av grönska inom och runt om de exploaterade markområdena. Konflikter där olika mål och värderingar står mot varandra är typiska för elaka problem. Sådana problem är omöjliga att lösa på grund av ofullständig, motsägelsefull och föränderlig information då de saknar tydliga formuleringar och lösningar. Varje försök att lösa problemet förändrar dess natur.

Motsägelsefull information som har rötter i olika aktörers motstridiga intressen kännetecknar elaka problem. Respondenterna uppmärksammar konflikter mellan intressen att bevara grönområden eller anpassa exploateringen efter naturen kontra högre exploateringsgrad. På grund av att det saknas en tydlig definition av vad som utgör ”tillräckligt med grönska” eller ”lämplig exploatering” blir det dock svårt att tydligt formulera problemet.

Det är inte sällan en kommun vill behålla grönområden och anpassa exploateringen till naturen men samtidigt måste man ta hänsyn till tidigare beviljade byggrätter och ekonomiska intressen. Politisk prestige försvårar också kompromisser:

”Man önskade att kommunen planerar för att behålla mer grönska [...] Vore bra att anpassa exploateringen efter naturen – titta på naturkällor, i detta fall var svårt att ändra eftersom man behövde ta hänsyn till de tidigare beviljade byggrätterna, även politisk prestige gör det svårt att jämkta olika intressen, intäkter spelar roll, naturfrågor kommer längst ner.”

”Det blir ju en väldig prestige för det hela när det gäller simhallen för ledande politiker.”

Elaka problem innebär att lösningen på problemet påverkas av flera faktorer som ständigt förändras, därmed har problemet föränderlig natur: ekonomiska förutsättningar, politiska beslut och allmänhetens opinion. Exempelvis tvingar beslutet att inte gå med minus i projektet

fram nya kompromisser samtidigt som någon definitiv lösning föreställs inte som ”rätt” eller ”fel”. Varje val innebär avvägningar mellan olika värden och intressen. Projektgruppen försöker identifiera delar från olika scenarier för att skapa en lösning som är ekonomiskt hållbar:

”Ekonomi är ju en sådan sak. Scenariot ett kostade betydligt mera och man gick med minus på projektet. Då har de hjälpt oss att och vi har fått från politiken att det inte ska gå med minus och då måste de hjälpa att genom en workshop och enkäter och projektgruppen att identifiera vilka delar ur båda scenarion vi ska välja så att vi får någonting som inte kostar för mycket.”

Reflektionerna visar även på att den verksamhetsrelaterade planeringen och därmed förenade konkurrensfrågor skapar flest åsikter. Vid planeringen av ett verksamhetsområde utanför stadskärna väcks oro om att en externhandel kan påverka handel i centrum.

Man kan konstatera att många av stadsplaneringsprojekt innehåller element av osäkerhet och komplexitet. Inte sällan ställs man inför olika vägval när exploateringen ska anpassas efter naturen eller när dagvattenlösningar ska hanteras på ett hållbart sätt. Man arbetar för att hitta lösningar som ska fungera i praktiken och som ska hålla över tid. Politiska prestigeprojekt och ekonomiska intressen nämns dock som hinder för att hitta de bästa lösningarna ur ett hållbarhetsperspektiv. Det gör det svårt att jämkä olika intressen och att prioritera långsiktiga mål.

Intervjuerna visar också på behov av en kontinuerlig dialog och samordning mellan många olika aktörer. Det blir en komplex och utmanande process som kräver mycket tid och resurser. Problemformuleringar och problembeskrivningar kommer att utvecklas och omformuleras med tiden och med nya deltagare, och de måldokument och strategier som togs fram tidigare anses inte längre aktuella och kräver omtag:

”Visionen för ... har tagits fram i förstudien ...och den har vi använt till att delta fram visioner och det här hållbarhetsprogram. ...så har vi tagit hjälp av ett privat företag eller två egentligen och de hjälpte oss genom workshops att forma hållbarhetsprogrammet som grunden för visionen, tillsammans med oss, och framför allt det som var viktigt där var att det skulle vara Citylab-certifierat.”

Den inledande beskrivningen i stycket ovan av hur visionen och hållbarhetsprogrammet togs fram understryker komplexiteten av elaka problem. Användningen av externa experter och workshops i samråd med politiker och allmänheten indikerar ett försök att hantera olika perspektiv och skapa en gemensam grund. Målet att uppnå Citylab-certifiering och visionen om ett av Europas hållbara system signalerar en ambition, men också en potentiellt mångfacetterad målbild med olika indikatorer och ansvarsområden som behöver integreras. Detta kan i sig leda till ytterligare komplexitet och avvägningar.

”...vi börjar titta på de delarna som var väldigt populära, till exempel ... så var det väl populärt med den här stadsstrukturen som var lite brokigare och med tillgång till stadsparker och så och en koppling med bro mot södra sidan och en bro mot över järnvägen. I ... var populärt att bevara den befintliga byggnaden och att inte bygga ut hela vägen som kostar väldigt mycket eftersom man måste göra kajer osv. Vi måste plocka russin ur en kaka så att säga ta det bästa från båda delarna och kanske lite mera.”

Jämförelse av olika scenarier och att "plocka russin ur kakan" från de olika scenarierna belyser avsaknaden av en given lösning. Istället för att välja en tydlig väg framåt, tvingas man till en kompromiss där man försöker kombinera de mest populära elementen från olika alternativ. Detta indikerar att ingen av de ursprungliga lösningarna var fullständigt tillfredsställande och att den slutliga lösningen kommer att vara en hybrid, potentiellt med sina egna utmaningar, fördelar och nackdelar samt kompromisser.

”Vissa gillar en bro. Vissa gillar inte en. Alla är med på är de gillar de här stora dagvattenparkerna som finns i båda förslagen. Alla tycker att det är en bra idé att bygga upp på området... Sen parker har folk tyckt om. Det är väldigt viktigt att det finns tillgång till olika typer av parker och så...

Åsikterna om bron illustrerar skilda värderingar och preferenser hos olika intressenter, som också indikerar att det inte finns "bästa lösningen". Medan dagvattenparkerna verkar ha en bredare acceptans, visar oenigheten kring bron att det inte finns någon objektivt "bästa" lösningen. Det som uppfattas som positivt av en grupp kan ses som negativt av en annan. Detta understryker den subjektiva dimensionen av elaka problem.

En respondent delade med sig av berättelsen om hur sociala och politiska dynamiker integrerar med planeringsprocessen. Kommunens användning av planmonopolet och det initiala motståndet från fastighetsägare visar hur maktrelationer och ekonomiska incitament påverkar utvecklingen. Att de motvilliga fastighetsägarna senare ändrade sig indikerar att lösningar på elaka problem ofta utvecklas gradvist och påverkas av förändrade omständigheter och även övertygelseprocesser. Det faktum att detaljplaner mynnade ut från ett övergripande planprogram visar också hur problemet dekonstrueras i mindre, mer hanterbara delar, även om helheten fortfarande präglas av komplexitet:

”Det var ett planprogram inledningsvis. Sen har ju det mynnat ut i flera olika detaljplaner...exempel på där en kommun har utnyttjat planmonopol. ...men där valde vi att lyfta ut en del av det planområdet eftersom de fastighetsägarna som var berörda där inte ville vara med då gick vi vidare med den delen och planen där vi fick med oss aktörerna och sen dröjde det ett tag. Och sen tyckte även de som inte ville vara med och betala inledningsvis att ju, men det här blir nog rätt bra vi ska.”

I de genomförda intervjuerna framkommer att olika aspekter av ett problem genererar olika reaktioner. Om allmänheten inte reagerar på detaljplanering så kommer reaktionen vid genomförande. Exempelvis kan den faktiska gestaltningen leda till starka åsikter och en känsla av att det färdiga resultatet inte motsvarande den initiala visionen. Det visar på hur förverkligande eller implementering av en plan kan skapa nya elaka dimensioner eller problem. Skillnader i uppfattningen om gestaltningen visar hur subjektiva bedömningar och värderingar spelar in i beskrivningen av elaka problem. Den mediala uppmärksamheten understryker hur dessa frågor kan eskalera och bli föremål för bredare offentlig debatt, vilket ytterligare komplicerar hanteringen:

”Det vi har haft här är ju jättediskussioner från allmänheten som tycker mycket om utseendet av det nya huset...Men det är ju inte detaljplanen som sådan, utan det är ju mer liksom gestaltning eller estetiken, bygglovsfrågorna man ska säga [...] Och sen är det ju också en oerhörd skillnad på synpunkterna som kommer vad gäller utsidan respektive insidan på byggnaden där man då tycker att utseendet utvändigt har många rätt negativa synpunkter om, mellan insidan

tycker de flesta är jättefin så att ja. [...] Det skrevs i tidningar och det var alltså det var överallt.”

Det nästföljande citatet introducerar oavsiktliga konsekvenser av planeringsbeslut. Intentionen att skapa liv på bottenvåningarna genom krav på lokaler i markplan stöter på utmaningar i den aktuella marknadssituationen där det saknas hyresgäster. Det visar hur lösningar på elaka problem kan skapa nya problem. Den dynamiska och oförutsägbara naturen hos elaka problem kan förklaras genom att planeringsbeslutet som syftade till att skapa en attraktiv stadsmiljö påverkas av externa faktorer som den ekonomiska konjunkturen och byggaktörernas förmåga att fylla lokalerna.

”Vi försöker ju i våra planer på de ställen där det ska vara liksom mer då stadsbyggnad eller vad man ska säga stadsmiljö, försöka ställa kravet att det ska vara lokaler och så i markplan för att få liv på bottenvåningen ut mot gatorna...Just nu så är det ju en utmaning. Nu är ju inte vi som fyller lokalerna är det grannhuset, men de som har byggt det huset [byggaktörer]... hade de ju inte några gäster till sina lokaler. Så just nu är ju marknaden lite knepig.”

Planeringsbeslut som påverkar kriterier i markanvisningstävlingar kritiserar inte sällan av byggaktörer. Vad som anses vara korrekta kriterier, ”genomförbart”, ”realistisk” eller ”bra” är tolkningsbar och situationsberoende. Tjänstemännens bedömning av läget kan ifrågasättas, vilket indikerar en brist på enighet om problemets kärna och dess lösning. Kritiken framförs mot prisjakt som huvudkriterium, i stället för fokus på sociala hållbarhetsaspekter. Det innebär att en ”bra” lösning beror på värderingar och prioriteringar – är det lägsta priset, de miljömässigt bästa lösningar, de mest estetiskt tilltalande eller de mest socialt inkluderande? Även efter att en markanvisning har tilldelats och projektet är färdigställt, finns det ingen garanti för att resultatet överensstämmer med det ursprungliga tävlingsförslaget. Förutsättningar kan ändras under resans gång, vilket innebär att ”lösningen” är dynamisk och kan utvecklas. Därför förespråkar man från byggaktörernas sida ett tätare samarbete med kommunen så att ”man hela tiden kan motivera och parera och diskutera sig fram till vad som är bästa lösningen i det projektet”.

Även i genomförandeskede möter man motsägelsefullhet och en ständig avvägning mellan kortsiktiga operativa behov och långsiktiga utvecklingsmål när man exempelvis måste "hela tiden som man håller på och bygger om och exploaterar området hålla alla funktioner som finns på stationsområdet öppna." Tågtrafiken och busstrafiken måste hållas igång. Därutöver ska allt fungera för alla dem som redan har befintliga byggnader, lokaler, hyresgäster och boende längs med befintliga gatan så att de kommer åt sina entréer och garage. "Lite hjärngympa logistikövning att få det att fungera hela tiden som man ändå gör något nytt på samma plats". Det finns ingen enkel "lösning" som kan isolera byggprocessen från de pågående verksamheterna. Kommunen, som leder omvandlingen, måste balansera alla dessa intressen. Varje aktörs agerande påverkar de andra, vilket skapar ett komplext system av beroenden. Varje fas kräver unika och situationsanpassade lösningar. Varje ny aktör som tillkommer kan bidra till att problembilden omdefinieras och kräver nya lösningar. Åtgärder som vidtas för att underlätta byggandet kan få direkta konsekvenser för kollektivtrafiken eller tillgängligheten för boende och verksamheter, och vice versa. Det blir svårt att isolera enskilda "problem" och implementera lösningar utan att påverka andra delar av systemet, där allting hänger ihop.

Ovanstående illustrerar hur ekonomiska och miljömässiga mål kolliderar, vilket försvåras av ofullständig och motsägelsefull problemformulering. Det saknas tydliga definitioner och lösningar där varje försök att lösa ett problem tenderar att förändra dess natur. Osäkerheten förstärks av ständigt föränderliga faktorer som ekonomi, politik och opinion. Komplexiteten framträder i avvägningen mellan olika intressen, från exploatering och grönska till näringslivets konkurrens och hantering av befintlig infrastruktur under ombyggnation. Lösningar är sällan självklara utan kräver kompromisser och att "plocka russin ur kakan" från olika scenarier.

En kontinuerlig dialog och samordning mellan många aktörer är nödvändig men tidskrävande. Problemformuleringar och strategier behöver ständigt omvärderas. Även välmenande planer kan få oavsiktliga konsekvenser, och allmänhetens reaktioner på det färdiga resultatet kan skilja sig markant från initiala visioner. Sammantaget präglas stadsplaneringen av en ständig balansgång mellan motstridiga mål och en jakt på lösningar i en komplex och föränderlig verklighet.

Reflektion om en god livsmiljö som exempel på svårt definierbara problemformuleringar samt kontext- och perceptionsberoende lösningar

Under diskussioner om vad som formar en god livsmiljö och livskvalité som styr vårt förhållningssätt till städer och föreställning om bra stadsplanering observeras sammanblandning av olika institutionella logiker och hur olika intressen samt behov kopplas samman. Vikten av flexibilitet och anpassning över tid betonas av de flesta av respondenterna. Att kunna bygga på vår kunskap och kulturarv skapar utmaningar i stadsplaneringen eftersom det blir svårt att skapa en gemensam målbild som tilltalar alla. Sådana element och komponenter som kulturella aspekter, mix av funktioner, trygghet, mellanrum och samlingsplatser, ekonomi visar på komplexa och mångfacetterade utmaningar – element av elaka problem - som stadsplaneringen innebär. Dessa olika aspekter vägas in och balanseras löpande för att skapa en livsmiljö som tilltalar.

Stort engagemang och pluralism av åsikter blir än tydligare när respondenterna erbjuds att reflektera över komponenter av en god livsmiljö som antingen allmänheten lyfter fram under medborgardialoger eller som respondenterna själva anser vara viktiga. Flera av uttalandena betonar vikten av medborgarnas åsikter och värderingar: ”Vad värdesätter allmänheten i området?”, ”...de kulturella aspekterna är viktiga, exempelvis hur medborgare upplever olika anordningar...”. Många av uttalandena fokuserar på specifika platser och situationer som är kopplade till just den stads unika förutsättningar. Formuleringarna skiljer sig åt beroende på vem som formulerar problemet, exempelvis en arkitekt eller en planerare. Även bland allmänheten finns olika perspektiv. Vissa värdesätter "obehandlad natur" och "skogspromenader", medan andra föredrar "parker" och "lundar". Dessa skilda uppfattningar påverkar hur problemen formuleras och vilka lösningar som föreslås.

Vid beskrivningen av hur man arbetar för att skapa en god livsmiljö använde en respondent sådana uttryck som ”arbeta med naturen”, ”skapa luftiga områden”, ”hitta sammanhang med omgivande naturen”, ”logik, plus harmoni mellan natur och bebyggelse”, ”en dynamisk stad, då man tar hänsyn till naturliga förutsättningar”, ”en logisk stad, när man tänkt hela resan på en gång...mer långsiktigt perspektiv i planeringen som sträcker sig i alla fall 50 år framåt,

bortom översiktsplanen”. Dessa formuleringar är tolkningsbara och kontextberoende och därför är det svårt att definiera ”problemet” fullständigt. Reflektionerna visar att det svårt att hitta en tydlig ”rätt” lösning när man exempelvis pratar om att integrera en lekplats i ett befintligt naturområde. Hur gör man det på bästa sätt utan att negativt påverka vare sig naturen eller lekfunktionen? Även vid ett minimalt intrång leder anläggning av en lekplats i naturen till slitage av naturen, även om i begränsad omfattning, säkerhetsrisker eller begränsningar i lekutrustning, som hypotetiskt kan leda till nya problem.

En av respondenterna visade tydligt på konflikt mellan intressenternas motstridiga värderingar eftersom de verkar inom olika institutionella fält. En tydlig konflikt mellan en arkitekts visioner och en planerares roll som förvaltare av allmänna intresse och budget uttrycker sig som ”...det är ju skillnad på vad jag tycker som arkitekt och vad jag tycker som planerare. Som planerare är jag förvaltare. Jag är ingen aktivist. Jag är inte liksom designer utan mitt jobb som planerare är att förvalta skattebetalarnas pengar i princip, och avväga allmänna intressen mot varandra. Som arkitekt skulle jag kunna tycka rita något helt annat. Man måste se lite till vilken roll man sitter på”.

Det förefaller naturligt således att det inte finns något ”rätt” eller ”fel” svar på frågan om vad som är viktigt för en bra stadsplanering. Man värderar en viss flexibilitet för att kunna ändra den med tiden för att möta tidsenliga behov. Mer spontana mötesplatser värdesätts högt, sådana som ”små informella torg och fikparker”, ”där man kan stanna till, så det inte är bara transportsträckor”, samt fysiskt rumsligt perspektiv. Medans de ena respondenterna talar om en blandning, mervärde när man mixar så mycket som möjligt, närhet till utbud av idrott, kultur, natur, inom en relativ närhet så att man kan bo i princip var som helst och ändå få möjlighet att utnyttja det som samhälle har att erbjuda, och skola, förskola, kultur, teater, musik, affärer, andra talar om hur man får social hållbarhet inom exempelvis boende för äldre att hålla i sig över tid. I det senare fallet ligger fokus på utformningen och innehållet av olika typer av seniorboende där det handlar om ”att du dels måste ha en plats att mötas på, alltså en fysisk infrastruktur, men det måste också kopplas ihop med en social infrastruktur. Du måste arbeta med människor. Någon måste ta ett initiativ till någon form av aktivitet eller lära känna varandra så har du både det fysiska och det sociala på plats.” Uttalanden om ”social hållbarhet” och vikten av ”en plats att mötas på” eller ”en social struktur” antyder att

lösningen med att skapa en levande stad inte bara handlar om fysisk planering utan också om att skapa sociala förutsättningar för gemenskap och delaktighet. Därmed kan man säga att lösningar ligger i något annat än traditionell stadsplanering.

Vissa påtalade tendenser kan vid första ögonblicket vara paradoxala, men just på grund av sin komplexitet ses dem som normala för en planerare. En diskussion om allmänhetens vilja att få en badplats i en kustnära stad delades under en av intervjuerna. Kommunen kan dock inte garantera vattenkvalité. Detta skapar en paradox där ett behov inte kan mötas på ett konventionellt sätt – vad blir problemet då – är problemet bristen på en badplats, dålig vattenkvalitet eller avsaknaden av en formell kommunal anläggning? Att ignorera behovet kan leda till missnöje bland invånarna, å andra sidan kan anläggning av en badplats trots tveksam vattenkvalitet leda till hälsorisker och negativ publicitet.

Under intervjuer talar respondenterna med hjälp av begrepp och kategorier som tyder på att stadsplaneringsvision som ska förverkligas, eller ”problemet” som ska lösas, är svårt att definiera, visar på subjektiva behov samt innehåller inte någon enkel formel om hur allt ska kombineras på bästa sätt. Exempelvis beskrivs en bra planerad stad som ”nära sammanhållen och robust stad...det ska vara lätt att ta sig mellan olika stadsfunktioner...nära till skola, matbutiker, torg, grönska, infrastruktur...det ska hänga ihop”, ”en attraktiv stadsmiljö är en stad som är tillgänglig och som har inslag av många olika stadsdelmiljöer”, ”om arkitektur så ska det finnas variationer, konjunkturen, väl gestaltade fasader, levande bottenplan”, ”stadsdelsparker”, ”bostadsnära parker”, ”man ska göra parker längst sådana större trafikleder eller större gator eller vägar”, ”stadsboulevarder som är kantade av alléer och butiker, och så ska bli, liksom förenklat, en mer attraktiv stad då. Och även infrastruktur att det ska bli lätt att ta sig till ställena”.

Nedanstående citat, som jag kan högst relatera till, är ett utmärkt exempel på den genomgående komplexiteten av problemformuleringar som råder inom stadsbyggnad och som representerar elaka frågeställningar enligt Rittel och Webber (1973). Den visar även på att lösningar är beroende av kontext och perception av den som talar samt att ingen tydlig lösning kan finnas.

”Det ska vara en god helhetsverkan. Det ska vara genomtänkt. Det ska vara en mänsklig skala. Allt det där att det ska funka tillsammans. Det upplever man både med syn, känsel och lukt, det som kopplas är alla sinnen.”

Problemformuleringen opererar med abstrakta och svårfångade kvaliteter. Det kan inte finnas några enkla ritningar för ”en god helhetsverkan” och ”mänsklig skala”. Vad som upplevs som en god helhet eller mänsklig skala kan variera beroende på kultur, ålder och individuella erfarenheter.

Respondenterna anser att det är viktigt med estetik, att man arbetar med rum och volymen, sikt, natur, att skapa naturliga flöden i städer, titta på sammanhang, nya arkitektoniska idéer och konstverk ställs mot gator och ”spännande utomhusmiljöer”, ”den historisk kontinuiteten” i staden. Samtidigt upplever man att lagstiftning kan begränsa utrymmet för estetiska lösningar, vilket skapar en konflikt mellan ideal och praktik.

Även om uttalandena inte explicit diskuterar hur problem förändras över tid, antyder de att stadsplanering är en dynamisk process. Behov och önskemål kan förändras i takt med att samhället utvecklas, tekniken förändras och nya utmaningar uppstår.

Reflektioner om plan- och bygglagen som ett ramverk för stadsplanering och därmed ett verktyg för hållbar tillväxt

När det gäller möjligheten att ta hänsyn till stadsplaneringens helhetsverkan förefaller bestämmelser i plan- och bygglagen vara hindrande eftersom de begränsar kreativitet och flexibilitet. Däremot betonar man vikten av dess ramverk när det är fråga om allmänna intressen och kontroll. Det underliggande problemet med lagens tillämpning är beroende av typ av aktörer och perspektiv – är det för lite flexibilitet, för mycket aktivism, bristande helhetssyn eller tolkningsfrågor?

Några av respondenterna upplever plan- och bygglagen som begränsande och statisk. Det finns en önska om mer utrymme för spontana projekt och att lagstiftningen ska uppmuntra för sådana projekt. Fokus ligger mer på detaljer snarare än helhet. Det är svårt att föreskriva och kontrollera måluppfyllelse med nuvarande lagstiftning. Översiktsplan och planprogram

uppfattas som verktyg med mer utrymme för visioner och anpassning från fall till fall vilket kan bidra till ett mer holistiskt perspektiv. Det poängteras dock att det kan vara svårt att motivera organisationer att titta på saken ur något större perspektiv, dvs. bortom en detaljplan.

Otvivelaktigt finns motsägelsefull information och intressekonflikter i bestämmelser av plan- och bygglagen. Balansgången mellan att värna om allmänna intressen och tillgodose enskilda intressen hos byggföretag och fastighetsägare är en ständig källa till konflikt. Vad som anses vara i allmänhetens bästa kan krocka med ekonomiska incitament och individuella önskemål om byggrätt.

”Planerarna ska förstå deras roller. Vi ska värna om allmänna intressen. Alltså, det är ju bara balansera allmänna intressen och enskilda intressen mot varandra och inte kanske alltså agera som byggherrar eller arkitekter.”

”Ja ibland kan vi ju uppleva att det kan bli krockar mellan olika intressen. Att olika lagstiftningar kan ställas mot varandra och var och var då först. Den kan ju vara knepig kanske ibland, men det skulle nog ändå säga att vi har någon lagstiftning för det mesta på gott och ont. Absolut.”

Plan- och bygglagen bjuder till en ständig avvägning för att hitta den rätta balansen mellan flexibilitet och styrning. Å ena sidan efterfrågas mer utrymme för spontana projekt och anpassning, å andra sidan kräver lagstiftningen ett visst mått av förutsägbarhet och kontroll.

”Styra exakt hur en stadsdel eller ens en byggnad ska se ut om det inte är absolut nödvändigt och det är kanske just det här när absolut nödvändigt alltså.”

En annan viktig aspekt av ramverket är att den medför utmaning när man är tvungen att förena kortsiktiga och långsiktiga perspektiv samtidigt som hållbarhet ska säkerställas. Detaljplaner fokuserar på ett relativt kortsiktigt genomförande, medan stadsutveckling har långsiktiga konsekvenser som sträcker sig över generationer.

”Alltså en översiktsplan ska ju av sin natur vara översiktlig och inte så detaljerad som en detaljplan. En byggnad står väl i snitt hundra år. Saker och ting förändras. Man måste ta hänsyn till hur gatumiljön och olika transportmedel framförs.”

Respondenterna kommenterade också stadsplanering utifrån tidens ideal och samhällsförändringar. Detaljplaner från 1960–70-talet möter stundtals kritik och det understryks att de var resultat av dåtidens ideal och att synen på stadsplanering förändras över tid. En lagstiftning som uppfattas som statisk kan således blir otidsenlig när samhället utvecklas. Det uppmärksammas att även tolkning av lagstiftningen genomgår förändringar:

”På nittioalet så gjorde man fler avvikelser än vad man gör idag. Idag tar man planen väldigt strikt i förhållande till hur det var för kanske 15, 20 år sedan och det är ju kanske det är OK att ha en väldigt detaljerad styrd plan om det är möjligt att göra avvikelser, men nu kan vi inte göra det och då är det inte en flexibel plan. Det beror ibland på årtal när man tolkar planen eller på handläggare också.”

Borttagandet av den kommunala förköpsrätten illustrerar hur ekonomiska faktorer och marknadskrafter direkt påverkar kommunens möjligheter att styra markanvändningen i allmänhetens bästa. Att rita in parker på privat mark där man vill maximera byggrätten kräver en komplex förhandling.

Plan- och bygglagen följer logiken av elaka problem där ”rätta” lösningar saknas. Exempelvis finns ingen objektivt ”bästa” nivå av detaljstyrning i planeringen. Vad som anses vara ”absolut nödvändigt” att styra är en tolkningsfråga som kan variera mellan platser, aktörer och de faktiska, kontextberoende förhållanden som en detaljplan syftar att reglera. Balansen mellan allmänna och enskilda intressen är inte en statisk ekvation utan kräver ständig omförhandling och avvägning i varje enskilt fall. Frågan om hur mycket avvikelser från detaljplanen som är acceptabla är också situationsberoende och kan leda till konflikter och otydligheter.

Varje stadsplaneringsprojekt brukar utgå från dess unika förutsättningar, historiska kontext och lokala intressen. Det som fungerar i en kommun eller ett område kanske inte är tillämpligt i en annan. Elak karaktär av själva planprocessen för dessa unika projekt kan förklaras med faktumet att lagstiftning, politiska prioriteringar, ekonomiska incitament, medborgardialog och tjänstemäns tolkningar är alla sammanflätade och påverkar varandra. Det kan inte heller finnas någon enkel lösning för att fixa planprocessen eftersom det kommer att kräva en

bredare samhällsdiskussion och omfattande lagändringar. Att ge mer utrymme för spontana projekt kan leda till bristande kontroll och oplanerad utveckling, samtidigt som att styra mer i detalj kan kväva kreativitet och flexibilitet.

Sammanfattningsvis framträder det tydligt att stadsplanering inom ramen för plan- och bygglagen präglas av egenskaper av elaka problem. Respondenternas uttalanden illustrerar en komplexitet där målen är mångtydiga, intressena kolliderar, lösningarna är svårfångade och konsekvenserna ofta oförutsägbara. Hanteringen av dessa utmaningar kräver en ökad medvetenhet om natur av elaka problem, en kontinuerlig dialog mellan olika aktörer, en flexibel och adaptiv planeringsprocess samt en beredskap att pröva nya metoder och använda sig oftare av ändamålsorienterad tolkning av lagen. Erkännandet av denna komplexitet är första steget mot att utveckla mer effektiva och inkluderande sätt att forma våra städer och samhällen.

Sammanfattande slutsatser

Studiens syfte var att genom semi-strukturerade intervjuer med specialister som verkar inom stadsplanering undersöka huruvida civilsamhällets medbestämmande i stadsplanering sker på kommunal nivå på regelbunden och demokratisk grund. Enligt respondenternas reflektioner initierar kommuner medborgardialoger tidigt i planprocessen, men det är svårt att engagera alla grupper av befolkningen. Svårigheten kan förklaras med att information om stadsutvecklingsprojekt inte når vissa grupper samt att det inte finns tillräckligt med kunskap. Trots att digitala verktyg börjar användas mer frekvent anses fysiska möten mer personliga och effektiva för att kunna föra en meningsfull dialog. Hur civilsamhällets åsikter ska omhändertas och om de kan påverka stadsplaneringen när politiska beslut redan är tagna eller när allmänheten och tjänstepersoner har olika syn på lösningar är frågor som inte kan besvaras enkelt.

Mångfald som finns i civilsamhället, olikheter i föreställningar och perceptioner bidrar till att problemen som stadsplanering är påkallad att lösa inte kan formuleras på ett enhetligt sätt. Det resulterar i att det är svårt att hitta lösningar som alla är nöjda med. Stadsutvecklings-

projekt är unika och lokalspecifika samt kräver lokal förankring. Generalisering av erfarenheter bidrar således inte till lösning av nyuppkomna frågeställningar. Dessutom uppstår oavsiktliga målkonflikter, exempelvis mellan ekonomiska intressen och miljöhänsyn. När deltagare av ett specifikt stadsutvecklingsprojekt bytts ut kan problemformulering förändras eftersom nya infallsvinklar och diskussioner tillförs. Problemformuleringar kan även förändras över tid när nya omständigheter som påverkar stadsplanering blir kända till deltagare. Lösningar som inte är ”sanna” eller ”falska” leder till att nya frågeställningar uppstår och därmed behöver hanteras som en återkommande spiral av händelser och kollektiva handlingar.

Ovanstående stämmer väl överens med idén om ”wicked problems” (elaka/trassliga problem) beskriven av Horst Rittel och Melvin Webber i 1973 som användes som teoretiskt ramverk för studien. De begrepp som beskriver problem och visioner i stadsplanering inte sällan är abstrakta och deras nödvändighet kan bedömas olika beroende på deltagarnas professioner och roll i stadsplaneringen. Ökade krav på att förstå helheten och den växande komplexiteten i samhällsproblemen gör det viktigt att analysera problem ur olika vetenskapliga perspektiv och inkludera erfarenhetsbaserad kunskap. Dialog och samordning mellan olika aktörer inklusive allmänheten blir således de vanligaste verktygen för att hantera komplexiteten i stadsplaneringen. Den horisontell samverkansmodellen säkerställer sådant kunskapsutbyte, som är nödvändigt när organisationer inte är kapabla att hitta lösningar på egen hand. Det är dock svårt att prata om den optimala lösningen, eftersom målen som satts upp sällan kan ses som objektivt korrekta.

I strävan att hitta en kompromisslösning vid en given tidpunkt kan åsikter från allmänheten tillföra klokhets, visdom och kunskap om lokala förhållanden. Medborgare får även tillgång till resurser. På sådant sätt efterlevs principer av deltagarbaserad demokrati som förespråkas av Agenda 2030 och är en grundsten för hållbar tillväxt.

Referensförteckning

- Abrahamsson, H. (2019) Vår tids stora omdaning: Om konsten att värna demokrati och social hållbarhet. Korpen.
- Abrahamsson, H. m.fl. (2016) Kunskap om och arbetssätt i rättvisa och socialt hållbara städer. Slutrapport från projekt KAIROS. Göteborg: Mistra Urban Futures.
- Alexander, C., m.fl. (1977) A pattern language: towns, buildings, construction. Oxford University Press, USA.
- Alfasi, N., och Portugali, J., (2007) Planning rules for self-planned city. *Planning theory*, 6(2), 164-182.
- Alvesson, M., & Sandberg, J. (2011) Generating research questions: Fostering rigor, interestingness, and relevance. *Academy of Management Review*, 36(2), 247-271.
- Andersson, D.E. (2005), The special nature of entrepreneurship. *The Quarterly Journal of Austrian Economics*, 8(2), 21-34.
- Arnstein, S.R. (1969) A ladder of citizens participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35:(4): 216-224.
- Bateson, G. (1972) Steps to an ecology of mind: Collected essays in anthropology, psychiatry, evolution, and epistemology. Aronson.
- Besharov, M.L. och Smith, S.R., (2014) "Multiple Institutional Logics in Organisations: Explaining Their Varied Nature and Implications", *Academy of Management Review*, 39 (3), pp. 364-381.
- Blumer, H., (1969) Symbolic Interactionism, Perspective and Method. Berkeley: University of California Press.
- Boonstra, B., & Boelens, L. (2011) Self-organization in urban development: towards a new perspective on spatial planning. *Urban Research & Practice*, 4(2), 99-122.
- Brown, V. A., Harris, J. A., & Russell, J. Y. (2010) Tackling wicked problems: through the interdisciplinary imagination. London: Earthscan.
- Bruntlandsrapporten "Our common future", Bruntlandskommissionen 1987
<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>, hämtad 2025-05-25

- Bryson, John M., Crosby, Barbara. C., & Stone, Melissa. M. (2006) The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. 66 (s1), 44-55.
- Conklin, J. (2005) Dialogue mapping: building shared understanding of wicked problems. New York: Wiley.
- Ernits, H. (2023) *Planering på gränsen och gränsen för planering - En studie av gränsöverskridande samhällsplanering*. <https://gupea.ub.gu.se/handle/2077/75634>
- Förenta Nationerna. (2015) Att förändra vår värld: Agenda 2030 för hållbar utveckling.
- Forsberg, G., (2019) Samhällsplaneringens teori och praktik, Liber.
- Förstudie om Nationell fysisk planering, Ds 2023:28, s. 21
- Freire, P. (1972) Pedagogik för förtryckta. Stockholm: Gummessons.
- Glaser B., G., Strauss, A., L., (1967) The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research. New York:Aldine.
- Glaser, Barney G. & Holton, Judith (2004) Remodeling Grounded Theory, Forum: Qualitative Social Research, 5(2), Artikel 4.
- Glaser, Barney G. (1978) Theoretica l Sensitivity: Advances in the Methodology of Grounded Theory, Kalifornien: The Sociology Press, 1978.
- Grip, L. Benes, F.S., (2019) Sociala aspekter på hållbar planering, i Forsberg, G., Samhällsplaneringens teori och praktik, 2019, Liber, ss.77-85.
- Gustavsson, E. (2019) i Forsberg, G., (2019) Samhällsplaneringens teori och praktik, Liber, ss. 188-196.
- Habermas, J. (1996) Kommunikativt handlande: texter om språk, rationalitet.
- Hammersley, M., (1992) Some reflections on ethnography and validity. Qualitative Studies in Education, Vol. 5, No. 3, 195-203.
- Handbok för deltagandebaserad samhällsplanering
https://www.yumpu.com/sv/embed/generator/type_selection/65224456
- Head, B.W. and Alford, J. (2015) 'Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management', *Administration & society*, 47(6), pp. 711–739.
- Healey, P. (2009) In search of the “strategic” in spatial strategy making. *Planning Theory & Practice*, 10(4), 439–457.
- Holmberg J. (2019) Innovation och stadsutveckling: En forskningsantologi om organiseringsutmaningar för stad och kommun.

- Holmberg, J. (2019) Oseglade vatten? – Då behövs expeditioner! In J. Algehed, E. Eneqvist, C. Jensen, & J. Löf (Eds.), *Innovation och Stadsutveckling: En forskningsantologi om organiseringsutmaningar för stad och kommun* (p. 12).
- Holmberg, J. och Holmén, J. (2020) Medskapande omställningsarbete. Backcastingexpeditioner för agenda 2030, SKR 2021 (<https://skr.se/skr/tjanster/rapporterochskrifter/publikationer/medskapandemostallningsarbetebackcastingexpeditionerforagenda2030.65246.html> hämtad 2025-01-07).
- Holmberg, J., & Larsson, J. (2018). A Sustainability Lighthouse – Supporting Transition Leadership and Conversations on Desirable Futures. *Sustainability*, 10(11), 3842.
- Inkludering och medborgardeltagande, SKR 2022. <https://skr.se/skr/tjanster/rapporterochskrifter/publikationer/inkluderingochmedborgardeltagande.70257.html> hämtad 2024-10-01
- Isenhardt, K., Graebner, M. (2007) Theory building from cases: opportunities and challenges. *Academy of Management Review*: 2007; 50(1): 25-32.
- Jewell-Larsen, S., & Sandow, D. (1999). Personal Development: The Key to Change Acceleration in Global Operations. *Target*, 15(4), 15–20.
- Larsson, S. (2005). Om kvalitet i kvalitativa studier. *Nordic Studies in Education*, 25(1), 16–35.
- Lewis, M. (2008). Inside the no: Five Steps to Decisions that Last. M. Lewis.
- Löfvenius, J. (2016) Medborgare med mandat. Dialog och delaktighet i Stockholms stad. Delrapport 2016 från Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm. Stockholms stad.
- Meadows, D. H. (1997). Places to Intervene in a System. *Whole Earth*, 91, 78–84.
- Meadows, D. H. (1999). Chicken Little, Cassandra, and the Real Wolf: So Many Ways to Think about the Future. *Wild Earth*, 96(Winter), 106–111.
- Medborgardialog i komplexa frågor: Erfarenheter från utvecklingsarbete 2015–2018. Sveriges Kommuner och Landsting (Regioner), 2019
- Moroni, S. and Cozzolino, S. (2019) ‘Action and the city. Emergence, complexity, planning’, *Cities*, 90, pp. 42–51.
- Moroni, S., Rauws, W., & Cozzolino, S. (2020). Forms of self-organization: Urban complexity and planning implications. *Environment and Planning. B, Urban Analytics and City Science*, 47(2), 220–234.

- Nyström, J., & Tonell, L. (2012). *Planeringens grunder: en översikt* (Tredje [utökade och uppdaterade] upplagan). Studentlitteratur.
- O'Driscoll, G.P., Rizzo, M.J. (1985/2014) *The economics of time and ignorance*. London: Routledge.
- Prop. 1985/86:1 med förslag till ny plan- och bygglag
- Prop. 2009/10:170 En enklare plan- och bygglag
- Ritchey, T. (2008) Wicked problems – Structuring social mess with morphological analysis” AMG Vol. 2 No 1 (2013)
- Rittels, H., Webbers, M. (1973) ”Dilemmas in a General Theory of Planning”
- Roberts, N. (2000), Wicked problems and network approaches to resolution, i *International Public Management Review*, Vol I, Issue I.
- Robinson, J., Burch, S., Talwar, S., O’Shea, M., & Walsh, M. (2011). Envisioning sustainability: Recent progress in the use of participatory backcasting approaches for sustainability research. *Technological Forecasting and Social Change*, 78(5), 756–768.
- Russell, B. (1945) *A history of western philosophy and its connection with political and social circumstances from the earliest times to the present day*. New York: Simon and Schuster.
- Senge, P. (2003). Creating Desired Futures in a Global Economy. *The SoL Journal on Knowledge, Learning, and Change*, 5(1).
- Senge, P., Hamilton, H., & Kania, J. (2015). The dawn of system leadership. *Stanford Social Innovation Review Winter*, 2015, 27–33.
- Seve, B., Redondo Domínguez, E., & Segá, R. (2022). A Taxonomy of Bottom-Up, Community Planning and Participatory Tools in the Urban Planning Context. *Architecture, City and Environment*, 16(48).
- Termeer, C., Dewulf, A., Breeman, G. och Stiller, S., (2015) Governance capabilities of dealing wisely with wicked problems”, i *Administration and Society*, Vol. 47, 2015.
- Tyrstrup, M. (2007). Organisatoriska mellanrum - om kompetens, samverkan och godtycke i kunskapsintensiva verksamheter. SEE/EFI Working Papers Series in Business Administration, 12.
- UNDP (United Nations Development Programme). 1990. Human Development Report 1990: Concept and Measurement of Human Development. New York, <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-1990> , hämtad 2024-10-01

UNDP and Civil Society Organization: A Policy of Engagement, 2001

<https://www.undp.org/publications/undp-and-civil-society-organizations-policy-engagement> hämtad 2024-10-01

Waldo, D., (1961), "Organisation theory, An elephantine problem", *Public Administration Review*, 21, 210-225; inklusive referens till Woodrow Wilson "The study of Administration", *Political Science Quarterly*, V, 2, N.2, June 1887.

Måns Hansson och Christofer Ingemansson, *Samråd och samtal som demokratisk förankring i planprocessen – en studie av samrådets och dialogprocessers roll sett av planerare i kommunal verksamhet*, Malmö högskola, 2015.

Quist, J. and Sverige. Statskontoret (2007) *Joining-up for regional development how governments deal with a wicked problem, overlapping policies and fragmented responsibilities*. Stockholm: Statskontoret.