

Att se medborgardialoger som minipubliker

Medborgardeltagandets förespråkare har goda skäl för sina argument, men det har också dess kritiker. Å ena sidan hävdar optimisterna att spridningen och den ökade tillämpningen av olika tekniker för dialog och samverkan med medborgare är ett tecken på faktiska behov att stärka demokratisk legitimitet (Fung, 2015; Dryzek, 2010). Det inbjudna medborgardeltagandet framstår inte alltid som en fullmogen praktik men utgångspunkten är att *mer* medborgardeltagande är ett bättre alternativ än *mindre* deltagande. Även om inte varje enskilt initiativ uppfyller samtliga deltagandedemokratiska utfästelser bidrar experimenterande alltjämt till ökad jämlikhet, bättre problemlösningsförmåga och legitimitet på sikt. Olika initiativ och experiment formar nät av ”deliberativa system” där brister i vissa forum kan kompenseras av förtjänster i andra (Parkinson & Mansbridge, 2012). Varje enskilt forum som öppnas för deltagande behöver därför inte förverkliga alla löften och nyttor, utan det viktiga är att utveckla mer porösa och förtroliga relationer mellan offentligt beslutsfattande och civilt samhälle över tid (Habermas, 1994).

Kritikerna hävdar å andra sidan att den globala spridningen av tekniker för inbjudet medborgardeltagande är tvetydig och ifrågasätter dess demokratiserande potential (Baiocchi & Ganuza, 2016). Den representativa demokratins väktare, vanligtvis bekymrade över relationen mellan väljare och valda, konkurrensvillkoren mellan partierna, och andra spänningar i systemet, ser inbjudet deltagande som ett hotfullt inslag (jfr Shapiro, 2017). Det politiska systemet som lanserar dessa initiativ är själv förvånansvärt kritiskt (Montin, detta nummer). Folkrörelseforskare, också skeptiska, menar att det inbjudna deltagandet sällan inriktar sig på att hantera eller förhandla artikulerade konflikter i det civila samhället (della Porta, 2013). Forskare varnar för ’teknokratiseringen’ av deltagandet (se Soneryd och Listerborn detta nummer) och pekar på att det framväxten av en kommersiell marknad för tekniker och aktörer – mötesförvaltare, leverantörer av digitala plattformar, samtalsaktivister med mera. Dessa blir ett nytt slags medium mellan folket och dess företrädare, med oklara ansvarsförbindelser och motiv. Även om tekniker och aktörer säkert kan besjålas av demokratiserande ambitioner står kommersiella motiv i förgrunden (Lee, 2015). Andra kritiker uppfattar innovationer för demokrati på det hela taget som ett spel för gallerierna och som symptom på avvecklande av demokratiska principer (Swyngedouw, 2018).

Väcker nu inte denna polarisering nyfikenhet kring vad det är som sker i inbjudna rum för deltagande? Hur är de organiserade, vad är det för samtal som förs, vilka deltar, fattas några beslut, vem vinner och med vilka konsekvenser för politik och samhälle? Vad är egentligen en ’medborgardialog’? I denna artikel hävdar jag att en medborgardialog är en slags ”minipublik”

– ett litet utsnitt av allmänheten som formar en tillfällig offentlighet, ett mikrokosmos för politik.

STYRNINGEN FÖR MEDBORGARDIALOGER: DELAKTIGHETSTRAPPAN

Det finns som Tunström framfört i detta nummer inga tydliga regelverk för hur en medborgardialog ska organiseras. Regeringens ”Strategi för en stark demokrati” lyfter medborgardialoger som ett sätt att sänka trösklarna för medborgare att ”framföra synpunkter” (Kulturdepartementet 2018) och öka möjligheterna att påverka samhällsutvecklingen. Men hur detta ska göras framgår inte i statliga direktiv. En betydelsefull styrande aktör som påverkar hur medborgardialoger förstås och tillämpas, i synnerhet av samhällsplanerare och andra i den kommunala förvaltningen, är Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) (se Hertting och Hellquist, detta nummer). Även Boverket har utvecklat liknande modeller som inspiration för samhällsplanerare.

SKR:s och Boverkets idévärldar formar ramverket för medborgardialoger som praktik och är därför betydelsefulla. Båda organisationer tillför definitioner som är konkreta men också stränga. Konkreta för att deras modeller bidrar med tydliga metaforer för dialogernas utformning. Stränga för att medborgardialog definieras som ändamålsenliga och integrerade instrument där medborgare ska ges inflytandemöjligheter i politiska beslut. SKR definierar en ”god medborgardialog” som en process som bör motverka politisk exkludering och ”syfta till att ge resultat för det lokala samhällets utveckling” (SKR, 2015, s. 10). Medborgardialoger anses också vara en arena för konkret påverkan eftersom de bör ”anordnas i frågor som är påverkbara och där beslutsfattare är påverkbara. (...) Det ska ske systematiskt och resultatet ska användas” (SKR, 2019, s. 10). Dessutom anges att förtroendevalda bör vara engagerade, fatta beslut och äga processer ”för att det ska bli på riktigt, om något viktigt som skapar resultat” (s. 11). Enligt SKR:s stränga definition finns det flera deltagandeformer som inte definieras som medborgardialog. Ett informationsmöte räknas exempelvis inte som dialog, eftersom förtroendevalda ska vara beredda att ändra sin ståndpunkt. ”Brukardialog”, det vill säga dialog med användare av offentliga tjänster definieras inte heller som medborgardialog eftersom de ”...oftast svarar på frågan hur tjänster upplevs eller behöver utvecklas” (s. 10).

Boverket (2021) särskiljer i sin tur ”samråd” från ”medborgardialog”. Samråd sker enligt Boverket när ställningstaganden är gjorda och medborgare bjuds in för att reagera på dessa. Dialoger tolkas som processer under tidiga skeden i planprocessen när förslag fortfarande kan påverkas. Medborgardialoger definieras alltså som aktiviteter utöver det lagstadgade samrådet som arrangeras under planeringsprocessens tidiga skeden när allmänheten kan påverka beslutsunderlag. Boverkets definition är också sträng eftersom det förväntas finnas ett tydligt samband mellan medborgardialog och politiska beslut.

Hur ska då medborgardialoger organiseras för att uppnå detta syfte? Både Boverket och SKR använder ”delaktighetstrappan” som en nyckelmetafor. Delaktighetstrappan särskiljer medborgardeltagande i fem separata och hierarkiska nivåer: information – konsultation – dialog – inflytande – medbeslutande. Vad dessa aktiviteter kan innebära exemplifieras av SKR med beskrivningar och med konkreta exempel genom en databas publicerad

på en webbsida med över 200 exempel på medborgardialog – ”Dialogguiden” – där kommuner redogör för genomförda medborgardialoger. Samtliga aktiviteter i delaktighetstrappans olika steg kan alltså ses som medborgardialog, samtidigt som SKR avgränsar bort aktiviteter utan tydlig politisk påverkan, vilka inte anses vara medborgardialog. Kan vi då förstå medborgardialoger som endast de aktiviteter som innebär dialog, inflytande eller medbeslutande? Metaforen med en trappa innebär att ju högre upp vi befinner oss, desto närmare målet. Målet med medborgardialog är då att nå ”inflytande” och ”medbeslutande”. Varför är då ”dialog” bara ett mellansteg i trappan? Kan inte dialog ses som ett sätt att kommunicera i syfte att uppnå inflytande? Kan medbeslutande bara ske genom exempelvis omröstningar och inte dialog? Tvetydigheten i delaktighetstrappan är att den illustrerar alternativ i organiseringen av medborgardialog men samtidigt också är ett recept för hur processer *bör* utformas. Strängheten i definitionen får oss då att tänka på medborgardialoger i kommunal samhällsplanering som endast de aktiviteter som medför inflytande eller medbestämmande i beslutsprocesser. Även om detta kan tyckas önskvärt, är risken att vi som vill förstå medborgardialoger som praktik missleds. Dels definieras många aktiviteter som fortfarande kan kallas för medborgardialog i kommunal förvaltning bort, och dels leds vi till att ställa frågan ”på vilket steg i delaktighetstrappan placeras dialogen?”

OM ”ARNSTEINS STEGE”

SKR motiverar användandet av delaktighetstrappan med att ”(i) flera länder använder man sig av en delaktighetstrappa som utvecklades i USA under 1960-talet” (SKR, 2013, s.18). Grundbegreppen som utvecklats till trappan har helt korrekt utvecklats i en artikel skriven av den amerikanska samhällsplaneraren Sherry Arnstein med titeln ”A Ladder of Participation” (1969), vilket är den överlägset mest citerade texten om medborgardeltagande i världen idag (åtminstone enligt Google scholar). Men vem var egentligen Arnstein och hur kom det sig att hennes metaforer från ett amerikanskt 1960-tal definierar hur vi i Sverige idag tenderar att tänka på medborgardialoger?

Sherry Arnstein var ingen forskare utan i själva verket en byråkrat och övertygad deltagandedemokrat som ägnat sin karriär åt att försvara fattiga och i synnerhet svarta gruppers rättigheter i ett segregerat USA. Hon fick tidigt i sin karriär värdefulla insikter om behovet att mobilisera lokalsamhället för att åstadkomma problemlösning runt enskilda individer och problem. Hon arbetade först som socialarbetare som hjälpte fattiga ungdomar och familjer insnärjda i rättssystemet. Sedan gjorde hon sig känd som samhällsarbetare på segregerade sjukhus. Dessa insikter blev särskilt värdefulla när hon blev ansvarig för att desegregera sjukhus, genom att avskaffa den diskriminerande separationen mellan svarta och vita anställda och patienter. När hon i slutet av 1960-talet blev anställd av Bostads- och stadsutvecklingsdepartementet i USA för att arbeta med Kennedyregeringens stora stadsutvecklingsprogram var hon övertygad om att ökat medborgerligt inflytande kunde motverka orättvisor och maktlöshet (Gaber, 2019). Stadsutvecklingsprogrammen var också genomsyrade av deltagardemokratiska mål om ”maximalt möjligt deltagande” med utsatta grupper i fattiga stadsdelar. Arnstein blev dock överraskad över de konfunderade och ibland fientliga inställning-

arna till medborgardeltagande bland hennes medarbetare på departementet, vilket var drivkraften bakom författandet av artikeln.

Arnstein publicerade tre forskningsartiklar under sitt yrkesliv. Artikeln ”Maximum Feasible Manipulation” (1972) är en ordagramm återgivning av erfarenheter av misstroende, svek och manipulation som en medborgarsammanslutning i Philadelphia delar med sig för att varna andra i amerikanska städer för pågående deltagandearbete. ”A working model for public participation” skriven 1975 är en teknisk genomgång och värdering av en specifik deltagarteknik. Dessa två texter indikerar som Gaber (2019) skriver, att Arnstein höll strider igång på flera fronter samtidigt. Å ena sidan skrev hon tekniskt nyanserade och pragmatiska analyser för att underbygga det federala departementets styrning av stadsutvecklingsprojekt mot mer deltagardemokrati. Å andra sidan ville hon genom folkbildning engagera och ge röst åt aktivister i fattiga stadsdelar. Detta är bakgrunden till ”A Ladder Of Citizen Participation” som slår ett slag för medborgardeltagande som ”medborgarmakt”. Syftet bakom sådana aktiviteter ska enligt Arnstein (1969) vara att fördela makt för att fattiga medborgare ska ges uppriktiga möjligheter att avgöra hur information delas, hur mål och politik formuleras, hur skattemedel fördelas, hur program förverkligas och hur orättvisor avskaffas. Detta ska ske genom större medborgarkontroll, delegerad makt och partnerskap. Att genom tillitssökande aktiviteter, konsultationer och information engagera medborgare i deltagande är symboliska aktiviteter utan medborgarmakt, och därför inte deltagande, enligt Arnstein. Hon påpekade också att deltagande som utformas som manipulation eller terapi, steg som för övrigt inte finns med i SKR:s tolkning, bör förstås som ”ohederliga och arroganta” strategier från makthavare (Arnstein, 1969, s. 218).

Arnsteins försvar för medborgardeltagande som transformativ praktik har onekligen uppskattats i en värld där många fattiga fortfarande står utan röst och demokratiska rättigheter. Arnsteins steg har dock paradoxalt nog omvandlats till ett verktyg och språk som huvudsakligen används av makthavare och offentliga verksamheter som vill legitimera sina motiv och praktiker. Även om detta kan ses som en framgång för deltagardemokratiska idéer bör vår nyfikenhet inför medborgardialoger också förses med en gnutt kritisk ansats: medför inbjudet medborgardeltagande alltid en överföring av makt till medborgare? Finns det andra uppdaterade modeller som kan få oss att förstå hur medborgardialoger kan arrangeras och fungera i politisk styrning?

DEMOKRATIKUBEN: MEDBORGARDIALOG SOM TREDIMENSIONELL MINIPUBLIK

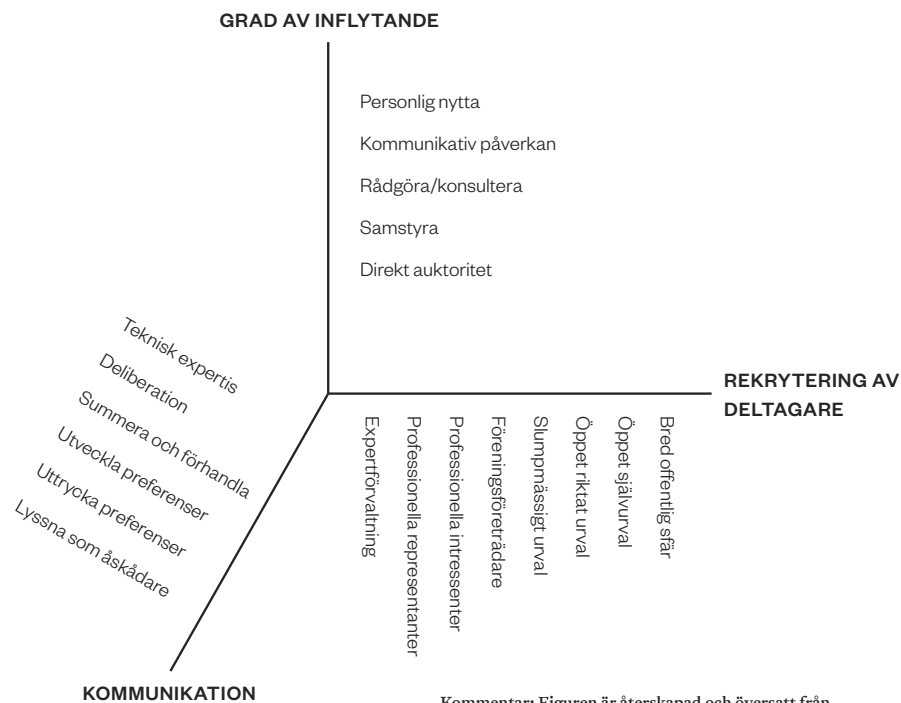
Forskningen erbjuder en omfattande verktygslåda för analyser av inbjudet medborgardeltagande. Här vill jag avgränsa mig till begreppet ”minipubliker”. Ett rum för inbjudet deltagande kan ses som en mikrooffentlighet för ett urval av allmänheten som upprättas med syftet att involvera dem i olika interaktioner i ett givet tidsrum och med vissa motiv och förhållningsregler. Minipubliken som samlar en grupp människor i vissa syften kan ses som ett politiskt rum eftersom den utformas på olika sätt med olika motiv: hur deltagare rekryteras, hur de kommunicerar och hur deltagandet tillåts påverka politiken kan variera.

Ryan & Smith (2014) skiljer mellan tre olika typer av minipubliker: De

restriktiva formas genom representativa urval av deltagare med slumpmässiga eller kvasi-slumpmässiga metoder, både för att spegla allmänheten och för att säkerställa vissa grupperns närvaro och kompensera för skeva maktrelationer. Syftet är att utveckla djupare former av interaktioner om politiska sakfrågor. *Mindre restriktiva* minipubliker utgår från representativa och styrda urval och att gruppen ska vara tillräckligt liten för att kunna utöva genuin deliberation (djupare diskussioner och överläggningar). Men de öppnar ändå upp för grader av snedvridet urval då deltagare delvis rekryteras utifrån öppen inbjudan. Den typ av minipubliker som är vanligast i modern politisk styrning är de *expansiva* som inkluderar mer restriktiva forum, men också mer löst sammansatta publikationer där inbjudan är öppen och deltagarna kan delta på helt eget initiativ. Fung (2003) kallar utformandet av expansiva minipubliker för ”recept för offentliga sfärer”. Denna ambition kan ses som en normativ utgångspunkt för deliberativt medborgardeltagande: att hela ett splittrat och förstelnat politiskt samtal i den offentliga sfären genom mer jämlika möjligheter till överläggningar mellan medborgare och makthavare.

Den som utformar en expansiv minipublik står inför flera valmöjligheter. Förutom graden av inflytande som delegeras till minipubliken som Arnstein diskuterar, betonar Fung (2006) två ytterligare dimensioner: hur rekryteras deltagare och hur sker kommunikationen? (Figur 1). I varje di-

Figur 1. Demokratikuben: tre dimensioner av design för medborgardialogprocesser



Kommentar: Figuren är återskapad och översatt från originalet på engelska (Fung 2006) publicerad i Public Administration Review. 2006, Nr 66, s. 66-75.

mension finns ett antal typiska sätt att organisera deltagandet som kan vara mer eller mindre inkluderande och intensiva. Även om Fung är en förespråkare för deliberativa former av deltagande med tydlig koppling till politiskt beslutsfattande, är utgångspunkten för hans demokratikub inte att föreslå en specifik design. Syftet är snarare att åskådliggöra egenskaper – eller institutionella designmöjligheter – som medborgardialogers arrangörer har att välja emellan. Varje arrangör av en medborgardialog har ett stort antal beslut att fatta som inte bara kan förstås utifrån uppåtsträvande kliv på en steg. Demokratikuben åskådliggör fler möjliga kriterier för medborgardialoger, till nytta både för forskning och praktik. Ett sätt att organisera en interaktion mellan makthavare och medborgare kan innebära vissa specifika nyttor i relation till ett värde, och en enskild process uppfyller sällan alla möjliga nyttor. Genom att se en systematik i hur medborgardialoger utformas kan vi förhoppningsvis på ett mer nyanserat sätt relatera nyttor till värden som legitimitet, rättvisa och effektivitet. Nedan följer en kort beskrivning av de tre dimensionerna och olika designmöjligheter.

REKRYTERING AV DELTAGARE

I den mest öppna deltagandeformen söker rekryteringen en ”makropublik”. Information och argument presenterade i debattartiklar i media, tidningsannonser och TV-klipp riktar sig till hela den *offentliga sfären*. I andra änden av skalan är deltagande så restriktivt att bara experter involveras, vilket kännetecknar processer inom *expertförvaltning*. Däremellan förekommer olika urval av deltagare vanliga i medborgardialogspraktik. Genom *öppet självurval* rekryteras deltagare genom öppen annonsering och inbjudan till olika möten där deltagare väljer ut sig själva, vilket ofta leder till att de med mest intresse, tid och resurser deltar. För att balansera öppet självurval kan rekrytering också kompletteras med *öppet riktat urval* till grupper som upplevs önskvärda att ha närvarande för interaktioner, utan att nödvändigtvis stänga deltagande för andra. Att rikta sig till *föreningsföreträdare, företagsrepresentanter* eller andra sakägare och med *professionella intressen* i frågor som ska diskuteras är vanliga sätt att engagera aktörer med ofta starka intressen och förgrundade åsikter. Ibland bjuds bara dessa intressenter in för att lösa komplexa frågor och i andra fall kan de bjudas in till möten där också andra deltagare finns närvarande. Rent *slumpmässiga urval* görs genom statistiska metoder för att säkerställa minipublikens representativitet för en större population: exempelvis hela landet, hela staden, eller en specifik stadsdel.

KOMMUNIKATION

”Dialog” beskriver ett slags ömsesidig kommunikation mellan deltagare och arrangörer i minipubliken – men det är inte den enda möjliga kommunikationsformen. På ett öppet stormöte är interaktionen oftast begränsat till ensidig informationspridning där deltagaren *lyssnar som åskådare*. Enkäter om hur en plats upplevs eller klistralappar som sätts på kartor där deltagare tycker till om sin miljö handlar också om enkelriktad kommunikation. Genom att *uttrycka preferenser* registreras och summeras deltagarnas uppfattningar. Dialog förs när det ges utrymme för öppen och ömsesidig kommunikation, exempelvis genom att möjliggöra för deltagare att *utveck-*

la preferenser. Genom gruppdiskussion eller debatter kan deltagare utbyta tankar och reflektioner, lära sig och utveckla sina ståndpunkter – eller forma nya åsikter. Diskussioner kan bidra till att forma kluster av preferenser som sedan kan aggregeras och genom *sammanställningar eller förhandlingar* mobilisera stöd eller leda till kompromisser och beslut, exempelvis i form av en omröstning. Ytterligare ett steg mot dialog innebär att uppmuntra till *deliberation*. Det inträffar i ett första steg när deltagarna diskuterar för att förstå andras (och kanske även sina egna) värderingar och preferenser, och bakgrunden till dessa åsikter. Att förstå vilka meningsskiljaktigheter som finns och varför de finns öppnar upp för nästa steg i *deliberation*: att försöka uppnå samförstånd (i olika grader) med varandra baserade på resonerande, argumenterande och principiella ståndpunkter.

GRAD AV INFLYTANDE

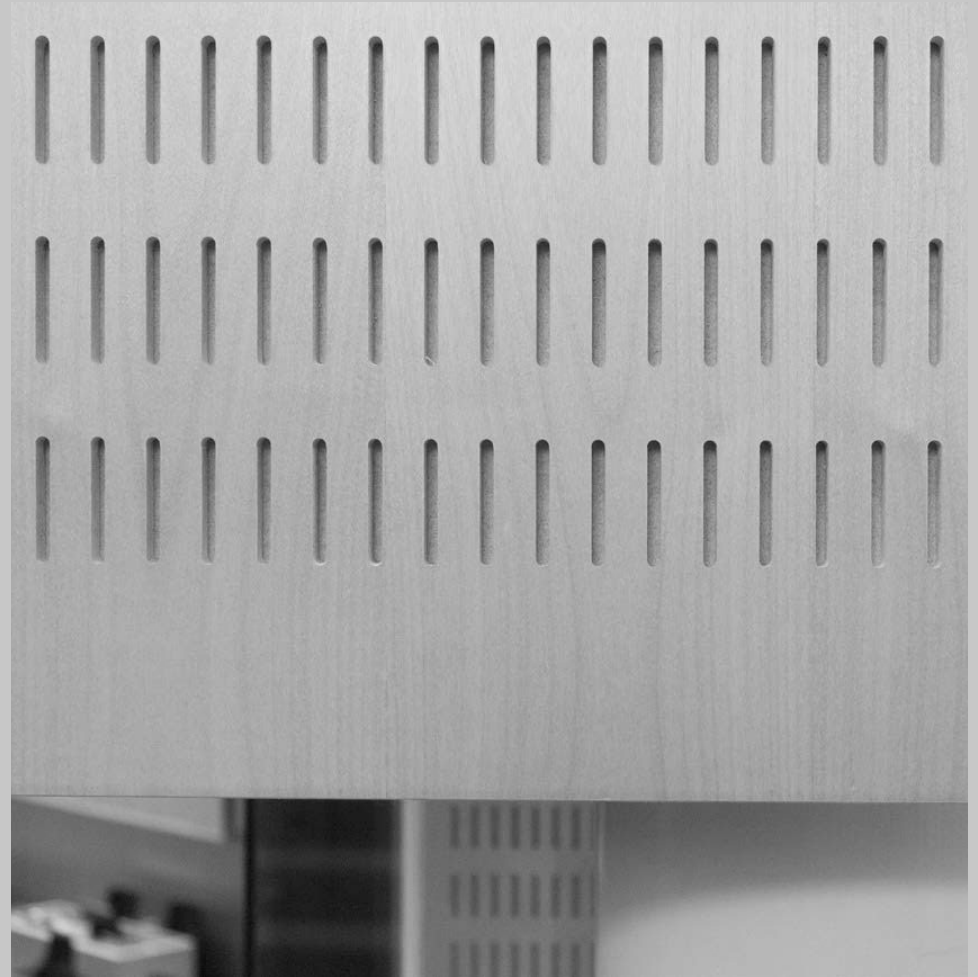
Demokratikuben skärper till Arnsteins definition av ”medborgarmakt”. Även om information inte innebär dialog är deltagande i exempelvis ett stormöte ett tillfälle där deltagare kan vinna *personlig nytta* genom att få insyn och kunskap om politiska frågor. Planerare och politiker som närvarar på stormöten eller tar del av smågruppsamtal kan påverkas av de känslor och tankar som förmedlas i diskussioner. Med retorik kan deltagare påverka en mottagare om att ett visst perspektiv är viktigt och rätt, vilket kan ses som en *kommunikativ påverkan*. Minipubliker fungerar ofta som rådgörande eller konsulterande inslag i politiska processer. Hur råd som deltagare bidrar med tas vidare beror i sin tur på vilka som deltagit och hur kommunikationen ordnats. Mer tydliga inslag av påverkan definieras som *samstyrande* eller *direkt auktoritet*. Samstyrande är en relativt stor spännvidd av överenskommelser där det politiska systemet och externa aktörer delar på ansvaret i en gemensam angelägenhet. Det kan handla om att rekrytera medborgare till en styrelse som fattar beslut om en offentlig verksamhet, eller att delegera en andel av en större budget för renovering av en stadsmiljö till en deltagande budgetprocess. Direkt auktoritet syftar ofta på en ovanlig bestämmanderätt som kan handla om delegation till exempelvis en förening gällande förvaltning av ett område eller en fråga.

AVSLUTNINGSVIS

Som denna genomgång visat så är Demokratikuben ett mer nyanserat verktyg för att förstå medborgardialoger än delaktighetstrappan. Även om varje steg i respektive dimension fortfarande är öppet för tolkning, har vi flera möjliga och mer precisa definitioner av vad en medborgardialog kan vara. Demokratikuben ramar in minipubliker som ett politiskt rum som kan ha olika egenskaper och därför olika effekter. I nästa artikel ska vi tillämpa modellen för att förstå medborgardialoger i svenska kommuner. ►■



beech veneer
beige marbled linoleum



perforated birch veneer

Planerings(re)publiken: medborgardialogers effekter

I denna artikel ska Demokratikuben tillämpas för att skapa en djupare förståelse för medborgardialoger som minipubliker och som politiska rum. När den amerikanska statsvetaren Archon Fung (2015) reflekterar över innovationer för inbjudet medborgardeltagande tio år efter författandet av Demokratikuben, konstaterar han att det finns flera tecken på att innovationerna ökat i antal. Deltagande styrning har spridits till flera platser och offentliga verksamhetsområden över hela världen, och initieras av en mångfald olika aktörer inom statlig, privat och ideell sektor. För det andra konstaterar han också att det förefaller som att den vanligaste formen av arrangerade minipubliker fortfarande är öppna och offentliga stormöten. Här rekryteras deltagare genom självval och kommunikationen är ensidig genom informationsspridning följt av korta diskussioner i rådgivande syften. Stormöten bidrar sällan till att uppfylla de potentiella nyttor som är möjliga för minipubliker enligt Fung som diskuterar dessa möjliga effekter i termer av legitimitet, effektivitet och social rättvisa. *Legitimitet* definieras som huruvida de som berörs av offentliga beslut har goda skäl att stödja och följa beslutet och *effektivitet* som organisationers förmåga att lösa ålagda problem. *Social rättvisa* definieras som motverkande av politiska ojämlikheter genom att dels undergräva resursstarka minoriteters maktövertag, dels stärka legitimiteten och effektiviteten i beslutsprocesser och därigenom stärka marginaliserade gruppers röst och deras välfärd.

När Fung (2015) analyserar innovationer för inbjudet medborgardeltagande konstaterar han att de har en viss inverkan på politikens effektivitet, men att de sällan ökar den sociala rättvisan. Dessutom menar han att det i många fall är svårt att konstatera ett samband mellan inbjudet medborgardeltagande och ökad legitimitet. Dessa uteblivna effekter beror enligt honom på avsaknaden av sociala rättvisevärden i deltagardemokratiska reformer. Det begränsade utrymme som minipublikerna tillskrivs i det offentliga beslutsfattandet minskar också allmänhetens stöd för dessa reformer vilket gör att det också uteblir en politisk vilja att driva mer omfattande deltagandereformer.

Det är dock viktigt att säga att forskningsläget visar att inbjudet medborgardeltagande tillämpas på olika sätt och med olika syften på olika platser i världen. En studie om medborgardeltagande i decentraliseringsreformer i Storbritannien undersöker exempelvis hur allmänheten i nio kommuner bjudits in i konsultationer inför reformerna (Prosser et al. 2017). Trots det faktum att legitimiteten för reformerna varit låg, konstaterar

forskarna att dialogprocesserna begränsats till ytliga rådgivande aktiviteter. Vissa processer har organiserats genom mycket inkluderande och öppna former av inbjudan till allmänheten, medan andra bjudit in mer exklusiva kretsar av lokalpolitiker och professionella intressegrupper. Givet den knappa tid och de knappa resurser som tilldelats konsultationerna menar forskarna att deltagandet begränsats till ”ohälsosamma nivåer”. En orsak bakom detta anges vara de statliga förhandlarnas ovilja till kompromisser.

I andra fall tillämpas mer intensiva former av deltagande som möjliggör en större påverkan på planeringsprocesser, vilket visas i en studie som tittar närmare på städers dilemman med omfattande utflyttning, med exempel från delstaten Ohio i USA (van Maasakers et al., 2020). Krympande städer får ofta problem med övergivna fastigheter och tomter som förfaller och i det här fallet har det motiverat kommuner att tillämpa intensiva former av medborgardeltagande. I denna studie analyseras organiseringen av 16 medborgardeltagandeprocesser i fyra olika städer med Demokratikuben och resultaten visar att organiseringen av minipublikerna huvudsakligen följer tre former. En vanlig form är ett brett och öppet deltagande med många deltagare med rekrytering genom öppet självval och där deltagare får uttrycka sina preferenser. Den andra deltagandeformen präglas av mer begränsade och riktade urval av deltagare som ges mer inflytande genom att få påverka utformningen av strategiska planer, eller att få bestämma över utvecklingsstrategier för de övergivna fastigheterna. Enligt forskarna kompletterar de tre formerna av deltagande varandra då de tillämpas vid olika skeden i planprocessen och bidrar till en bättre problemlösningsförmåga (van Maasakers et al., 2020).

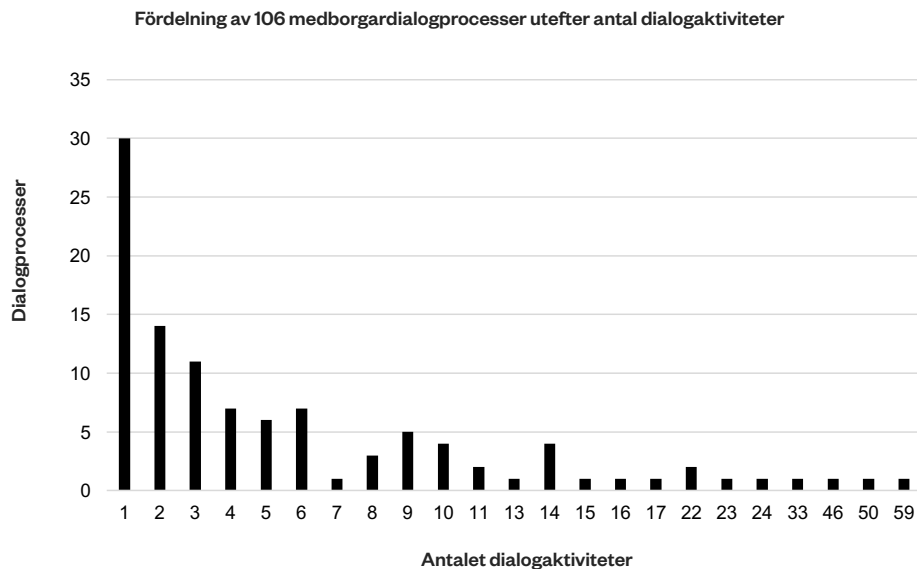
I projektet Medborgardeltagandets effekter har vi med Demokratikuben som analysverktyg kartlagt hur medborgardialoger i svensk kommunal samhällsplanering organiseras för att tillföra perspektiv på hur medborgardialoger organiseras och hur det kan utvecklas.

MEDBORGARDIALOGER SOM MÅNGTYDIG PRAKTIK

För att åskådliggöra vad en medborgardialog är har vi utgått från att det dels är en ”process” som integreras i en planeringsprocess och som består av en eller flera ”aktiviteter” – möten, evenemang, enkäter med mera (se Tunström detta nummer). Vissa processer kan innefatta många aktiviteter, medan andra processer endast innefattar en eller ett par. Varje aktivitet kan ses som en enskild minipublik som upprättas för att uppfylla dialogens syften i planeringsprocessen och som i sin tur präglas av olika designval. I figur 1 kan vi se att 30 av de 106 kartlagda dialogprocesserna arrangerades genom en aktivitet. Majoriteten av processerna har alltså organiserats genom två eller flera aktiviteter, ibland upp till ett 50-tal aktiviteter. Varje aktivitet innebär att en minipublik med unika egenskaper öppnas upp. Tillsammans formar aktiviteterna en övergripande dialogprocess.

Den skarpaste bilden av minipublikerna som politiskt rum ges om vi analyserar dialogaktiviteterna i sig. Intressanta mönster tydliggörs också om vi beskriver de övergripande processernas designegenskaper. Över hälften av medborgardialogsprocesserna använder flera olika metoder för rekrytering av deltagare. De rekryteringsmetoder som går att urskilja som vanligast i utformningen av övergripande medborgardialogsprocesser är antingen

Figur 1. Kartlagda medborgardialogprocesser utefter antalet dialogaktiviteter



Kommentar: Materialet som analyserats är baserat på information om 714 genomförda medborgardialogsaktiviteter i elva kommuner under perioden 2000–2015 (se mer information på s.13-14 i detta nummer).

öppet självurval (27%) eller *öppna och riktade urval* (17%). Utifrån Fungs definition kan detta tolkas som att minipublikerna tenderar att vara expansiva, vilket är en slutsats som stärks när vi också beaktar att endast 2 av 106 processer rekryterat deltagare genom *slumpmässiga urval*.

De vanligaste formerna för kommunikation i medborgardialogsprocesser är att deltagarna får *utveckla preferenser* eller *uttrycka preferenser*. En tredjedel av processerna nyttjar flera olika metoder, medan endast några få är *deliberativa*. Det är också bara enstaka processer som är strikt *informerande* eller *summerande och förhandlande* vad gäller kommunikationsform. De allra flesta processer (81%) har också kategoriserats som *konsulterande* eller *rådgivande* vilket indikerar nivån på inflytande. Cirka 11 procent av processerna kombinerar olika metoder för inflytande, men det kan vara värt att notera att endast ett fåtal processer medför någon form av *samstyrande* inflytande (tre processer).

Vi kan konstatera att majoriteten av processerna karakteriseras av förhållandevis ytliga former av kommunikation och inflytande. Men, detta är alltså utan att ha sett närmare på de enskilda aktiviteterna. Det är på aktivitetens nivå som mycket information om minipublikernas organisering finns att hämta.

REKRYTERING AV DELTAGARE

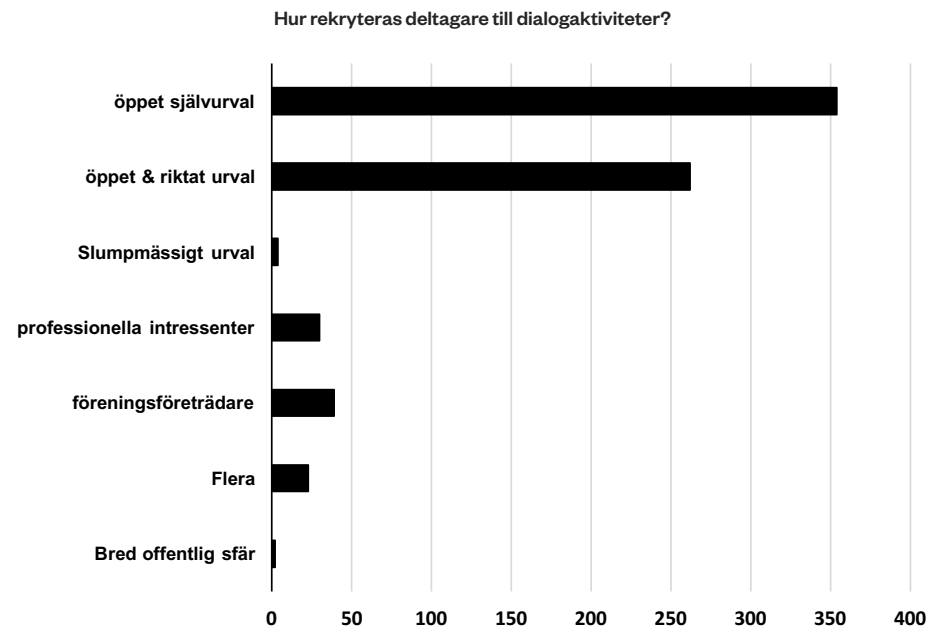
Vad kan vi dra för slutsatser vad gäller vanliga och ovanliga former av rekrytering till de dialogaktiviteter som vi kartlagt? Inte särskilt överraskande är

öppna möten och *deltagares självurval* den allra vanligaste metoden för rekrytering (cirka hälften). Den näst vanligaste formen utgörs av det som Fung kallar för *öppet och riktat urval*. Denna urvalsmetod innebär att dialogens arrangörer medvetet styr urvalet av deltagare och riktat inbjudan till en särskild grupp som uppfattas önskvärd att nå. Det kan handla om exempelvis barn, unga, funktionshindrade eller föräldrar. Den *riktade* urvalsmetoden är inte alltid så ”öppen” som det kanske framstår, då till exempel deltagande som riktar sig till barn eller elever på en skola faktiskt exkluderar pensionärer eller andra som berörs av besluten som eventuellt ska fattas. Det riktade urvalet är alltså delvis stängt för andra deltagare, och kan därför ses som ett mer eller mindre exklusivt deltagarurval.

Öppet självurval och riktat urval är de vanligaste rekryteringsmetoderna, vilket indikerar att syftet med medborgardialoger huvudsakligen är att nå grupper som inte uppfattas som professionella eller ideella företrädare för ett särskilt intresse. Det är också väldigt få dialogaktiviteter som är sammansatta genom urvalsmetoder där deltagarna statistiskt representerar en större population. Vårt material visar alltså att denna form av mer restriktiva minipubliker är ytterst ovanlig i samhällsplaneringens dialogarbete.

Vilka medborgare som deltar i dialoger beror alltså på två faktorer. Dels arrangörernas annonsering, val av lokaler och tidpunkt för mötet, dels arrangörernas prioriteringar kring vilka som ska bjudas in genom riktade rekryteringar. En vanlig uppfattning är att öppna möten inte inkluderar grup-

Figur 2. Rekrytering av deltagare utifrån antalet dialogaktiviteter



Kommentar: Materialet som analyserats är baserat på information om 714 genomförda medborgardialogsaktiviteter i elva kommuner under perioden 2000-2015 (se mer information på s.13-14 i detta nummer).

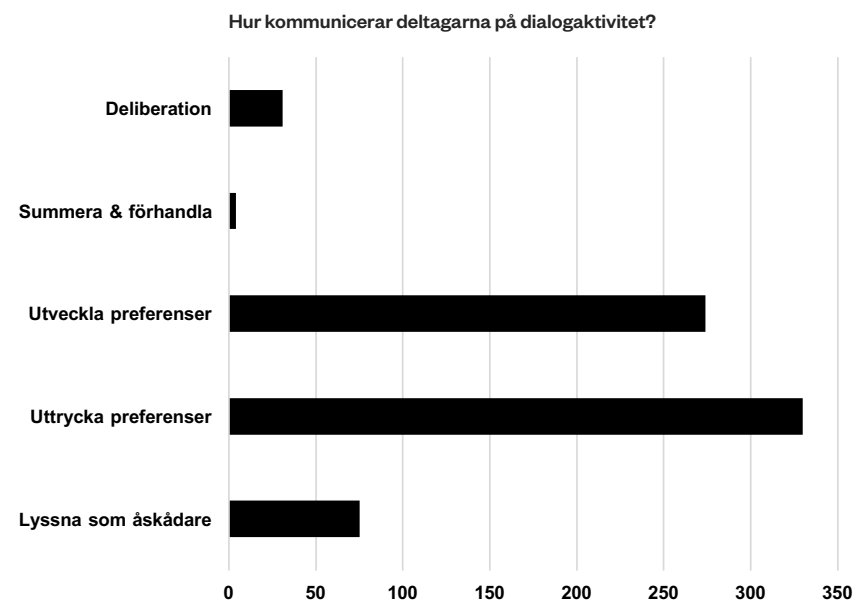
per som kan ha svårt att göra sina röster hörda, som inte nås av information eller inte känner sig berörda. Det riktade urvalet utgör därför ett slags kompenserande av självurvalets skeva konsekvenser. Vilka grupper som då nås av exklusiv inbjudan beror i hög grad på dialogarrangörens prioriteringar.

KOMMUNIKATIONSFORMER

Kartläggningen visar att det som kommuner definierar som medborgardialoger sällan innebär intensiv och ömsesidig kommunikation, utan mestadels envägskommunikationer. *Deliberation* innebär att diskussioner inte bara tydliggör vad deltagarna har för preferenser, utan också att de tillsammans når en gemensam syn som tydliggör, prioriterar eller klargör vad deltagarna är eniga kring och i vilka frågor det råder oenighet. Endast fyra procent av de kartlagda aktiviteterna kan kategoriseras som *deliberation*. Den vanligaste kommunikationsformen är att få *uttrycka preferenser* (38 %) vilket inte kan definieras som dialog, liksom de aktiviteter där deltagarna blir åskådare (11 %). Tillsammans utgör dessa icke-dialogiska kommunikationsformer knappa hälften av aktiviteterna som kartlagts.

Fler aktiviteter tillåter deltagare att *utveckla preferenser* (38 %) vilket kan definieras som en form av dialog eftersom deltagarna får utforska egna och andras åsikter. Vissa har troligen åsikter redan från början, men det är sällan som alla deltagare har sina preferenser klara i förväg. Men, de olikheter och konflikter som finns kanske inte alltid är helt tydliga när diskussionen

Figur 3. Kommunikationsformer under dialogaktiviteter



Kommentar: Materialet som analyserats är baserat på information om 714 genomförda medborgardialogsaktiviteter i elva kommuner under perioden 2000-2015 (se mer information på s.13-14 i detta nummer).

börjar, utan är något som deltagarna blir varse ju mer en dialog fortlöper. Att utveckla preferenser innebär exempelvis att i mindre grupper ta del av andras åsikter och ge uttryck för sina egna genom att lyfta frågor, reflektera högt eller besvara andras argument och perspektiv. Drömmar om en framtida stad som 100-tal deltagare nedtecknat på post-it-lappar ger sällan en samstämmig bild av deltagarnas önskemål, utan fungerar snarare som en buffé av olika preferenser. Hur den här buffén av önsksningar och preferenser sedan skördas och översätts av dialogens arrangörer till hänsynstaganden eller prioriteringar i planeringsprocessen kan variera. Här har arrangörens antaganden, värderingar och drivkrafter stor betydelse, eftersom deltagarna vid detta skede är bortkopplade från processen (jfr Wiberg, 2018).

GRAD AV INFLYTANDE SOM DELEGERAS

Precis som de övergripande dialogprocesserna är det inflytande som möjliggörs genom dialogaktiviteter i 75 procent av fallen begränsat till *konsultation och rådgivande*. Därtill erbjuder över 100 av 714 kartlagda aktiviteter endast inflytande i form av *personlig nytta* för deltagarna, till exempel genom att de får insyn i en pågående process. Ytterst få dialogaktiviteter möjliggör *samstyrning*. I dessa få fall rör det sig om småskaliga initiativ och utvalda grupper som tillsammans med beslutsfattare får bestämma över en avgränsad fråga så som en park eller en aktivitetsplats.

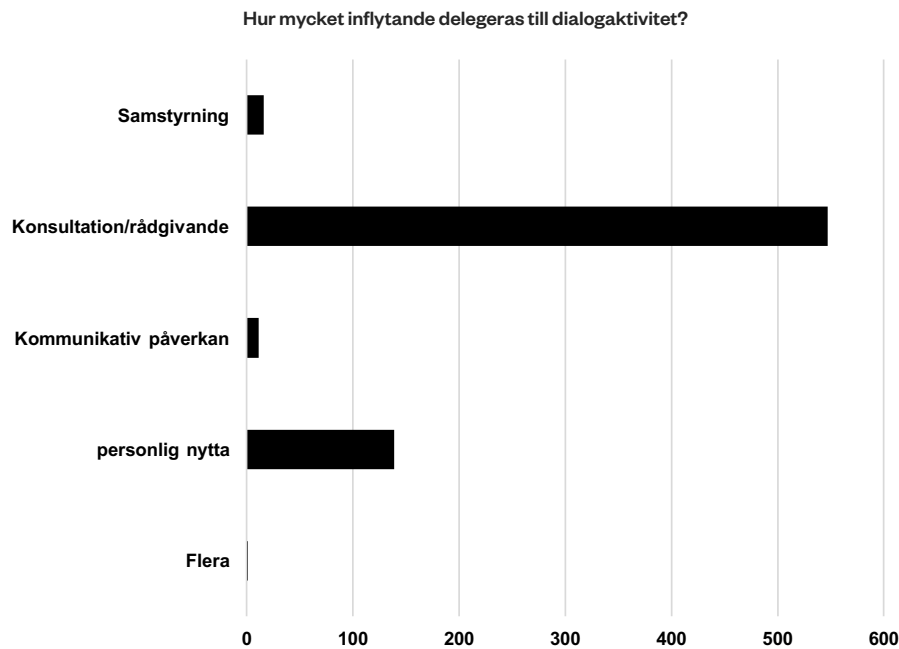
Utifrån dessa resultat är det frestande att dra slutsatsen att medborgardialoger på grund av sin öppna funktion som konsulterande och rådgivande inslag inte är integrerade i styrningen. Är det så att medborgardialoger så att säga "hänger fritt" i det politiska systemet? En svårighet att bedöma detta är att mer information behövs om processens utveckling. Det som är avsikten med en medborgardialog behöver inte bli dess faktiska resultat, och det som dokumenterats behöver inte alltid återspegla faktiska händelser.

Ett öppet och informerande stormöte kan "spåra ur" och förvandlas till ett diskussionsforum där påverkan från deltagare sker genom retorik, känslolyttringar och berättelser. Då sker en *kommunikativ påverkan* och det enda sättet att konstatera om detta har skett är om det dokumenterats. Liknande svårighet präglar också bedömningar av hur de konsulterande och rådgivande aktiviteterna nyttjas i beslutsprocesser. Dokumentationen av de synpunkter som framförs under dialogprocesser tydliggör inte exakt vilka synpunkter som påverkar tjänstepersoner och politiker, vilka som tagits om hand och vilka som sorterats bort. Många dokument som vi har granskat sammanfattar deltagarnas synpunkter i övergripande konklusioner som är öppna för tolkningar.

SLUTSATSER: MEDBORGARDIALOGER SOM EXPERTFÖRVALTNINGENS POLITISKA RUM

Mot bakgrund av de empiriska resultat som presenteras ovan kan organiseringen av medborgardialoger förstås som öppna, konsultativa forum för antingen informationsspridning eller informationsinhämtning kring planfrågor. Utifrån kartläggningen kan vi också se att medborgardialoger möjliggör dialog i form av gruppsamtal, workshops, vandringar och andra interaktioner där deltagare kan utveckla preferenser. Det är dock mycket

Figur 4. Grad av inflytande delegerade till dialogaktiviteter



Kommentar: Materialet som analyserats är baserat på information om 714 genomförda medborgardialogsaktiviteter i elva kommuner under perioden 2000-2015 (se mer information på s.13-14 i detta nummer).

ovanligt med deliberativa samtal och interaktioner där deltagare får utöva tydligt inflytande på en fråga. Utifrån vår studie skulle det innebära att SKR:s stränga definition av medborgardialoger i praktiken gäller för ytterst få förekommande processer.

Att medborgardialoger huvudsakligen framstår som ett mer eller mindre öppet rum för konsultationer genom preferensinsamling och –filtrering behöver dock inte endast medföra negativa konsekvenser för samhällsplaneringens legitimitet, effektivitet eller sociala rättvisa. Tvärtom kan vi tolka att dessa processer för med sig flera nyttor för demokratin, samtidigt som de också skapar nya utmaningar.

Konsultativa öppna eller riktade forum kan ses som ett fönster som öppnas för insyn i i maktens korridorer. Här bjuds medborgare in för att ta del av information, uttrycka sina åsikter eller diskutera gemensamma angelägenheter vilket gynnar politisk transparens. Kanske kan vi också säga att det är platser för folkbildning? De lärdomar och intryck som deltagare kan få i en medborgardialog kan ligga till grund för framtida aktiviteter och relationer med potentiellt positiva effekter på deras förtroende för det politiska systemet. De kunskaper som samlas in och de intryck som tjänstepersoner och politiker får efter dialogerna kan också ligga till grund för en mer insiktsfull beredning av processer med fler perspektiv och nyanser (se Harlings artikel i detta nummer). Politiken blir på så sätt mer medveten om

den sociala miljö som den har ansvar för. Genom att marginaliserade och resurssvaga grupper inkluderas genom riktade urval kan också politikens lyhördhet för röster som annars inte hörs lika tydlig öka. De ytligaste former för medborgardialoger kan trots tillkortakommanden ses som ett fruktbart och experimenterande steg framåt för förnyelsen av demokratiska värden som i många hänseenden står under hot. Kanske kan vi därför betrakta minipublikerna, från ett optimistiskt perspektiv, som ett första steg emot en demokratisering av demokratin.

Men de faktiskt existerande minipublikerna aktualiserar också kritikernas farhågor. Varje dialogprocess och -aktivitet innebär en organisering av medborgare och en kunskapsproduktion utifrån en rad förutbestämda värden, mål, syften och antaganden. Planeringsförvaltningens prioriteringar av lokaler, tider och agenda för möten sätter gränser för urval av deltagare. Även när riktade urval sker är det planerarnas motiv som styr den exklusiva grupp som ska ges röst. Frågor- och samtalsformer formas av planeringsförvaltningen vilket tenderar att ske genom främst informationsinhämtande eller -spridande metoder. Här ges planerare fria händer att skörda preferenser enligt egna perspektiv och motiv. En gruppdiskussion som arrangeras under en timme ger 10-talet deltagare några få minuter per person att yttra åsikter och diskutera respektive perspektiv. Den kunskap som produceras under mötet sammanställs av tjänstepersoner, utan större insyn från de som deltagit. Eftersom de allra flesta minipubliker har en konsulterande funktion är det också planeringsförvaltningens prioriteringar, baserade på deras filtrering av ett myller av perspektiv, preferenser och diskussioner som eventuellt ges utrymme som råd i vidare processer.

Om konsultativa minipubliker ger en röst till folket är det i så fall en röst som i mycket hög grad är filtrerad och kurerad av tjänstepersoner i kommunal förvaltning. Den minioffentlighet som konstrueras är i stora drag ett verk av planeringsförvaltningen, det är i själva verket en offentlighet som i hög grad kontrolleras av dem. Väldigt sällan ges deltagarna själva ett mandat att styra över hur deras röster ska sammanfattas, eller möjlighet att ens kollektivt bestämma vilka frågor som enar eller delar deltagarna. Än mindre tillåts medborgare själva sätta ramarna för den minipublik som de bjuds in till. Medborgardialoger formar alltså en publik och ett folkets röst som det politiska systemet nästintill helt förfogar över. Denna röst (publik) representeras sedan vidare i beslutsprocesser. Medborgardialoger kan utifrån detta kritiska perspektiv förstås som en folkets röst som representeras av planerare – en planerings(re)publik.

Enligt Arnstein (1969) syftar konsultativa deltagandeforum endast till att återskapa folket som statistiska abstraktioner genom att visa upp hur många som deltagit på möten eller fyllt i enkäter. Folket har då fått delta i medborgardialog, men sällan i politikskapande processer. Denna kritik är fortfarande relevant att överväga för varje deltagardemokratiskt lagd planerare. Minipublikerna kan användas för att öka transparensen, förbättra relationerna och kompensera för ojämlikheter i samhället. De kan samtidigt också användas för att öka lyhördheten för och förankra de intressen som förtroendevalda, uppdragsgivare, exploatörer och starka samhällsröster har. Medborgardialoger framträder då som politik i sig och därför en fråga som vi behöver diskutera och kritiskt granska ytterligare framöver. ♦■

Mångsyftande medborgardialog – Pragmatism och rationalitet i kommunal demokratiutveckling

Lite förenklat kan man säga att det finns fyra olika förhållningssätt till ambitionen att öka deltagandet i lokala planeringsprocesser. Bejakarens, *reformistens*, kritikerns och förnekarens delar ståpunkten att medborgardialoger gagnar samhällsplaneringen. Medan bejakarna menar att medborgardialoger och andra former av demokratiutveckling redan är en etablerad praktik med reella effekter, ser reformatörerna ökat direkt deltagande som något önskvärt men ännu inte riktigt fungerande. I bägge grupperna finns lite olika argument för deltagande. Ett är att deltagande och dialog skapar bättre *förmåga att styra samhället*. Dialogen bidrar till att planerarna får *kunskap* om lokala problem och genom bättre *förankring* kan förutse och undvika konflikter. Utifrån ett sådant argument är dialogernas syfte att öka samhällsplaneringens kapacitet att fatta och genomföra bra beslut. Dialogen är ett instrument för att *effektivisera samhällsplaneringen*.

Ett annat argument för medborgardialog bland bejakare och reformatörer är att samhällsstyrningen behöver *demokratiseras*. I förhållande till det representativa systemet, med politiska partier och val som centrala institutioner, kan förnyelsen vara mer eller mindre radikal. Dialogerna kan primärt ses som ett hjälpmedel för att få medborgarna att bättre ta sig an de traditionella roller som väljare, partiaktiva eller politiska kandidater tillskrivs i den representativa demokratin. Utifrån ett annat synsätt är dialogen en ny *politisk arena i sin egen rätt*. Dialogerna kan ses som ett sätt att ge alla berörda intressen en möjlighet att komma till tals och direkt försöka påverka den förda politiken, eller som sätt att genom samtal *mellan* medborgare och medborgargrupper utveckla nya, gemensamma och mer reflekterade ställningstaganden. (se Danielsson, Hertting & Klijn 2017; Hellquist & Westin, 2019)

Kritikerna och förnekarna delar sin skepsis mot en mer dialogbaserad planering. För *förnekarna* är medborgardialoger i första hand ett *principiellt* hot. I praktiken betraktas de som marginella, harmlösa och utan reella effekter. *Kritikerna* är mer bekymrade. För dem är medborgardialoger en existerande praxis som påverkar samhällsplaneringen negativt. Dialogerna, hävdar man, riskerar att äventyra centrala värden i samhällsstyrning-

en, genom att exempelvis försvåra ansvarsutkrävande, eller gynna redan resursstarka genom sina krävande former av deltagande. En undergrupp till kritikerna kan vi kalla *cyniker*. Cynikerna delar kritikernas skepsis, men menar att problemen inte ska förstås som oavsiktliga konsekvenser av godhjärtade försök. För cynikern är dialogpolitiken ett medel för dem med makt att ge sken av demokrati, och otidliggöra ansvaret för impopulära beslut (se Hertting & Kugelberg, 2017).

KONSTEN ATT INTEGRERA MEDBORGARDIALOG I SAMHÄLLSPANERINGEN

I denna artikel ska vi undersöka synen på medborgardialoger hos kommunala tjänstepersoner, planerare och politiker som kan antas höra till bejakarnas eller reformatörernas skara. Att analysera denna grupp synsätt är angeläget i sig, men vår ambition är också att ge ledtrådar till varför det – också i en till synes gynnsam kontext som den svenska (Hertting & Klijn, 2017) – förefaller så besvärligt att integrera medborgardialogens praktik i traditionella politiska och administrativa strukturer. Lokal demokratiutveckling tenderar att bli något som görs vid sidan av de kommunala kärnverksamheterna, med bristfällig integrering med det mer reguljära politiska systemet och en oklar rollfördelning mellan valda representanter och de aktörer som engagerar sig i dialogerna (Bäcklund & Mäntysalo, 2010). Vår tes är helt enkelt att ”demokratiutvecklarnas” tankar och idéer kan ge nycklar till svårigheterna att implementera nya former av mer direkt dialog med medborgare i lokalpolitiken.

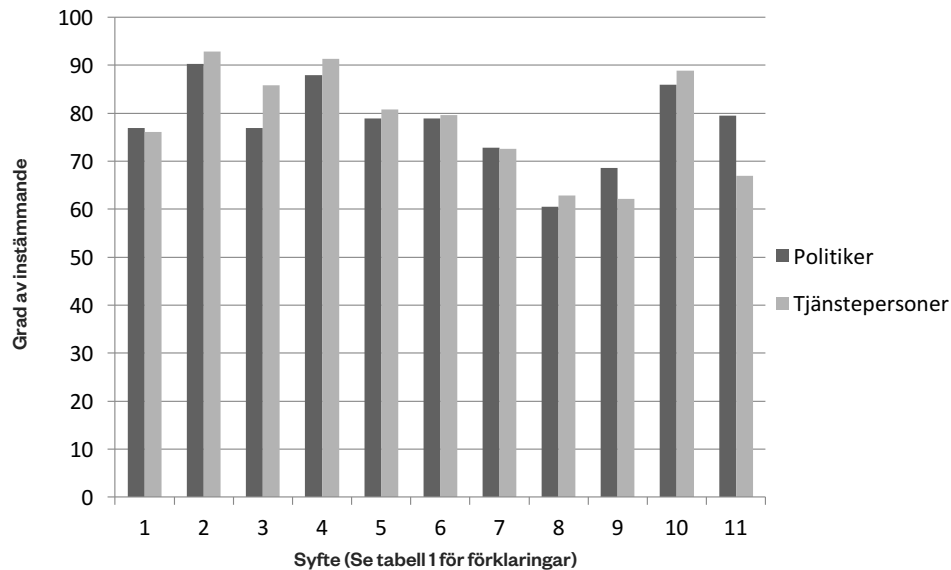
Närmare bestämt kommer vi presentera resultat från en enkätundersökning av deltagare som 2016 deltog i Sveriges Kommuners och Regioners (SKR) projekt för medborgardialog och demokratiutveckling. Vår studie baseras således inte på något representativt urval av kommunala tjänstepersoner eller politiker i allmänhet. Tvärtom kan de svarande antas vara både särskilt engagerade i och särskilt kunniga om medborgardialog i kommunal samhällsplanering. Det sammanlagda antalet respondenter var 347 varav drygt hälften (54%) var tjänstepersoner och resten förtroendevalda politiker (46%).¹

DEN MÅNGSYFTANDE MEDBORGARDIALOGEN

I vår enkät bad vi SKR:s demokratiutvecklare ange hur starkt de instämmer i olika tänkbara syften med medborgardialog. Svartalternativen, som framgår i tabell 1 nedan, är formulerade för att täcka olika idéer om vad medborgardialog kan tänkas vara till för. Som framgår av figur 1 nedan är de tre syften som högst andel demokratiutvecklare instämmer i att (1) ”inkludera särskilda grupper som inte brukar komma till tals i politiken”, (2) ”ge kommunen bättre kunskap om medborgares upplevelser/uppfattningar”, och (3) ”skapa större förtroende för kommunens arbete”. Av de höga indexvärdena på många olika frågor kan vi också dra slutsatsen att demokratiutvecklarna, både som *grupp* och enskilda *individer*, tillskriver dialogerna *många* och *olika* syften.

Den här bilden stärks och fördjupas ytterligare av tydliga signifikant positiva korrelationer³ mellan demokratiutvecklarnas inställning till olika alternativa syften med dialogerna. Det som av oss betraktats som helt *olika*

Figur 1. Demokratiutvecklarnas syn på dialogernas syften²



Tabell 1. Formulering av syften i enkät

- 1) ge medborgarna bättre kunskap om kommunens arbete
- 2) inkludera särskilda grupper som inte brukar komma till tals i politiken
- 3) öka lokalsamhällets förmåga att lösa gemensamma problem
- 4) ge kommunen bättre kunskap om medborgares upplevelser/uppfattningar
- 5) ge medborgarna mer inflytande över utformningen av den kommunala verksamheten
- 6) skapa lokal sammanhållning och gemensam förståelse mellan olika grupper
- 7) ge medborgarna möjlighet att prioritera mellan alternativa förslag på lösningar eller åtgärder
- 8) föra över makt och inflytande från politiker och tjänstemän till medborgarna
- 9) skapa en alternativ plattform för lokala opinionsyttringar
- 10) skapa större förtroende för kommunens arbete
- 11) öka intresset för partipolitiken och den representativa demokratin

Tabell 2. De tre starkaste syftena och deras starkaste kopplingar till andra syften

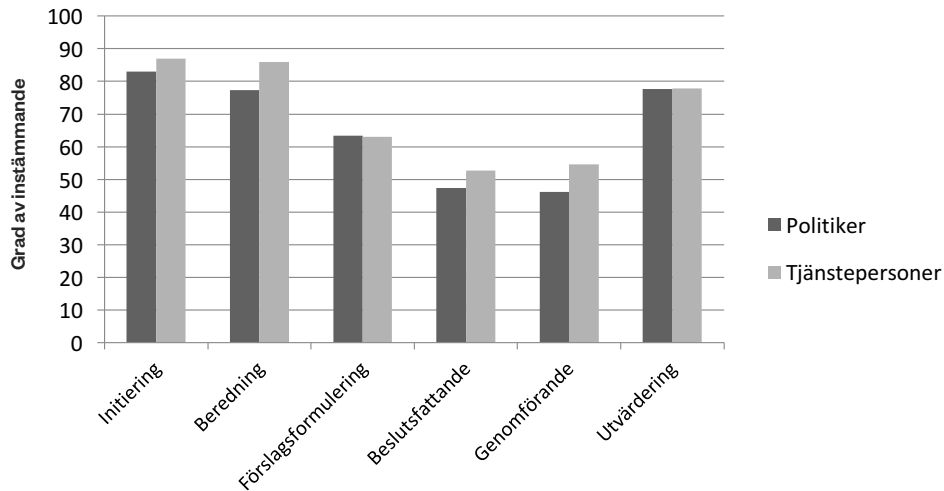
Starkt syfte	Starkaste korrelationer med andra syften
1) inkludera särskilda grupper som inte brukar komma till tals i politiken	1) öka lokalsamhällets förmåga att lösa problem 2) ge kommunen bättre kunskap om medborgarna 3) skapa större förtroende för kommunens arbete
2) ge kommunen bättre kunskap om medborgares upplevelser/uppfattningar	1) skapa större förtroende för kommunens arbete 2) ge medborgarna mer inflytande över utformningen av den kommunala verksamheten 3) inkludera särskilda grupper som inte brukar komma till tals i politiken
3) skapa större förtroende för kommunens arbete	1) ge medborgarna bättre kunskap om kommunens arbete 2) ge kommunen bättre kunskap om medborgarna 3) inkludera särskilda grupper som inte brukar komma till tals i politiken

bevekelsegrunder för dialog har av respondenterna uppenbarligen inte betraktats som oförenliga syften. Ett exempel gäller syftet att inkludera grupper som annars inte brukar komma till tals. Detta i våra ögon ganska politiska och radikala syfte samvarierar mycket tydligt med syftena att öka lokalsamhällets förmåga att lösa gemensamma problem, att ge kommunen bättre kunskap och att skapa större förtroende. Att inkludera marginaliserade grupper tycks således inte i första hand ses som ett *politiskt* projekt, utan som ett sätt att skapa en mer ändamålsenlig *förvaltning*. Talande är också att det inte finns något statistiskt signifikant korrelation mellan detta syfte och syftet att skapa en alternativ plattform för lokala opinionsyttringar eller att öka intresset för partipolitiken. Att inkludera marginaliserade grupper tycks därför ha en administrativ och funktionell snarare än demokratisk eller politisk logik.

PRINCIPER OCH PRAGMATISM I DIALOGPLANERINGEN

En viktig slutsats är alltså att medborgardialogerna tillskrivs många och till synes disparata syften. Också de svagaste får ett relativt högt instämmande. Drygt 20 procent av kategorin tjänstepersoner instämmer till exempel *helt och hållet* i att medborgardialog handlar om att överföra makt från personer mer politiska mandat till medborgarna. Samtidigt är det viktigt att upprepa att det är en speciell grupp med särskilt intresse för demokratiutveckling som vi analyserar. Vår observation kan också formuleras som att inte ens i denna grupp är idén om att medborgardialog handlar om att omfördela makt särskilt stark. En intressant iakttagelse är vidare att det inte enbart är de mer radikala politiska syftena med medborgardialog som får svagare stöd, utan

Figur 2. Medborgardialogens önskvärdhet i relation till fas i beslutsprocess



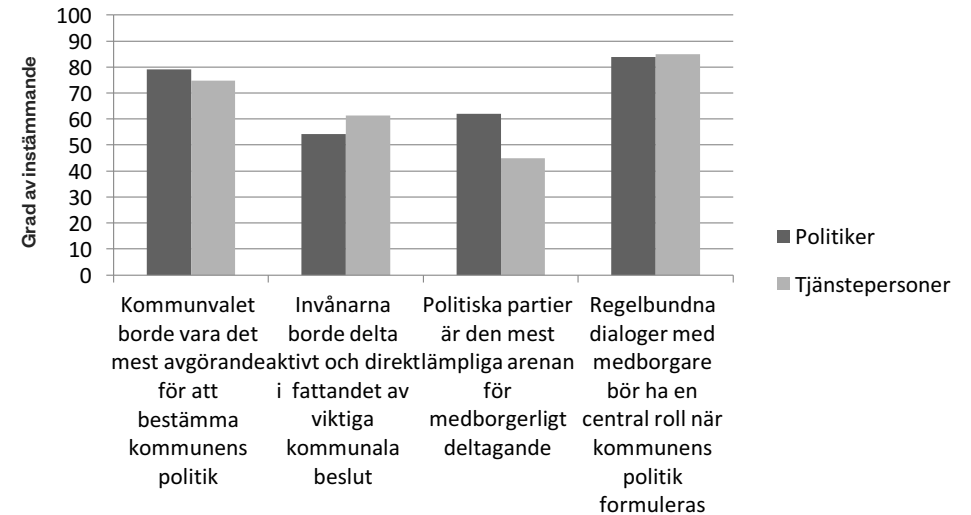
också medborgardialog som ett sätt att stärka den representativa demokratin genom att öka intresset för partipolitiken.

Medborgardialog verkar kort sagt i första hand inte vara en demokrati-medicin, utan snarare ett pragmatiskt stärkande av lokal styrningskapacitet. Och det är förstas inte fel i sig. Utifrån ett sådant synsätt handlar ambitionen att nå resurssvaga personer mer om att mobilisera resurser för styrning än om politisk jämlikhet.

Ytterligare ett tecken på denna apolitiska syn på dialogens funktion framträder när vi undersöker i vilka faser av den politiska beslutsprocessen som den anses mest önskvärd. I figur 2 nedan framgår att det är initierings-, berednings- och utvärderingsskedena av policyprocessen som dialogerna främst kopplas till. I beslutsfattande och, kanske något mer förvånande, implementering, är dialog mindre önskvärd. Bilden bekräftar vad vi funnit ovan. Dialogerna anses i mindre grad höra hemma i lokalpolitikens maktcentra.

Samma tendens ser vi när vi ber demokratiutvecklarna ta ställning till påståenden om olika mekanismer för den kommunala demokratin. I figur 3 framgår att en stor andel av respondenterna instämmer i att regelbundna dialoger bör ha en central roll när kommunens politik formuleras, medan färre instämmer i att invånarna direkt bör delta i viktigt beslutsfattande. I figur 3 framgår också att respondenterna inte tycks se någon motsättning mellan medborgardialoger och kommunalval som underlag för den förda politiken – de instämmer i hög grad i båda dessa demokratiska mekanismer. Däremot tycks tilltron till politiska partier som den mest lämpliga arenan för medborgerligt deltagande vara lägre, särskilt hos tjänstepersoner.

Figur 3. Demokratiutvecklarnas syn på demokratins mekanismer



DEN MÅNGSYFTANDE MEDBORGARDIALOGEN OCH DEN BEGRÄNSADE INSTITUTIONALISERINGENS RATIONALITET

Sammantaget kan vi konstatera att demokratiutvecklarna tillskriver medborgardialogerna en bred arsenal av syften i en pragmatisk snarare än principiellt renlärig mix. Man kan diskutera hur överraskande detta är. Å ena sidan har vi att göra med kommunpolitiker och tjänstepersoner snarare än politiska filosofer och demokratiteoretiker. Å andra sidan rör det sig om en grupp politiker och tjänstepersoner som genom sitt engagemang i dessa frågor kan förväntas ha en mer genomtänkt idé än andra.

En tänkbar förklaring till blandningen av idéer och syften som tillskrivs medborgardialoger, och till att regelbundna dialoger och kommunalval samtidigt ses som önskvärda centrala mekanismer för politikens utformning, är att medborgardialoger idag är relativt svagt institutionaliserade och marginella. I sig skulle detta kunna göra de potentiella spänningarna mellan olika idéer om dialog mindre påtagliga och besvärande än om de skulle genomföras i stor skala och med en starkare länk till det representativa systemet.

Men man kan också tänka sig att sambandet mellan den pragmatiska sammansättningen av olika idéer om medborgardialogens syften och svårigheten att skapa tydlighet och stabilitet kring dialogernas roll går åt andra hållet. Dialogpolitiken skulle i så fall sälla sig till en skara av institutionella mekanismer i svensk politik, vars innebörder samtidigt är närmast heliga och höljda i dunkel mystik. Det handlar om en ”otydlighetens strategi” (Eisenberg, 1984) för att hantera konflikter mellan olika mål och normer. Precis som svenska politiker tycks finna en rationalitet i avsaknaden av en författningsdomstol, en vag bestämning av det kommunala självstyret och tvetydigheten i de självständiga ämbetsverkens roll, så möjliggör den begränsade institutionaliseringen av medborgardialoger ett för makthavarna

pragmatiskt och kontinuerligt reglerande av dess innebörd. De kan på detta sätt demonstrera en vilja att realisera de potentiella värden som bejakare och reformatörer ser i medborgardialoger, utan att tvingas göra större avkall på de värden som förknippas med representativ demokrati och traditionell förvaltning just de värden som förnekare och kritiker är oroliga för att dialoger hotar.¹ Svårigheterna att finna stabila och tydliga former och mandat för medborgardialog är utifrån en sådan tolkning inte ett ”misstag” och inte heller ett uttryck för ”lurendrejeri”. Det är helt enkelt ett sätt att hantera i princip oförenliga normer som i praktiken förenliga och ännu ett tecken på priset som får betalas när pragmatism upphöjs till princip (jfr Heclø & Madsen, 1987). ■ ■

Noter

1. För en mer utförlig presentation av materialet, se Hertting & Hellquist 2017.
2. Indexet mäter grad av instämmande och är utformat så att ett indexvärde på 100 innebär att samtliga respondenter instämmer helt i ett påstående, och ett indexvärde på 0 innebär att samtliga respondenter helt tar avstånd från ett påstående.
3. För att beräkna korrelationen mellan respondenternas inställning till olika syften har vi använt måttet Goodman & Kruskals gamma, som lämpar sig för den typen av ordinal data som enkätsvaren innehåller.

Nils Hertting

Nils Hertting är sedan 2018 prefekt för Institutet för bostads- och urbanforskning vid Uppsala universitet och sedan 2010 docent i statskunskap vid samma universitet. Hans forskning handlar om olika aspekter av lokal samhällsplanering och stadspolitik och knyter ofta an till statsvetenskapliga teorier om samhällsstyrning genom deltagande, dialog och samverkan.

Alexander Hellquist

Alexander Hellquist har en bakgrund som nationalekonom med inriktning på miljö- och utvecklingsekonomi. Han har arbetat vid Länsstyrelsen i Kalmar och Naturvårdsverket. Sedan 2010 är han verksam vid centrumbildningen Swedesd på Uppsala universitet. Där arbetar han med följeforskning och utbildningar med fokus på samverkan och dialogbaserad planering. Han är även verksam som processledare i flera samverkansprojekt kring komplexa samhällsfrågor.



off-white painted wall
black & white sign
grey & light grey plastic
white plastic, blue key



birch veneer
beech veneer
black text
blue logo
white painted wall

Medborgardialog och expertstyre: deltagande som motverkar eller medverkar till teknokrati

Om det för några decennier sedan var möjligt att bjuda in till medborgardialog genom att annonsera om offentligt samråd i lokaltidningen och ställa fram en smörgåstårta medan de tekniska och naturvetenskapliga experterna höll föredrag om någon planerad miljöstörande anläggning, så ställs idag allt större krav på professionell hantering av medborgardialog.

Ett vanligt argument för breddat deltagande och medborgardialog är att det motverkar teknokrati. Teknokrati innebär att en liten grupp experter har stor makt över beslut som angår många, vilket är problematiskt när det gäller komplexa frågor som behöver beläggas utifrån fler perspektiv. Medborgardialog kan bredda perspektiven, och därmed potentiellt motverka teknokrati.

Men medborgardialog kan också medverka till teknokrati. Ett intensifierat fokus på rätt typ av expertis och metoder för att initiera medborgardialog riskerar att leda till ett extra lager av byråkrati och expertstyre. I takt med att metodexperter och professionella moderatorer blir viktigare, finns det en risk att sakfrågorna kommer i skymundan, besluten blir mindre transparenta och svårare att påverka.

Denna artikel diskuterar spänningar mellan medborgardialog och expertstyre. Frihamnen i Göteborg, som de senaste åren varit i fokus för omfattande planer och försök till medborgardialog, används som exempel på utmaningar som kan uppstå för både stadsplanerare och berörda grupper.

2. ATT LYSSNA PÅ ALLMÄNHETEN

Myndigheter och andra expertbaserade organisationer har historiskt ofta ägnat sig åt enkelriktad kommunikation, med utgångspunkten att experter kan och bör utbilda allmänheten. Men det har också alltid funnits ett stort värde för regeringar och beslutsfattare att lyssna på allmänheten. Särskilt värdefullt kan det vara att lyssna på den ”tysta majoriteten”, alltså de som *inte* är organiserade eller mobiliserade i en viss fråga (Lezaun & Soneryd, 2007). De som redan format en åsikt kan vara högljudda och överrösta de andra, minst lika legitima rösterna. De som är mobiliserade och har tagit ställning kan dessutom ta chansen att göra sin röst hörd genom protester, aktivism, eller lobbying. När en liten grupp försöker göra sig hörd kan beslutsfattare eller berörda tjänstepersoner hävda att den lilla skaran missnöjda bara representerar ett litet snävt perspektiv och att fler perspektiv, värda att lyssna på,

finns hos allmänheten.

Men eftersom allmänheten är tyst måste beslutsfattare lyssna *aktivt* på dem, det vill säga det krävs en del arbete för att dessa tysta röster ska kunna höras. Det finns en rad instrument eller metoder för detta: till exempel surveyundersökningar, fokusgrupper, samrådsmöten och medborgarpaneler. Metoderna kan användas för att generera lekmannaåsikter. Det aktiva lyssnandet kräver metodkunskaper. Det samlade kunnandet, om olika metoders logik, brister och fördelar tillsammans med ett slags hantverksmässigt kunnande för att genomföra dem, kan förstås som *deltagarteknologier*, som sammansättningar av expertis, teknik och omsättningen av dessa kunskaper och instrument i en praktik (Soneryd, 2016).

Produktionen av ”lekmannaåsikter” skapar nya och experimentella kluster av människor som kan förstås och hanteras av samhällsvetenskaplig och psykologisk expertis. Experter som besitter kunskap om metoderna har företräde att tolka dess resultat och kan därför göra anspråk på att representera de lekmannaåsikter de organiserar och mäter (Rose, 1999, s. 189-190). Det nya som skapas är alltså kluster av människor, rekryterade från den tysta massan vars röster nu gjorts möjliga att höra genom de svar de gett på en enkätundersökning, eller genom den dialog som har förts under ett fokusgruppsamtal eller ett samrådsmöte. Men de kan inte höras direkt, utan det krävs representanter: experter som kan producera men också tolka resultaten.

Värdet av att lyssna på allmänheten kan motiveras av att lekmän kan bidra med insikter, kunskaper, och framförallt värden, som kan berika beslutsfattandet (Wynne, 2001); att samråd och deltagande kan motverka allmänhetens misstro mot experter eller ny teknik (Wilsdon & Willis, 2004); eller att allmänhetens åsikter inte är fasta utan rörliga och formbara (Lezaun & Soneryd, 2007). I praktiken är variationerna stora. Ibland bjuds allmänheten in men ibland är det intressegrupper eller särskilt berörda som experter och myndigheter vill lyssna på och involvera. I båda fallen uppstår en restprodukt som kan ställa till det, nämligen alla de som inte bjuds in, de objudna.

2.1 INBJUDEN, OBJUDEN OCH OVÄLKOMMEN

Det finns inte någon allmänhet ”därute”, utan allmänheten *blir till* i relation till hur de tilltalas av myndigheter, och i relation till myndigheters misslyckanden, vilket kan leda till frågor som engagerar och mobiliserar människor till upprop och kritik. Myndigheter kan tilltala allmänheten som passiva mottagare av utbildningsinsatser eller som en partner som blir inbjuden till dialog. Även om syftet med att initiera en medborgardialog är att öppna för andra perspektiv än de som experterna själva omfattar, så präglas dialogprocesser alltid både av inkludering och exkludering av såväl frågor som deltagare.

Det toppstyrd deltagandet präglas av en skillnad mellan inbjudna och objudna (Wynne, 2007). Ibland blir deltagarna till genom självselektion. Om en organisation annonserar om ett offentligt möte, så kan vem som helst delta. En effekt av detta är en snedfördelning av deltagare, eftersom det finns en risk att det framförallt är de som tagit tydlig ställning i frågan som dyker upp. Organisatören kan därför vilja motverka självselektion och främja en bredare representation.

Alla former av ”inbjudet deltagande” (toppstyrt deltagande) präglas

dessutom av organisatörens inramning av de frågor som de vill ha en dialog kring. Inramningen begränsar deltagandet och innebär en rad explicita och implicita antaganden om vad som är viktigt att diskutera, vilka frågor som kan diskuteras och vilken kunskap som är relevant. Det är sådana antaganden som den objudna allmänheten – grupper som är engagerade och mobiliserats kring frågor som angår dem – ofta utmanar.

Myndigheter kan misslyckas med att representera viktiga frågor eller berörda grupper, vilket kan leda till att delar av allmänheten (de objudna) uppmärksammar dessa blinda fläckar hos myndigheterna och mobiliserats kring misslyckanden eller frågor som de anser blivit förbisedda (Marres, 2007). Hur myndigheter hanterar den spänning som uppstår mellan den allmänhet de själva bjudit in och de självorganiserade aktivistgrupper som står utanför, varierar historiskt och mellan olika policyområden (Welsh & Wynne, 2013). I nästa avsnitt som ägnas exemplet Frihamnen i Göteborg, uttrycker både stadsplanerare och berörda grupper, att ambitionen att breda deltagandet leder till nya problem som inte är enkla att hantera.

3. MEDBORGARDIALOG I FRIHAMNEN, GÖTEBORG

Göteborgs stad har uttryckt höga ambitioner att stärka dialogen med sina medborgare, inte minst när det gäller stadsplanering (Tahvilzadeh, 2015). Exempel på detta är de intensiva och varierade försök till medborgardialog som skedde i relation till Frihamnen, Göteborg (se Metzger, Soneryd & Linke 2017; Soneryd & Lindh, 2019).

Frihamnen är ett hamnområde i Göteborg som ligger centralt inom Älvstaden. Älvstaden är ett stort stadsutvecklingsprojekt i centrala Göteborg. Nya bostäder och grönområden byggs och planeras flera kilometer på båda sidor om Göta älv. Tidigare utvecklingsprojekt inom Älvstaden möttes av hård kritik på grund av att nybyggnationer och dyra bostäder tvingade både boende och små verksamheter att flytta. Det var bland annat denna kritik som gjorde att Göteborg stad beslutade att Frihamnen skulle utvecklas med billiga bostäder och att planeringsprocessen skulle kännetecknas av en öppen dialog och ett engagemang och medverkan av människor från alla delar av staden (Windh, 2014).

Utvecklingen i Frihamnen motiverades med att området skulle kunna knyta ihop de segregerade stadsdelarna på varsin sida om älven. En uttalad målsättning var att de nybyggda bostäderna skulle bestå av hälften hyresrätter och hälften bostadsrätter. Dialogprojekten genomfördes på en mängd olika sätt och med olika metoder såsom workshoppar, torgmöten, och intervjuer. Metoderna och teknikerna skapar möjligheter att identifiera, engagera och mobilisera olika slags intressenter och medborgargrupper. Men olika problem kan uppstå när tjänstemän och beslutsfattare försöker lyssna aktivt.

En utmaning var att bjuda in och engagera delar av allmänheten som inte var organiserade från början. Det gjordes flera sådana försök, riktade till olika grupper, och ett av dessa försök var riktat till unga personer, med målet att göra Frihamnen till ”en plats för alla” (Sjögren, 2014). Det var svårt att hitta ungdomar som ville vara med och som kunde anses representera olika delar av staden. Efter flera försök så övergavs denna ambition.

De unga stadsutvecklare som deltog i projektet hade tidigare varit enga-

gerade i andra frågor och i politik och föreningsliv. Det fanns en spänning här mellan det initiala syftet med Unga Stadsutvecklare att låta de som vanligtvis inte engagerar sig i offentliga frågor komma till tals, att ’hela staden’ skulle delta och det praktiska arbetet med att engagera grupper från hela staden. Flera av ungdomarna fortsatte att vara engagerade i Frihamnen och/eller stadsutvecklingsfrågor även efter att projektet hade slutat. De unga stadsutvecklarna kan ses som ett exempel på mobilisering av deltagare vars intressen inte var givna innan, och som formades under och efter dialogprocessen, men i detta fall med en begränsad och homogen grupp av deltagare.

En annan utmaning kan ses i ett omvänt exempel: att låta redan organiserade intressen komma till tals. Till utvecklingen i Frihamnen skapades en referensgrupp som involverade organiserade intressegrupper: boende runt området, pensionärer, ungdomar, funktionshindrade, hjälporganisationer och ett interreligiöst råd. Referensgruppen följde hela planeringsprocessen för Frihamnen. Intresseorganisationerna hade redan etablerade rutiner för att bevaka och arbeta med de frågor som de organiserats kring. I officiella rapporter hänvisas till referensgruppen och dess uttryckta åsikter kring den planerade utvecklingen. Men det var oklart hur dessa uttryckta åsikter och intressen skulle tas om hand i senare stadier av planeringsprocessen. I våra intervjuer uttryckte intresseorganisationer att de var ovana vid situationen – de var mer vana vid att själva uppmärksamma frågor och försöka göra sig hörda, än att proaktivt tillfrågas att lägga sina perspektiv på ett geografiskt område och dess utvecklingsplaner. Några av de deltagande organisationerna uttryckte en oro för att segregeringen skulle förvärras i och med de föreslagna planerna.

Ambitionerna att ”alla” ska vara representerade, höras och inkluderas – från de som inte tidigare engagerat sig till de som redan är organiserade kring specifika intressen – leder till toppstyrt deltagande som föregår medborgares egna initiativ och mobilisering. Detta uppmärksammades av stadsplanerare som ansvarade för dialogerna som problematiskt. När all tid går åt till att ta initiativ, organisera och bjuda in till dialog, kan beredskapen att lyssna på de som berörs faktiskt minska. En tjänsteperson reflekterade över detta i en intervju: ”Vilken beredskap har vi när olika invånargrupper vill ha dialog med oss?” (Intervju, Göteborgs stad, 2015).

En tredje och relaterad utmaning, är risken att dialogen sker vid sidan av och med oklar relation till planer och beslut. Målet att möjliggöra billigare bostäder i Frihamnen hotades när Fastighetskontoret under hösten 2020 föreslog att Frihamnen, eller delar av, skulle säljas till högstbjudande (Klingberg, 2020). En försäljning skulle leda till en annan fördelning av bostadsrätter och hyresrätter, och rucka på ambitionerna om att bryta med segregeringen i Göteborgs stad. Medborgardialog ses som en av flera dimensioner i ett pågående arbete för att minska segregeringen i Göteborgs stad. Men för att den ska kunna vara det kan dialogen inte vara helt bortkopplad från frågor om insyn i och påverkan på besluten och frågan om vem som slutligen kommer att kunna bo i centrala delar av staden.

4. SLUTORD

Ett för starkt fokus på metoder och olika former för att bjuda in medborgare till dialog kan göra processen mindre transparent och till och med försvåra möjligheten att påverka beslut. Ju mer standardiserade deltagarteknologierna är, desto mer förutsägbart blir resultatet. Samtidigt är deltagande alltid oförutsägbart. Det finns alltid en risk (eller möjlighet) att oförutsedda bieffekter eller orepresenterade fenomen uppstår vid sidan av expertisens ramverk och påkallar uppmärksamhet. Deltagandets oförutsägbarhet är ett viktigt värde i alla deltagandeprocesser. Både frågor och deltagare kan vara oförutsägbara, nya frågor och intressenter kan uppstå efterhand, och på oväntade sätt.

Genomförda medborgardialoger ger experter möjlighet att sammanfatta och tolka dess resultat. De kan visa att det funnits möjligheter till insyn, diskussioner och i vissa fall påverkan på planer och beslut. Men alla toppstyrda former för deltagande förutsätter och skapar också en viss ordning och innebär också alltid exkludering av frågor, perspektiv och deltagare. De exkluderade kan göra sig hörda i efterhand genom att medborgare mobiliserar sig kring frågor som angår dem. Hur beslutsfattare och planerare hanterar sådana spänningar – mellan den allmänhet de själva bjudit in och objudna, kanske ovälkomna och kritiska medborgargrupper – är en viktig aspekt av medborgardialog och dess möjlighet att motverka teknokrati. ♦■

Linda Soneryd

Linda Soneryd är professor i sociologi och verksam vid Göteborgs universitet. Hennes forskning rör miljöfrågor och kontroversiell teknik och har ett särskilt fokus på allmänhetens deltagande och förutsättningar för berörda grupper att medverka i besluts- och planeringsprocesser.

Favorit i ständig repris? Planering i gränslandet mellan representativ och deltagande demokrati

”Liksom i många andra länder blev *medborgardeltagande* ett flitigt använt slagord i 1970-talets Sverige”. Så inleder jag min recension av Thomas Millers avhandling framlagd vid KTH den 27 maj 1988 (Elander, 1988; Miller, 1988). Slagordet blev en följetong. Samma hjul uppfins gång på gång utan att varken politiker, planerare eller forskare tycks hitta en formel för hur ”medborgarnas” deltagande (och rentav inflytande) skall/bör utformas mellan de allmänna valen inom ramen för representativ demokrati.¹ Förklaringar, försvar och kritik varvas i takt med att nya former av deltagande prövas. Vandrigen uppför Arnsteins (1969) välkända stege från ”manipulation” eller ”terapi” till ”medborgarkontroll eller ”delegerad makt” landar oftast någonstans i mitten (”information” eller ”konsultation”) – och det kanske är där deltagandet hör hemma?

Oavsett en rad kritiska frågor och omdömen – som hör till en fakultetsopposition – framhöll jag i min granskning av avhandlingen två förtjänster. Den är en ”lättläst introduktion till hur det myndighetsiniterade medborgardeltagandet försiktigt vinner insteg i svensk samhällsplanering under 1970-talet” samtidigt som den placerar in fenomenet i en bredare politisk kontext mellan representativ och deltagande demokrati. Förutom denna avhandling fanns redan då en rad studier kring medborgardeltagandets inträde i Sverige som något av en främmande fågel (se referenser i Elander, 1988). Statsvetaren Lennart Lundquist kunde i en litteraturoversikt 1976 konstatera att forskning om planering betraktar staten som ”ett instrument, genom vilket medborgarna kan påverka samhället i önskad riktning” och reste själv frågan ”om en omfattande politisk planering kan förenas med en djupgående deltagardemokrati” (Lundquist 1976, s. 138). På grundkurser i svensk statskunskap användes ofta Birgersson & Westerståhls lärobok *Den svenska folkstyrelsen* (1979) enligt vilken medborgarnas deltagande sker genom röstsedel vid allmänna val, besluten fattas av valda politiker och genomförs från planering till implementering av tjänstepersoner/planerare i något som liknats vid ”administrativ rörpost” (Sannerstedt, 1984, s. 237). Idag skulle ett sådant sätt att se på hur politik går till inte tas på allvar. Man behöver inte gå till den politiskt laddade och administrativt komplicerade hanteringen av Covid-19 för att inse att politik som policyskapande är en mer komplicerad process än så. Ekonomisk och politisk globalisering samt en rad parallella och delvis överlappande ”kriser” (klimat, migration, pandemi, demokrati)

reser än tyngre utmaningar än för 30 - 40 år sedan.

”Medborgardeltagande” i planering har med andra ord sedan länge varit vardagsmat i många länder, i Sverige under etiketter som ”medborgarsamling”, ”medborgarförslag”, ”e-petition”, ”folkmotion” etc. I den här artikeln lyfter jag fram tre perspektiv på forskning inom detta fält: (i) planeringsteori som hybriddisciplin; (ii) planeringsteorins koppling till demokratiteori; och (iii) kontextens betydelse för att förklara och förstå deltagandets möjligheter och begränsningar. Avslutningsvis lägger jag fokus vid planerarens roll som kreativ ”kameleont” med uppdrag att möta de utmaningar som samhället står inför.

DISCIPLINÄR HYBRID

Planering är ett undanglidande, svårfångat begrepp. Det beror inte minst på att det hämtar näring från men inte låter sig inordnas i någon av de historiskt mer etablerade disciplinerna såsom statsvetenskap, sociologi eller kulturgeografi (Hillier & Healey, 2008). Vi får inte glömma att ”disciplin” också betyder ”ordning och reda”. Därmed blir traditionella ”discipliner” förr eller senare föråldrade och behöver revideras och öppnas till *varandra* för att verkligheten skall kunna förstås och hanteras. Även om det är viktigt att borra allt djupare i samma hål måste blicken höjas för att se de större sammanhangen. Planeringsteori blir därmed en ämnesöverskridande ”hybriddisciplin” med egna akademiska institutioner och traditioner. Teorin är öppen mot men förhåller sig kritisk till traditionella ”discipliner” och har också ett starkt inslag av att inte ”bara” förklara utan också att omsätta kunskap i handling och skapa förståelse för hur detta görs, bör och kan göras. Den är med andra ord ”transdisciplinär” (Mobjörk, 2009). Vare sig planeraren vill eller inte befinner sig därmed både den som planerar och den som forskar om planering i en het zon av deskriptiva, normativa och konstruktiva perspektiv som överlappar och bryts mot varandra. Studier av planering kräver därför en nära och tät kontakt med fältet. Planering blir en nödvändig länk mellan provisoriskt och tidsbestämt konstruerade discipliners sökande efter kunskap och praktikens kontextbestämda nödvändighet. Den ställs därmed också inför utmaningen att omsätta demokrati i praktisk handling.

MELLAN REPRESENTATIV OCH DELTAGANDE DEMOKRATI

Demokratiteori och planeringsteori hör nära samman och diskuteras ofta i kontext av representativ kontra diskursiv, deliberativ eller deltagande demokrati.² Ett sätt att närma sig frågan är att tala om ”den stora” och ”den lilla” demokratin. Den förra handlar då främst om hur ”folket” representeras i stat, regioner och kommuner och den senare hur övergripande beslut löpande implementeras i praktisk politik, där ”planering” är ett centralt inslag. Planering skall idealt ske i enlighet med den i fria och allmänna val uttryckta ”folkviljan”, vilket i sin tur ger utrymme för hur politiska beslut kan och bör tolkas och omsättas i handling. Men ”allmänintresset” har att möta ”särintressen” i form av önskemål och krav från företag, enskilda och grupper i civilsamhället (se Montin, detta nummer). Utfallet bestäms därmed i mötet mellan ”den stora” och ”den lilla” demokratin.

När perspektivet på deltagande vidgas från att rösta i allmänna val till

aktivitet i den ”den lilla demokratin” öppnas också dörren till synsätt som ifrågasätter en maktordning där ekonomiska intressen ofta har ett givet företräde (Monno & Khakee, 2012). ”Alla” har inte samma tillgång till de resurser som behövs för att kunna ändra på användningen av mark och byggnader. Deltagande kan således i praktiken uttryckas på många olika sätt, individuellt eller kollektivt och ibland också utmana den rådande ordningen.³ Som ett samlingsbegrepp för olika former av dialogplanering har termen ”minipubliker” börjat vinna insteg i internationell forskning och debatt där trådar till grundläggande frågor om demokrati och makt ställs med delvis nya infallsvinklar. Studier av planering behöver således sättas in i ett bredare sammanhang, ha en längre tidshorisont än vad som ofta är fallet och gå på djupet med hjälp av metoder som möjliggör närstudier av processer (Smith & Setälä, 2018).⁴

DEN KONTEXTBEROENDE FALLSTUDIEN

Författaren Stanislaw Lem formulerar i sin science-fiction-klassiker Solaris en tänkvärd sentens som tål att tänka på även när det gäller att förstå vad planering är och bör vara: ”En enda människas öde kan betyda mycket, flera hundras är svårt att överblicka, men tusendens eller miljoners historia betyder i grund och botten ingenting. [...] Vi observerar ett brottstycke av processen, vibrationen av en enda sträng i giganternas symfoniorkester...” (Lem, 1984, s. 136). Ambitionen att systematisera en stor mängd observationer från exempel på medborgardeltagandes roll i planering kan förvisso ge översiktlig kunskap om fenomenets former. För att på djupet förstå vilka processer som är verksamma och vilken betydelse de har i termer av demokrati, klass, rum, plats, makt och andra klassiska begrepp som samhällsforskare brottas med krävs emellertid detaljerade studier inom ramen för avgränsade sammanhang. Styrkeförhållandet mellan intressen och aktörer avgör ytterst vad som går att genomföra och tolkningen kräver en detaljerad analys för att bli förstälilig: inramning – planering – beslut – implementering – utfall – avläsning/syntes i delvis överlappande faser.

Systematisk kunskap byggd på massdata och djupborrande fallstudier är komplementära. Konsten att förstå, förklara och hitta bra handlingsalternativ kräver alltid kunskap om den specifika situationen, dess möjligheter och hinder på ett sätt som pedagogiskt framställts av bland andra Bendt Flyvbjerg (2011) och John Forester (2016). Jämförande studier av ett begränsat antal fall över tid är en metod som också är fruktbar vilket historikern Thord Strömberg visat i sin avhandling och andra studier (Strömberg 1991, 1984). Jag ska här ge två exempel med glimtar från fallstudier som jag själv genomfört i samarbete med en kulturgeograf respektive en ekolog.

EXEMPEL 1: VEMS ”GRÖNA KVARTER”⁵

Miljonprogramsområden förknippas ofta med betong och höga hus – en onyanserad bild som definitivt *inte* stämmer för Vivalla i Örebro. Stadsdelens gröna identitet var en gång starkt förknippad med jordbruk, frukt- och grönsaksodlingar. Buskar och träd invid de i huvudsak låga, radhusliknande hyreshusen vittnar idag om väl bevarad grönska. Det kan därför tyckas paradoxalt när det kommunala bostadsföretaget 2011 lanserade ett förnyelsepro-

jekt under rubriken Mitt Gröna Kvarter och sade att man ville göra Vivalla ”ännu grönare och mer trivsamt”, detta samtidigt som stadsdelen skulle förtätas med nya punkt- och radhus. För människor som bott länge där och kände en stark identitet med stadsdelen framstod detta som okunnigt och rentav arrogant, i synnerhet som det arkitektförslag som presenterades på ett öppet möte syftade till förtätning och delvis hårdgörande av grönskande gårdar. Projektet illustrerades där med bilder som visade insprängda höga och anonyma huskroppar. Paradoxen blir dock delvis skenbar när ”grönt” i företagens lansering visade sig syfta på så mycket annat: drift och förvaltning av bostäder, lägre förbrukning av vatten och värme, produktion av förnybar energi, miljövänliga transportvägar etc. Kort sagt, ”grönt” var ett samlingsnamn för ”hållbart” i bred, officiellt signalerad eko-teknologisk mening.

Planeringen av det som skulle bli en del av Vivalla med egen identitet - ”Kvarteret Hjärstaskogen” - skedde i samspel mellan bostadsföretaget och Skanska, där det förras områdeschef uttryckte att han skulle ha föredragit en mer försiktig förändringsstrategi med tyngdpunkt på renovering och måttliga förbättringar i enlighet med de flesta boendes önskemål. För stadens politiska ledning handlade det dock om att med hjälp av mer radikala förändringar skapa en del av Vivalla som kunde locka till sig köpstarka boende och bidra till en annan ”social blandning” i hela stadsdelen. De som redan bodde där var emellertid skeptiska och såg företagets strategi som ”manipulativ”. Planering och implementering genomfördes därmed av ett partnerskap mellan bostadsföretaget och Skanska med mindre hänsyn till de då boendes önskemål om bättre underhåll och måttliga höjningar av hyran.⁶

EXEMPEL 2: PLANERAREN SOM KAMELEONT

Samhällsplanering sker i en kontext av aktörer, vanligen med skiftande önskemål och krav. Som representant för ett i den politiska processen framförhandlat ”allmänintresse” har planeraren en central roll när det gäller att tolka och tillämpa nationella och internationella regelverk. När transportföretaget Elektroskandia räddades kvar i staden (Örebro) trots befarade miljöhot i samband med en ny lokalisering kom länsstyrelsens planerare att spela en central roll genom att övertyga kommunen om vikten att avsätta ett markområde som kompensation och trolig förutsättning för att detaljplanen skulle vinna laga kraft.

Den detaljerade studien av planeringsprocessen visar en tät kommunikation mellan Örebros politiska ledning och planeringskontor, företagets representanter och länsstyrelsens operativa medarbetare. Ekologiskt kunniga nyckelaktörer vid länsstyrelsen och i kommunen förhandlade fram den kompensatoriska lösning som räddade kvar företaget i staden till synes utan att äventyra den biologiska mångfald som det angränsande naturområdet avsåg att främja. Det gällde att kombinera olika förmågor: att sammanföra nyckelaktörer och få dem att kommunicera konstruktivt samtidigt som regelverket följdes. I bakgrunden fanns dessutom Elektroskandias globala moderföretag Sonepar. Från kommunledningens sida fanns en rädsla att företaget – med en lokal historia som går tillbaka ända till 1900-talets början – skulle lämna staden till förmån för någon annan ort. Genom sin strategiska betydelse för kommunens långsiktiga planer kunde moderföretaget ligga lågt och förlita sig på ett agerande i dess intresse. Företaget utövade en tyst, osynlig makt.⁷

Den detaljerade fallstudien hade varit omöjlig att genomföra utan en av författarnas inifrån-kunskap där han förenade olika roller: som expert i den ekologiska bedömningen, som länsstyrelsens tillsynsperson i miljölagstiftning och som sambandslänk i överläggningar med företaget och kommunen. Planerararen kan här liknas vid en kameleont som förmår skifta mellan olika roller under processens gång (Forester, 1987, s. 312). I närstudier av denna typ är det möjligt att urskilja och identifiera nyckelaktörer och deras strategiska positioner och att i detalj visa hur planering och implementering går till i praktiken, inklusive hinder, möjligheter, förhandling, samarbete (eller uteslutning/ignorans) och beslut.

FRAMTIDENS PLANERING OCH PLANERARE

Planeringens normativa teori - hur den *bör* utföras - har utvecklats från ett utpräglat rationalistiskt synsätt via advokatplanering i riktning mot kollaborativ, deliberativ, kommunikativ eller dialogplanering. Det normativa uppdraget har blivit än mer akut i en tid när ett antal sammanflätade ”kriser” reser uppgiften att inplantera och driva sociala, politiska och ekonomiska institutioners praktik i riktning mot i djupare mening ”hållbara” samhällen. John Dryzek och Jonathan Pickering (2019) har liksom Nicholas Low (2020) i aktuella böcker reflekterat kring och argumenterat för vägar att gå framåt i detta spår. De förra argumenterar starkt för nödvändigheten av ett ”reflexivt” förhållningssätt som måste till för att bryta den destruktiva, tillväxtdikterade spårbundenhet (”The Great Acceleration”) som äventyrar allt liv på planeten, medan Low apostroferar planerarens och planeringens kompetens, ansvar och engagemang ”For People, Planet, Place” som det heter i bokens undertitel. Planeraren framstår i båda fallen också som brobyggare i mötet mellan den ”stora” och den ”lilla” demokratin. Där, i gränslandet mellan den representativa demokratins institutioner och medborgardeltagandets olika former kan planeraren (liksom andra tjänstepersoner), men även planeringsforskaren, spela konstruktiva roller som bärare av en professionell kunskapsstradition, som lyhörd lyssnare till en kör av mer eller mindre motstridiga röster och som länk mellan ”folket” och dess valda företrädare. ▀ ▹

Noter

1. Redan ordet ”medborgare” är en språklig utmaning i dag när allt fler människor lever som icke-medborgare inom den nationsgräns de råkar befinna sig. ”Flyktingar”, ”asylsökande”, ”papperslösa”, ”ensamkommande”, ”illegala”, ”irreguljära”, ”dom andra”, ”nomader”, ”osynliga” är några av de benämningar man stöter på i litteraturen.
2. Se Larsson (2001) för en klargörande presentation av dessa och närliggande begrepp.
3. Se Ekman & Amnå (2012) för en illustrativ typologi. På senare år har det uppstått en flora av deltagandeformer via elektroniska verktyg, de flesta initierade uppför (se till exempel Karlsson et al. 2020),
4. Som ofta i forskningslitteraturen finns både precisa och breda definitioner av centrala begrepp. I detta sammanhang väljer jag det senare. Se Pomatto (2016) för en kritisk diskussion om detta.
5. Detta avsnitt bygger på Gustavsson & Elander (2016) och Elander & Gustavsson (2015).
6. Detta avsnitt bygger på Sandström & Elander (2020, 2019).
7. Miljöeffekterna av den ”just-in-time delivery”, koldioxiddrivande transportintensitet som är något av företagets varumärke förblev dock en icke-fråga under hela processen.

Ingemar Elander

Ingemar Elander är senior professor i statskunskap vid Örebro universitet och associerad till Mälardalens högskola. Hans forskning handlar om aspekter av samhällsstyrning i en flernivåkontext. Tillsammans med kulturgeograf Eva Gustavsson och ekolog Ulf G. Sandström har han nyligen publicerat artiklar med fokus på urban politik, social hållbarhet och biologisk mångfald. Hans senaste publikation (med statsvetaren Charlotte Fridolfsson) fokuserar på Svenska Kyrkans roll som motkraft till en restriktiv svensk migrationspolitik.



birch or beech



oak or birch
stainless steel

Medborgardeltagande i smarta städer och vad vi kan lära av Sidewalk Torontos fall

Det är många som förutspår att ny digital teknik kommer att forma och kanske även styra framtidens stadsutveckling. Trenden med smarta städer skapar både utmaningar, och möjligheter, i relation till medborgardeltagande. Möjligheten att samla in och systematisera data, utveckla rationella och effektiva system, uppdaterar staden likt en maskin. Smarta städer handlar dock inte bara om teknik, utan förändrar även ekonomi, arkitektur, planering, ekologi, politik, sociala och kulturella relationer. Hur den digitala tekniken kommer att påverka framtidens urbana liv beror på hur kommuner väljer att hantera den nya teknikens möjligheter. Demokratifrågor blir synnerligen viktiga att beakta då utvecklingen framförallt drivs på av privata globala teknikföretag som får tillträde till lokal stadsplanering och i förlängningen människors vardagsliv. I konkurrensen mellan städer välkomnas ofta sådana satsningar som en möjlighet att hamna högt på rankinglistor och med en förhoppning om att skapa arbetstillfällen. En del städer, som t.ex. Barcelona och Madrid, använder digitala plattformar som stöd för medborgare att lämna in förslag, debattera eller påverka budgetbeslut. Genom sina mobiltelefoner kan medborgarna stödja eller kritisera förslag. I Sverige samlar Smart City Sweden olika initiativ och där framgår att många städer har fokus på klimatsmarta lösningar inom transport och boende. Men med alla inneboende otydligheter, oklara relationer och outredda risker är det viktigt att planeringsforskare och praktiker är redo inför de utmaningar som uppstår när nya privata aktörer vill medverka till att forma framtidens stadsplanering. Utvecklingen av smarta städer går fort och forskare menar att vi idag närmar oss en tredje fas. Den första vägen fokuserade på digitala tekniker för styrning, den andra på digitala plattformar för olika former av service och den tredje vägen som nu börjar skönjas fokuserar på själva utvecklandet av stadens mark (Sadowski, 2020). Den här artikeln kommer därför att handla om ett sådant exempel. Inför den här tredje vägen av smarta städer är det viktigt att lära sig av erfarenheterna från pionjärprojekt och se hur projektet mottogs av medborgarna.

SIDEWALK TORONTO

Genom en tävling år 2017 arrangerad av Waterfront Toronto vann Sidewalk Labs möjligheten att tillsammans med Waterfront Toronto utveckla hamn-

området Quayside. Sidewalk Labs är ett systerföretag till Google som båda ägs av det amerikanska Alphabet Inc. Waterfront Toronto, etablerades 2001 i samband med en ansökan om vinter OS, och är en koalition mellan City of Toronto, Province of Ontario och Government of Canada. De har arbetat med stadsförnyelse av tidigare industriområden längs med Lake Ontario som domineras av den hårt trafikerade Gardiner Expressway som utgör en barriär mellan centrala Toronto och sjösidan. Koalitionen mellan Sidewalk Lab och Waterfront Toronto döptes till Sidewalk Toronto. Processen följdes noga av lokalmedia och är omskriven i boken *Smart Cities for Canada: Promise and Perils* (Valverde & Flynn, 2020).¹ Även om experimentet och planerna inte kom att genomföras i Toronto, menar författarna, att tekniken och idéerna kommer att inspirera andra innovationsprojekt runt om i världen.

Toronto blev således värd för teknikjättens första satsning på stadsutveckling och infrastruktur genom att bli en pilot för hur smarta städer kan utvecklas från grunden inför framtida stadsplaneringprojekt. Projektet skulle bli en stadsdel med sensorer som samlade in data från invånare som bodde eller rörde sig i området i syfte att göra livet effektivare och smidigare, och genom att utveckla ny teknik utifrån insamlade data. Sidewalk Labs garanterade bättre kollektivtrafik, mindre utsläpp, flertal parker, säkra cykelvägar, billiga bostäder och mycket mer. Den initiala planen var 4,8 hektar i Quayside som ägdes av Waterfront Toronto, men med en framtida vision om att utöka området till Eastern Waterfront på 324 hektar. Den första delen planerades för 5 000 invånare. I juni 2019 la Sidewalk Toronto fram en 1 500 sidor tjock rapport med titeln *Toronto Tomorrow: A New Approach for Inclusive Growth* som presenterade en plan för det större området. Rapporten orsakade mycket kritik och diskussioner. Innan beslutet om genomförande fattades drog sig Sidewalk Labs plötsligt ur projektet i maj 2020, till mångas förvåning. En del menar att kritiken mot projektet blev för stor. Men enligt VD för Sidewalk Labs, Don Doctoroff, föranledde förseningarna som covid-19-pandemin och den medföljande ekonomiska osäkerheten globalt och på Torontos fastighetsmarknad insikten att det var ”för svårt att göra projektet ekonomiskt bärkraftigt utan att offra kärnan i planerna” (CityNews, 2020).²

Initialt var tongångarna positiva till Sidewalk Labs intresse för Toronto, och lokala företagare, politiker och forskare pekade på möjligheterna. Richard Florida, känd förespråkare för att öka stadens konkurrenskraft genom att attrahera den kreativa klassen, menade att den här satsningen skulle göra Toronto till ’the best of the best’ och locka många nya entreprenörer. Florida betonade att urbana teknikinvesteringar idag uppgår till 1/5 av de globala riskkapitalinvesteringarna, vilket är mer än för bioteknik och AI. En rapport beställd av Sidewalk Toronto förutsåg att till 2040 skulle Sidewalk Toronto skapa 90 000 nya jobb inom fastighetsteknik och mobilitetsinnovationer. De argumenterade för att teknikföretagen attraherar, anställer och upprätthåller talanger och kompetens (Toronto Life, 2019). Nya utländska företag skulle skapa möjligheter för investeringar. Om Toronto skulle avböja Sidewalk Labs investeringsprojekt skulle de vända sig till någon annan stad. Förespråkarna menade att innovationer alltid innebär risker, osäkerhet och störningar, men att framtiden är digital.

Sidewalk Labs var dock inte endast intresserade av att implementera ny teknik, de avsåg även att bli framtidens stadsbyggare; “Sidewalks uppdrag är inte att skapa framtidens stad, utan det är att skapa framtiden för städer”

(Sidewalk Labs, 2017, s. 12). I sitt visionsdokument hävdar de att dagens stadsplanering är förlegad och ineffektiv. De kan visa på ett annat sätt att planera städer genom tekniska innovationer:

”...tidigare var normativa åtgärder nödvändiga för att skydda människors hälsa, säkerställa säkra byggnader och hantera negativa externa effekter. Idag kan dock städer uppnå samma mål utan den ineffektivitet som följer med en oflexibel zonindelning och statiska byggregler” (Sidewalk Labs, 2017).

Under en intervju med Sidewalk Toronto i deras utställningslokal under Gardiner Expressway frågar vi ifall de har några stadsplanerare i sin stab. Talespersonen för Sidewalk Labs svarar då att de vill bygga *morgondagens stad* [hennes betoning]. Vår tolkning av detta är att stadsplanerare på något sätt inte är lämpliga för denna uppgift. Vid en intervju med arkitekturkritiker för *The Globe and Mail* blev det också tydligt att ingen av de föreslagna infrastrukturella innovationerna som presenterats i visionsdokumenten (vägssystem, sophantering) hade diskuterats eller ens presenterats för den tekniska avdelningen på Torontos stadsförvaltning. Förespråkare för projektet, arkitekt Alexander Josephson, menar att “utan risker kommer Toronto att förbli en fotnot i urbanismens tid”, och den konservativa Tory-politikern Robert Prichard vill inte se fler hinder på vägen, för de kommer att lösa de problem som uppstår, så, “let’s get on with it” (Toronto Life, 2019).

BLOCK SIDEWALK

Vilka hinder är det då som Prichard åsyftade? Jo, bland annat den kritik som stadigt växte under tiden som Sidewalk Labs lovade innovationer, men förblev otydliga om vad deras affärsidé egentligen bestod av. Var det den insamlade data från privatpersoner som skulle användas i affärssyfte, eller var det främst en fastighetsaffär med mycket smart city-marknadsföring? Skedde här en privatisering av kommunal mark? Varför kommunicerade inte Sidewalk Toronto med kommunen om planerna? Frågorna var många men svaren få. Under konsultationsprocessen kom ett flertal representanter att lämna sina poster i samrådsorgan. Fastighetsutvecklaren Julie Di Lorenzo lämnade styrelsen på Waterfront Toronto efter att det hade kommit ut att Sidewalk Labs planer rörde det större området och inte endast piloten; “Varje gång Sidewalk Labs visar en karta för oss blir markområdet de behöver allt större”. Ann Cavoukian, före detta kommissionär för Ontario till skydd för privat integritet och säkerhet, avgick då hon befarade att Toronto skulle bli ett nytt Shanghai eller Dubai.

Saadia Muzaffar, representant på Waterfront Torontos digitala strategigråd och grundare av TechGirls Canada,³ anklagar Waterfront Toronto för att inte vara transparenta och för att inte prioritera allmänhetens intressen i processen; “Under de senaste elva månaderna av de nu cirka femton månaders samrådsperiod har Waterfront Torontos svar präglats av apati, och den fullständiga brist på ledarskap beträffande allmänhetens svaga förtroende och sociala legitimitet, har varit häpnadsväckande” (Toronto Star, 2018). Den mest tongivande kritikern är Bianca Wylie, som är en av grundarna av påverkansgruppen Tech Reset Canada. Genom kampen mot Sidewalk Labs kom hon att kallas för ‘Jane Jacobs of the Smart Cities Age’ (Bliss, 2018).

Hon kallar hela projektet för “en hybrisk, förolämpande, osammanhängande medborgerlig tragedi” (Wylie, 2019). Tillsammans med ett 30-tal Torontobor etablerade de Block Sidewalk. Kritiken de bär fram rör bristen på transparens och demokrati och deras agenda är att främja en stadsplanering baserad på offentliga intressen, utifrån behov och till nytta för invånarna i Toronto. De vill se en stadsutveckling som prioriterar stadens behov före de privata företagens intressen och reser frågor som vad händer när vinst är främsta drivkraft för stadsutveckling; vem är då ansvarig för underhåll och installationer; varför behövs en så hög grad av övervakning i staden? År 2019 får kritikerna oväntat stöd av Roger McNamee, en tidigare investerare i Facebook och Google, och grundare av Silver Lake Partners, som är en av världens största teknikinvestorer. I *Financial Post* konstaterar han att “Oavsett vad Google erbjuder, kan värdet för Toronto omöjligt närma sig det värde staden får ge upp... Det är en dystopisk vision som inte har någon plats i ett demokratiskt samhälle”. Och 2020 läggs alltså planerna ner.

BRIST PÅ TRANSPARENS OCH INFLYTANDE

Sidewalk Labs intervention i Toronto är på många sätt spektakulärt. Det handlar inte bara om att sälja in ny teknik, utan de avsåg att använda sig av den mänskliga aktiviteten i staden för att utveckla stadsplaneringen i sig. De ville bygga en ny typ av stad. Om projektet hade genomförts skulle det kunna ha förändrat vår syn på vad en stad är och hur en stad ska planeras. När den byggda miljön *är* själva datainsamlingen får vi tänka om; “Det kan argumenteras att detta inte är en stad såsom vi känner det, utan snarare en fysisk kopia av Googles digitala sökmotor” (Baeten, 2020, s.28).

Projektets akilleshäla var dock bristen på medborgarinflytande och transparens. De medborgare som var inbjudna till samråd för ökad insyn, menade att de hölls utanför vad som egentligen pågick. Det handlade till stor del om datahanteringen och vem som egentligen ägde den. Skulle Google få fri tillgång till Torontobornas liv? Vad händer om Google säljer data vidare? Men en annan fråga berörde själva planen över området som utvecklades utan att varken ta hänsyn till det tidigare planförslaget över området, eller hur den nya planen skulle länkas till existerande omgivande områden och infrastruktur. Den föreslagna hexagonala, rörliga gatu- och trottoarbeläggningen med inbyggd belysning skulle kräva underhåll och säkerhetsanpassning. Ett samlat intryck är att existerande kunskap om material, infrastruktur och stadsplanering åsidosattes. Det experimentella prioriterades för att skapa ett intryck av nyskapande, men hur livet egentligen skulle levas förblev visionärt beskrivet utan förankring i vardagliga behov. Förutom inspirerande modeller som presenterades i utställningshallarna fanns inga konkreta planförslag.

Det vi kan lära av Toronto är för vems nytta, till vilkas behov, och i vems ägarskap är den nya tekniken? Det måste vara tydligt hur privata och offentliga aktörer skapar insyn och inflytande under processens gång, vem som svarar för framtida underhåll och hur tekniken görs tillgänglig för olika grupper i samhället. Med en åldrande befolkning behöver vi också vara medvetna om svårigheter med att ständigt uppdatera digitala verktyg. Medborgardeltagande handlar inte bara om att ge möjlighet för invånare att delta i digitala plattformar. I det här fallet handlar det om hela stadens utveckling och rätten till staden. ■ ■

Noter

1. En vecka under 2018 och en vecka 2019 genomförde författaren tillsammans med Guy Baeten och Maja de Neergaard flertal intervjuer med inblandade aktörer, inklusive de kritiska rösterna inom Block Sidewalk som organiserade sig 2019.
2. Författaren står för alla översättningar av citat från engelska till svenska.
3. TechGirls Canada är en mötesplats för kanadensiska kvinnor inom vetenskap, teknik och matematik. Det är en ideell organisation som verkar för forskning som söker lösningar åt hinder för mångfald och jämlikhet inom vetenskap och teknik.

Carina Listerborn

Carina Listerborn är professor i stadsbyggnad vid Institute for Urban Research (IUR) vid Malmö universitet och forskar om maktförhållande i städer och stadsutveckling. Hennes forskning berör intersektionella perspektiv på inflytande, användande och planering av städer, inklusive frågor om bostads-
ojämlikhet. Den senaste forskningen berör hur smarta städer kommer att påverka bostadssituation och vardagsliv.