

Makt & demokrati i planeringsprocessen

Inledning

Planering handlar i grunden om politik, ideologi och makt. På så vis är planeringen aldrig objektiv utan handlar om förhandlingar och konflikter om resurser i samhället. Sedan 1970-talet har statligt styre (*eng. governmental*) inom planering alltmer skiftat till nätverksbaserad urban styrning (*eng. urban governance*). Följaktligen har det skett en omstrukturering av makt genom decentralisering och samarbeten mellan privata och offentliga aktörer i horisontellt organiserade besluts- och styprocesser (Klijn, 2012:201–203). Bakgrunden till detta skifte är att tillväxttakten sedan 1970-talet ledde till en finansiell kris för den offentliga sektorn. För att finansiera planeringsprojekt blev lösningen att i allt högre grad delaktiggöra marknaden i projekt (Hermelin, 2005:308–309). *New public management*, NPM, kom att påverka planeringen genom olika idéer lånade från den privata sektorn där exempelvis effektivitet och mål- och resultatstyrning blivit centrala. Offentlig privat samverkan, OPS, i planering är ett exempel på detta där byggande, finansiering och eventuell drift överläts på privata företag (Hermelin, 2005:308–309, Knox & Pinch, 2010:90). Vidare har det teoretiska förhållningssättet till planering gått från rationell planering, där planerarens kunskap anses vara objektiv, till kommunikativ planering som bygger på för-

handlingar mellan olika intressen (Nyström & Tonell, 2012:144). Dessa processer som fundamentalt omfördelat makt och inflytande inom planeringsprocessen, vilka sammantaget kan ses som en ny form av planeringsideologi och praktik, har resulterat i frågor kring processens demokratiska legitimitet. Genom att behandla tre olika perspektiv på urban styrning utifrån legitimitet ämnar vi undersöka hur olika typer av urban styrning påverkar maktfördelning och demokrati i planeringsprocessen.

Arbetet är tids- och formmässigt begränsat vilket vidare begränsar antalet aspekter av ämnet vi kan lyfta i urvalet av artiklar och litteratur. Vi har gjort en geografisk avgränsning till att främst diskutera makt- och demokratidiskurser som går att finna i ett urbant skandinaviskt sammanhang. Artiklarna är till största del skrivna av forskare vid skandinaviska universitet. Vårt artikelurval har grundats i olika perspektiv från skilda idétraditioner för att möjliggöra en bredd i arbetet.

Makt & demokrati i planeringsprocessen – tre perspektiv

PERSPEKTIV 1

Legitimitet i planering och urban styrning

Det första perspektivet utgår från författarna Falleth *et al.* (2010) och Hofstads (2013) artiklar om legitimitet i planering

och urban styrning. Legitimitet är på inget sätt ett enkelt begrepp, det kan innebära olika saker beroende på vad som innefattas. I denna text kommer legitimitet att figurera främst som demokratisk legitimitet alternativt *input legitimacy* definierat utifrån vilka som deltar i planprocessen; och legitimitet genom effektivitet alternativt *output legitimacy* definierat utifrån effektiviteten i allmännyttiga resultat som stammar ur beslutsprocessen (Falleth *et al.*, 2010:742–743; Hofstad, 2013:274–275). Falleth *et al.* (2010:743) menar att den senare formen av legitimitet – den resultatnriktade – är den som under de senaste decennierna till följd av nyliberala idéströmningar har blivit den dominerande i norska planeringssammanhang. Om *input legitimacy* bortprioriteras till förmån för *output legitimacy* uppstår demokratiska brister i planeringsprocessen; både inom direkt- och representativt medborgardeltagande (Falleth *et al.*, 2010:749).

Ytterligare en viktig uppdelning är den Hofstad (2013:273–274) gör mellan hierarkisk styrning (*eng. hierarchical governance*) som syftar på toppstyrd politisk och byråkratisk stadsplanering; och interaktiv styrning (*eng. interactive governance*) definierad som nätverksbaserad urban styrning där makt är horisontellt organiserad istället för vertikalt. Demokrati anses uppstå inom hierarkisk styrning i och med lokala val och samråd medan den inom interaktiv styrning anses uppstå genom folkligt deltagande och samarbete. Hofstad (2013) kopplar således demokrati inom hierarkisk styrning till representativ demokrati och demokrati inom interaktiv styrning till direkt demokrati. Han menar vidare att det går att urskilja ett skifte bort

från hierarkisk styrning och att norsk planeringsprocess har kommit längre i detta än svensk. Dock poängterar författaren att situationen inte är fullt så enkel som en dualitet kan antyda – de nationella modellerna påvisar demokratisk legitimitet och legitimitet genom effektivitet – samt bristen därav (Hofstad, 2013:288–289).

PERSPEKTIV 2

Informell makt inom kommunikativ planering

Detta perspektiv tar avstamp i den kommunikativa planeringen som en form av nätverksbaserad urban styrning. Grundprincipen i kommunikativ planering är att planeringsprocessen ska ske genom kontinuerlig kommunikation och beslutsfattande där alla inblandade ges möjlighet att påverka resultatet (Nyström & Tonell, 2012:100–101). I kommunikativ planering är legitimeringsprocessen i centrum vilken vilar på ett antagande om att genom dialog med representanter för olika intressen skapas möjlighet för ett demokratiskt beslutsfattande och rationella beslut (Hermlin, 2005:313). Swyngedouw (2005:1992) menar att denna form av samarbete i horisontella nätverk har en inbyggd motsättning i dess demokratiska möjligheter. Samtidigt som formen innebär att ett större antal grupper representeras än i hierarkisk byråkratisk form, så bygger processen samtidigt på att vissa grupper har större tillgång till dessa rum samt att beslut i hög grad fattas på informell bas. Processen innebär att det skapas en bild av att beslut fattas utifrån det gemensamma bästa samtidigt som de alternativ som stängs ute från processen ignoreras. På så vis skapas en diskurs av

medborgerlig representation och i förlängningen legitimitet till beslut som nödvändigtvis inte behöver vara demokratiskt fattade (Swyngedouw, 2005:2001).

Genom skiftet från statlig styrning till nätverksbaserad urban styrning menar Roy (2014:60) att både planeringens ideologiska syfte och demokratiska principer sedan 1970-talet har omformulerats utefter marknadens villkor vilket har underminerat demokratin till fördel för marknadens kontroll av kapital. Roy (2014:66) menar att själva grundpremisen i kommunikativ planering; ett jämlikt deltagande och beslutsfattande av många olika parter, innebär att maktförhållanden osynliggörs eftersom olika gruppers maktförhållanden i sig inte erkänns. Alla olika parter tilldelas i teorin möjlighet att påverka men den formella makten ligger trots allt hos statliga myndigheter och den informella makten hos marknaden. Roy (2014:66) menar därmed att det skapas en illusion om en demokratisk process samtidigt som det används till att bibehålla existerande maktförhållanden, skydda marknadsintressen och säkra att den nuvarande neoliberal styrningen. Så länge maktförhållanden osynliggörs i planeringsprocessen är därför detta oförenligt med demokratiska principer.

PERSPEKTIV 3

Förhållningsättet agonistic reflectivity

Motsättningen mellan demokrati och effektivitet grundar sig i huruvida demokratin inom planering bör utformas efter liberala eller deliberativa idéer. Det vill säga hur individens frihet värderas i förhållande till allmänna intressen. Olika styrnings-

modeller formar planeringen olika, de kan karaktäriseras av en statlig byråkrati eller förvaltas och utförs i samarbete med privata bolag. De byråkratiska och deliberativa idéerna syftar till att öka legitimiteten i planeringsprocessen genom en hierarkiskt styrd byråkrati som inkluderar allmänhetens intressen i form av medborgarsamtal och rådgivande instanser. I motsättning till detta står idéerna om en horisontell, bolagsstyrd och liberal planering för en effektiv verkan av planeringen (Mäntysalo *et al.* 2011: 2111–2112). Det tycks alltså finnas en motsättning mellan de demokratiska planeringsidealen och planeringens effektiva verkan.

Motsättningarna mellan legitimitet och effektivitet behöver inte beskrivas som problem och konflikter i behov av en lösning, utan de kan snarare beskrivas som naturliga dilemman i planeringsprocessen. Samhällsplaneringen bör därför förhålla sig till dessa dilemman med ”*agonistic reflectivity*”. *Agonistic reflectivity* kan beskrivas som idén om att det inte finns någon objektiv eller absolut kunskap inom samhällsplanering, utan endast argumenterande och kontextbaserade kunskaper. Det här förhållningsättet innebär att konflikter och motsättningar inom samhällsplaneringen ses som det drivande elementet i planeringsprocessen och därför inte ska döljas utan snarare uppmärksammas och ligga till grund för en öppen politisk debatt. I den här kontexten bör öppenhet i planeringsprocessen ligga till grund för att främja samexistensen mellan olika aktörer (Mäntysalo *et al.* 2011: 2121–2123). Detta perspektiv erbjuder alltså ett sätt att se samhällsplaneringens motsättningar som en möjlighet för innovation och kreativa

lösningar i mötet mellan olika intressenter snarare än ett problem i sig. Samhällsplaneringens roll blir därmed främst att agera som mellanhand i kommunikationen mellan olika intressen, men även att identifiera vilka motsättningar som finns och söka efter gemensamma nämnare mellan olika intressenter (Mäntysalo *et al.* 2011: 2123).

Diskussion

Perspektiven som presenteras ovan representerar olika synsätt på demokrati och maktfördelning i planeringsprocessen. Sammantaget visar de en tydlig trend: det tycks finnas ett dilemma inom planering och detta är kopplat till urban styrning. Perspektiven lyfter fram en eller flera typer av styrning som alla värdesätter olika typer av legitimitet – varav demokratisk legitimitet/*input legitimacy* och legitimitet genom effektivitet/*output legitimacy* varit de centrala i denna artikel.

Perspektiv 1 med artiklar av Falleth *et al.* (2010) och Hofstad (2013) utreder urban styrning med den teoretiska uppfattningen om en existerande motsättning mellan demokrati och effektivitet. Perspektiv 2 med artiklar av Swyngedouw (2005) och Roy (2014) har mycket gemensamt med speciellt Falleth *et al.*s (2010) artikel men använder istället kritisk teori-bildning för att belysa hur legitimitet och representation i oreglerade planeringsformer kan användas som maktmedel inom urban styrning. Perspektiv 3 med Mäntesalo *et al.*s artikel (2011) skiljer sig från de andra perspektiven genom att istället framhäva kommunikativa aspekter och samarbete som grunden till innovativa lösningar

vid motsättningar inom planering. Till sammans kan perspektiven ge en översiktlig bild av olika typer av urban styrning och dess konsekvenser för planeringsprocessen. Hierarkisk styrning är, enligt Falleth *et al.* (2010), teoretiskt sett representativt demokratisk men Hofstad (2013) håller den för att i praktiken vara toppstyrd av politiker och byråkrater. Styrningsmodeller med horisontellt ordnad maktfördelning gör fler delaktiga i planeringsprocessen, så rent teoretiskt skulle detta alternativ vara det mest demokratiska menar Hofstad (2013). Dock kan flera intressen skapa konflikter som därmed minskar effektiviteten i beslutsfattandet – det vill säga om konflikter bemöts på ett traditionellt sätt, vilket de inte bör göra enligt Mäntesalo *et al.* (2011). Men, menar Roy (2014), risken finns att enbart företag med stort ekonomiskt kapital kan tillgodo se sig inflytande i planeringsprocessen. En stor problematik ligger därmed i att demokratisk legitimitet tillskänks horisontellt ordnad maktfördelning enbart utifrån en teoretisk möjlighet att påverka beslut vilket osynliggör maktförhållanden i praktiken. Viktigt att väga in är alltså diskrepansen mellan hur ett styrelsesätt fungerar i teorin respektive hur det fungerar i praktiken.

Grunden till det vi hittills har diskuterat finns i de förändringar som historiskt har skett inom urban styrning, från statens direkta makt över samhällsplaneringen till en alltmer indirekt maktutövning (Knox & Pinch 2010: 88–89). Förändringen inom urban styrning går hand i hand med framväxten av förhandlingsplanering där exempelvis OPS har lett till motsättningen mellan demokrati och effektivitet

(Nyström & Tonell 2012: 115–116). Förhandlingsplaneringen i sig behöver dock inte vara den avgörande faktorn eftersom samarbeten mellan privat-offentlig inte är något nytt, istället är det snarare maktpositionen hos de privata aktörerna som har stärkts (Nyström & Tonell 2012: 117). I relation till *perspektiv 1* kan detta beskrivas som en bortprioritering av *input legitimacy* till förmån för *output legitimacy*, så som tycks vara fallet i Norges nyliberala planeringsideologi.

I förhållande till *perspektiv 3* relaterar utvecklingen inom urban styrning till liberala idéer där makten återfinns hos individen och de privata bolagen. Vidare kan denna utveckling ses som en reaktion mot den traditionella deliberativa och byråkratiska planeringsmodellen som har ansetts vara alltför ineffektiv och rutinmässig i den nuvarande nyliberala marknadsekonomin (Nyström & Tonell 2012: 117). *Perspektiv 3* kan även kopplas till Habermas och Sagers teorier om *social learning* som menar att samhällsplaneringen bör vara kvalitativ och kommunikativ (Nyström & Tonell 2012: 100–101). I denna kontext blir samhällsplaneringens roll kunskapsproducerande och samordnande genom att främja öppenhet och innovation i planeringsprocessen (Nyström & Tonell 2012: 100). Det perspektivet utgör därmed ett optimistiskt synsätt på OPS och förhandlingsplaneringens möjligheter jämfört med de övriga perspektiven. En kritik mot detta finns i *the radical political economy model* och den marxistiska idétraditionen (Nyström & Tonell 2012: 101). Utifrån denna idétradition belyser *Perspektiv 2* hur stärkta maktpositioner hos privata aktörer har inneburit att makten hos offentliga

aktörer minskat. Här har den kommunikativa planeringen blivit ett instrument som döljer och legitimerar en maktobalans. Samhällsplaneringens roll blir utifrån detta synsätt att upprätthålla den nyliberala ideologin och dess maktstrukturer.

De olika perspektiven lyfter fram olika aspekter av demokrati och maktfördelning i planeringsprocessen. Sammantaget visar de på att det finns dilemman som grundar sig i bristande legitimitet, både vad gäller teori och praktik av demokratiska principer i planeringsprocessen. Den grundläggande konflikten uppstår i förhandlingar mellan marknadens krav på effektiv planering och medborgerliga krav på demokratisk planering och kan vidare ses ha sin grund i den nuvarande urbana styrningen där aspekter av nyliberal ideologi och praktik är en viktig beståndsdel. Fortsatta studier skulle kunna problematisera och undersöka en vidare påverkan av nyliberal ideologi och praktik, däribland NPM och OPS, på maktfördelning och demokrati i planeringsprocessen.

Referenser

- Falleth, E.-I.; Sandkjaer Hanssen, G. & Saglie, I.-L. (2010) *Challenges to Democracy in Market-Oriented Urban Planning in Norway*, *European Planning Studies* 18 (5): 737–753.
- Hermelin, B. (2005) Samhällsplaneringen och dess praktik i förändring, i G. Forsberg (red.) *Planeringens utmaningar och tillämpningar*. Liber, Stockholm.
- Hofstad, H. (2013) Planning Models in Sweden and Norway: Nuancing the Picture, *Scandinavian Political Studies* 36 (3): 270–292
- Knox, P. & Pinch, S. (2010) *Urban Social Geography. An Introduction*. Pearson Education Limited, Harlow.

- Klijn, E. H. (2012) New Public Management and Governance: A comparison. I D. Levi-Faur (red.) *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press, Oxford.
- Mäntysalo, R, Saglie, I-L & Cars, G (2011) Between Input Legitimacy and Output Efficiency: Defensive Routines and Agonistic Reflectivity in Nordic Land-Use Planning. *European Planning Studies* 19(12): 2109–2126.
- Nyström, J. & Tonell, L. (2012) *Planeringens grunder. En översikt*. Studentlitteratur. Lund.
- Roy, P. (2014) Collaborative Planning – A Neoliberal Strategy? A study of the Atlanta Belt-Line. *Cities* 43:59–68.
- Swyngedouw, E. (2005) Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State. *Urban Studies* 42 (11): 1991–2006.

*Författarna är studenter i kulturgeografi vid Stockholms universitet.
Arbetet är en slutuppgift på Urbangeografi och
samhällsplanering (7,5 hp), som ingår i Kulturgeografi I*

*David Enarsson, E-post: david.enarsson@gmail.com
Sanna Lind, E-post: sanna.gyllo.lind@hotmail.com
Madeleine Wahlund, E-post: maddewahlund@hotmail.com*