

UPPSATS FÖR LICENTIALEXAMEN

# I mötet mellan projekt och process

Om samverkan och tillit i förnyelse av ett bostadsområde

Katja Ketola



Tema Stadsbyggnad  
Arkitektursektionen  
Chalmers tekniska högskola  
Göteborg 2000

Katja Ketola

I mötet mellan projekt och process. Om samverkan och tillit i förnyelse  
av ett bostadsområde

Utgiven av Tema Stadsbyggnad  
Arkitektursektionen  
Chalmers tekniska högskola  
412 96 Göteborg

Boken kan beställas från  
Institutionen för fysisk planering  
Telefon: 0455-38 53 01  
Telefax: 0455-38 53 07

© Katja Ketola 2000

Tryck: Chalmers Repro, Göteborg 2000

ISSN 0349-3091 SACTH 2000:4 (A)

# **The meeting between the project and the process**

About collaboration and trust relations in the regeneration of a neighbourhood

Katja Ketola

Department of Urban Design and Planning

School of Architecture

Chalmers University of Technology.

## **ABSTRACT**

This thesis for the degree of Licentiate of Architecture is an inquiry into the possibilities and obstacles for a communicative planning practice in the regeneration of neighbourhoods. Focusing on the planning process it discusses the commonly used concept of collaboration and trust as a prerequisite of collaboration. It draws on communicative planning theory and the institutionalist approach in social science. The study includes a qualitative case study of a regeneration project in the neighbourhood Navestad in Norrköping. The regeneration project was officially described as a continuous process based on a participatory approach and collaboration between different planning levels. The project aimed to break the pattern of prior regeneration projects in the neighbourhood; projects with an ad hoc character based on an instrumental and objective planning approach. The thesis highlights two aspects of trust relations as momentous for collaboration in the regeneration project: the reciprocity in trust and the significance of prior experiences in the judgement of the risk in showing trust in the relationships between different stakeholders in the planning process. Different styles of planning governance within the regeneration project are identified. The analysis of the planning process shows that collaboration was obstructed by differences in the rationality of means between stakeholders acting in different governance styles. The thesis emphasizes that the institutional basis for developing governance forms that facilitate a communicative planning practice is too weak for breaking the pattern of objective and instrumental planning of the previous regeneration projects in the neighbourhood.

## **Keywords:**

(title) neighbourhood renewal process, governance, regeneration of neighbourhoods, communicative planning, collaborative planning, Navestad.

Title in original language: I mötet mellan projekt och process. Om samverkan och tillit i förnyelse av ett bostadsområde.

# Förord

Under arbetet med denna licentiatavhandling har jag pendlat mellan tre miljöer: Institutionen för fysisk planering i Karlskrona, Arkitektursektionen vid Chalmers i Göteborg och bostadsområdet Navestad i Norrköping. Alla tre har på ett avgörande sätt bidragit till att jag har kunnat skriva denna licentiatavhandling.

Jag har genomfört studien inom en anställning som doktorand vid Institutionen för fysisk planering vid Högskolan i Karlskrona/Ronneby. Jag vill rikta ett varmt tack till min handledare i Karlskrona, Eva Öresjö. Särskilt i slutfasen av arbetet, under försommaren och sommaren 2000, läste Eva igenom mitt slutmanus och gjorde anmärkningar mot otydigheter och språkliga fel, vilket jag är mycket tacksam för. De andra i forskargruppen vid Fysisk planering har bjudit på intressanta diskussioner och värdefulla synpunkter på mina utkast och tidigare arbeten. Ett särskilt tack till min doktorandkollega Carolin Folkesson, som med sin smittsamma energi och entusiasm har bidragit till arbetsglädje och varit ett viktigt stöd under hela arbetets gång. Ett stort tack till personalen på biblioteket på Gräsvik vid Högskolan i Karlskrona/Ronneby för all hjälp med informationsökning och införskaffning av artiklar och litteratur.

Tema stadsbyggnad, Chalmers tekniska högskola i Göteborg, har varit min plattform för forskarstudierna. Ett varmt tack till Knut Strömberg, min handledare i Göteborg, som genom uppmuntran och frågor underlättade det slitsamma steget från ett omfattande råmanus till ett mer koncentrerat slutmanus. Katarina Nylund gjorde en opposition på mitt arbete vid det förberedande seminariet inför licentiatseminariet. Hennes kritiska och konstruktiva kommentarer gav mig lust att ge mig på den sista bearbetningen av manuset. Deltagarna i forskarseminarieserien Urban Environment Management vid Arkitektursektionen har bidragit med intressanta och tankeväckande diskussioner som varit en viktig del i min forskningsprocess. Patsy Healey, jubileumsprofessor vid Arkitektursektionen 2000/2001, bjöd på ett berikande samtal kring begreppen i hennes teori och hjälpte mig med engelskan i mitt abstrakt.

Jag vill också tacka de, framförallt i projektgruppen i Nya Navestad och kommunaldirektören (södra kommundelen) i Norrköping, Hans-Göran Säwar, som gett mig tillträde till utvecklingsarbetet Nya Navestad och som visat mig sitt Navestad. Särskilt tack till Ragnar Andersson och Sophia Lövgren, båda vid Linköpings universitet, som forskar om Navestad.

Två personer som har fungerat som outtröttliga samtalspartners och gett mig en aldrig svikande uppmuntran är min sambo Mattias och min syster Heidi.

Licentiatavhandlingen ingår i ett forskningsprogram med titeln *Stadsstruktur och förortsförnyelse* vid Institutionen för fysisk planering vid Högskolan Karlskrona/Ronneby. Forskningsprogrammet finansieras av Byggforskningsrådet och SABO-utveckling.

Katja Ketola,  
Göteborg 2000-07-02.



# Innehåll

## **Del 1. Introduktion ..... 2**

Avgränsning och metod, 8

*Forskningsmetod*, 8

*Datainsamlingsmetod*, 10

## **Del 2. Tillbakablick på planeringens utveckling i teori och praktik ..... 15**

Från koncensus till revision, 16

Kritik mot revisionen, 18

Den processinriktade planeringsteorin och den kommunikativa  
vändningen, 20

Navestads historia med fokus på planeringen, 24

*Rationell planering för den moderna människan*, 26

*Revidering av den rationella modellen*, 28

*Stillestånd i planeringen under nittioalets början*, 32

*Kritik mot tidigare planering i Navestad*, 34

Nya Navestad, 35

*Lokala investeringsprogram*, 43

*Ringdansprojektet*, 45

*Ringdansprojektet i Nya Navestad*, 47

## **Del 3. Samverkan i kommunikativ planering med institutionell ansats ..... 52**

Samverkan ur ett institutionellt perspektiv, 54

*Tillit och tilliten betydelse för samverkan*, 58

Institutionella ansatser inom planeringsteori, 65

Patsy Healeys samverkansplanering – med en fot i kommuni-  
kativ planeringsteori och den andra i institutionalismen, 68

*Centrala begrepp i Jürgen Habermas teori om  
kommunikativ handling*, 71

*Anthony Giddens begrepp om strukturering och  
modernitetens följder*, 74

*Reflektioner kring frikopplingen av system och livsvärld och användningen av Habermas teori, 77*

*Konsensus, förnuftiga överenskommelser eller inget ställningstagande?, 80*

*Governance stöttad av mjuk och hård infrastruktur, 80*

*Fyra governance-former och tre tendenser, 83*

*Governance och tillit i analysen av planeringsprocessen i Navestad, 88*

Tre faser med olika former av governance i Nya Navestad, 90

*Nya Navestad som lokalt partnerskap, 93*

*Nya Navestads lokala partnerskap parallellt med*

*Ringdansens centrala kriteriestyrning , 98*

*Nya Navestad blir kriteriestyrt genom Ringdansprojektet, 108*

#### **Del 4. Sammanfattande diskussion ..... 118**

Governance och planeringsteorier , 118

Samverkan, inte bara samordning, 120

Risken och ömsesidigheten i tilliten, 124

Betydelsen av stark eller svag institutionell bas, 126

#### **Summary ..... 130**

#### **Referenser ..... 133**

Andrahandsreferenser, 138

Opublicerade forskningsrapporter, 138

Planeringsdokument och opublicerat material om Navestad, 139

Tidningsartiklar och annan litteratur om Navestad, 141

Mötesanteckningar och intervjusamtal, 143

Bilder och figurer, 144

#### **Bilaga Statistik ..... 147**

Himlen glänsar  
över dom höga husen  
och morgonsolen strålar  
på våta rabatter och rostiga cykelställ  
höstens alla färger  
smyckar parken nu  
och bakom tunt glas och gula volanger  
dricker dom efterlevande morgonte  
lågmält samtalande  
ännu prasslande  
av nattens drömmar.

Kristina Lugn,  
i: Hassler (red) 1992,  
Den nyaste ordmusiken, s. 132.



Bild 1: Inre ringen i Silverringen en höstdag i oktober 1998.



## Del 1. Introduktion

De ord som idag används för att beskriva planeringsprocesser i befintliga bostadsområden känns välbekanta och självklara. Nyckelord som delaktighet, helhetsperspektiv, samverkan och de boendes inflytande eller dialogplanering pekar på en process som kan beskrivas som kommunikativ. Samverkan både mellan parter inom olika nivåer och samverkan mellan olika nivåer lyfts fram som en förutsättning för att planeringen ska bli effektiv och långsiktigt hållbar. Utgångspunkten är att det finns en mångfald av perspektiv hos dem som berörs av den förändring som planeringen syftar till att skapa. Frågan om olika parter inflytande handlar då inte längre enbart om att legitimera de åtgärder som planeraren föreslår, utan istället om egenvärdet av att de som berörs av planeringen också kan föra in sina perspektiv i processen.

Begreppen må kännas välbekanta och självklara såsom de används idag, men den process som de beskriver innebär ofta i praktiken att det krävs ett brott mot tidigare välbekanta planeringsmodeller och planeringstänkande. Mitt intresse är därför inriktat mot de hinder och möjligheter som finns för utvecklingen av en kommunikativ planeringspraktik. Jag problematiserar innebörden av samverkan och pekar på tillitens betydelse som en förutsättning för att samverkan ska uppstå.

Avhandlingen bygger dels på empiri, huvudsakligen från en fallstudie av det lokala utvecklingsarbetet Nya Navestad i bostadsområdet Navestad i Norrköping, dels på en teoretisk behandling av ämnet. I den teoretiska ramen riktas intresset särskilt mot processuell planeringsteori med inriktning på samverkan. Förhoppningen är att jag genom att koppla de teoretiska resonemangen till ett praktiskt fall ska kunna föra en tydligare diskussion om de hinder och möjligheter som finns för en kommunikativ planeringspraktik vid förortsförnyelse. Jag kommer i det följande att närmare introducera både den empiri och teori som avhandlingen bygger på. Men jag vill först beskriva hur mitt intresse kom att riktas mot planeringsprocesser i förortsförnyelse.

Vägen fram till att närmare studera förortsförnyelse gick via ett utvecklingsarbete i ett litet samhälle, Ryssby, i Ljungby kommun i Småland. I Ryssby hade Ljungby kommun startat ett lokalt utvecklingsarbete där man strävade efter ett underifrånperspektiv i processen. Genom sockenrådet i Ryssby engagerade sig ryssbybor i planarbetet. Anledningen var att de detaljplaner som reglerade markanvändningen stämde dåligt med verkligheten i Ryssby.

Man upplevde att planerna hämmade utvecklingen i det lilla samhället. Det lapptäckte av planer som fanns för Ryssby reglerade markanvändningen relativt detaljerat vilket medförde att tillägg till planerna ofta krävdes, exempelvis då boende ville starta en verksamhet i anslutning till bostaden. Ljungby kommun initierade därför ett utvecklingsarbete för att kunna ersätta de befintliga planerna med nya planer som både tillvaratog och utvecklade orten (Ketola 1997, s. 8 f).

Planeringsprojektet i Ryssby ingick ett större projekt som Boverket hade startat 1995 tillsammans med Folkrorelserådet Hela Sverige ska leva, det så kallade Sydlänsprojektet<sup>1</sup>. Syftet med Sydlänsprojektet var att söka former för hur lokala initiativ till utveckling av lokalsamhället kunde få bättre stöd av kommunal planering. Det enda planeringsprojektet i Sydlänsprojektet som inte ägde rum på lands- eller glesbygd var Växjö kommuns Arabyprojekt. I Ryssby hade jag intervjuat ordföranden i sockenrådet, en kvinna som arbetade på plankontoret i Växjö kommun. Hon menade att det gick att planera med det som Ljungby kommun kallade för brukarplanering i ett litet samhälle, men att det inte var möjligt att planera på liknande sätt i stadsdelen Araby. Denna kommentar fick mig att fundera över skillnader och likheter vad gäller förutsättningar för en kommunikativ planeringsprocess i olika typer av befintliga bostadsområden. Arabyprojektet syftade till social utveckling och fysisk förnyelse i en stadsdel med en komplex problembild (Ketola 1998, s. 8).

I kommunikativ planering i en mer komplex situation som i Araby ställdes andra krav på den kommunala planeringen än i Ryssby. Fler offentliga aktörer inom olika sektorer var samtidigt verksamma på olika nivåer i Araby. Samverkan inom och mellan olika nivåer inom den offentliga sektorn krävdes likväl som samverkan mellan planerarna och den lokala nivån med boende, företagare och andra med intressen i det aktuella området. Mångfalden bland de boende, vad gäller bland annat etnicitet, livsåskådning och försörjningsstrategier, var större i Araby än Ryssby. På det lokala planet efterfrågade planerarna en tydlig part som representerade de boende att tala med,

---

<sup>1</sup> En central utvärdering av Sydlänsprojektet gjordes av Tommy Birgersson, Kerstin Gynnerstedt och Eva Öresjö, se Boverket (1998). *Vem bestämmer om medborgarinflytande och kommunal planering. Erfarenheter från Sydlänsprojektet*. Dessutom gjordes lokala utvärderingar av de projekt som ingick i Sydlänsprojektet. Jag utvärderade projekten i Ljungby kommun (Ketola 1997) samt Växjö kommun (Ketola 1998).

motsvarande sockenrådet i Ryssby. Till de stormöten som Arabyprojektet bjöd in till kom allt färre boende (Ketola 1998, s. 12 samt s. 27).

Mellan Ryssby och Araby fanns skillnader i de lokala förutsättningarna som hade stor betydelse för hur en kommunikativ planeringsprocess kunde utvecklas. Skillnaderna hade också betydelse för den roll som en kommunikativ planeringspraktik kunde spela för en positiv utveckling i de aktuella områdena. Mot bakgrund av studierna i Ryssby och Araby och den centrala utvärderingen av Sydlänsprojektet (Boverket 1998) väcktes mitt intresse för följande två aspekter:

- Planeringens möjligheter och roll i en kommunikativ och samverkansinriktad praktik i mötet mellan den lokala områdesnivån och de övergripande kommunala institutioner som planeringen verkar inom.
- Tilliten som förutsättning för samverkan och det sociala kapitalets betydelse.

Den sista punkten utvecklades i utvärderingen av Sydlänsprojektet där författarna påpekade att det osynliga resultatet av ett utvecklingsarbete kunde vara nog så viktigt som ett synligt. Författarna till rapporten om Sydlänsprojektet menade att planeringen kan bidra till att demokratin utvecklas i områden där boende har liten tillit till samhällets system och där det sociala kapitalet är litet. I områden med få länkar mellan olika sociala nätverk kunde planeringsprocessen bidra till att skapa länkar och därigenom även bättre förutsättningar för en tillväxt av det sociala kapitalet (Boverket 1998, s. 90-92).

Bakgrunden till den förstnämnda punkten om planeringens möjligheter och roll i en kommunikativ och samverkansinriktad praktik var att erfarenheterna av lokalt utvecklingsarbete och medborgarinflytande visade att det krävdes både ett uppifrånperspektiv likväl som ett nerifrånperspektiv för att en planeringspraktik med en kommunikativ ansats skulle vara framgångsrik. En förankring av planeringen i kommunen på central nivå och samverkan mellan olika nivåer i kommunen behövdes för att lokala initiativ skulle kunna bemötas och stödjas även centralt (Boverket 1995, s. 12; Boverket 1998, s. 9-11).

Avhandlingen kretsar alltså kring frågan om möjligheter och hinder för samhällsplaneringen att med en fot i den lokala områdesnivån och en i den centrala politiskt-administrativa nivån i kommunen arbeta med en kommunikativ planeringspraktik genom samverkan mellan olika parter och mellan olika

planeringsnivåer. Min tanke var att genom fallstudien få en bättre förståelse för de hinder och möjligheter som finns för en kommunikativ planeringspraktik i en nivå mellan boende, företagare och andra som berörs av förändringar i bostadsområdet – den så kallade fjärde planeringsnivån<sup>2</sup>, och de centrala planeringsnivåerna.

Norrköpings kommun startade 1994 ett utvecklingsarbete, Nya Navestad, i bostadsområdet Navestad. Kommunen beskrev en planering i utvecklingsarbetet som svarade mot de nya strömningarna inom planeringsteorin. Processen skulle bygga på delaktighet, helhetsperspektiv, de boende skulle ta – inte ges, inflytande och en politisk ledningsgrupp skulle leda arbetet (Carlsson & Lovén 1996, s. 23 f). Inom Nya Navestad utvecklades den fysiska delen av det lokala utvecklingsarbetet till ett större ombyggnadsprojekt då kommunens ansökan om statliga bidrag för ekologisk omställning beviljades 1998. Ombyggnadsprojektet kallades för Ringdansprojektet.

Jag följde arbetet i Nya Navestad under två års tid, mellan 1998 och 2000. Jag studerande händelseförloppen i planeringsprocessen huvudsakligen genom den lokala projektgruppen i utvecklingsarbetet. I denna samlades representanter för de kommunala verksamheterna i Navestad, bostadsbolaget, hyresgästföreningen och andra organisationer. Tanken var att den lokala projektgruppen skulle samordna och sprida initiativ och förslag vidare ut i området till andra projekt inom utvecklingsarbetet enligt liknelsen ”som ringar på vattnet”. Arbetet i projektgruppen skulle ledas och stödjas av en ledningsgrupp med politiker och en central tjänsteman från bostadsbolaget under ledning av ansvarigt kommunalråd i Norrköpings kommun (Nya Navestad 1998).

Beskrivningen av planeringsprocessen innehöll tankegångar och begrepp som hade utvecklats inom de nya processinriktade strömningarna inom planeringsteorin, främst inom de kommunikativa och samverkansinriktade planeringsteorierna. De processinriktade planeringsteorierna utvecklades huvudsakligen under 80- och 90-talen. Man pekade på den modernistiska,

---

<sup>2</sup> De tre planeringsnivåer som man traditionellt talar om i Sverige är den kommunala, den regionala och den statliga (Boverket 1998, s. 22). I utvärderingen av Sydlänsprojektet tar man upp en fjärde planeringsnivå, den lokala områdesnivån där medborgare exempelvis i ett lokalt utvecklingsarbete kan formulera olika program och mål (Boverket 1998, s. 12).

instrumentellt rationella planeringsmodellens otillräcklighet och oförmåga att hantera dagens komplexa planeringssituationer. Den objektiva expert-orienterade planeringsmodellen följdes av att man uppmärksammade mångfald i teorierna.

Seymour J. Mandelbaum (1996, s. xiii) skriver i förordet till den omfattande antologin *Explorations in Planning theory* att det knappast fanns någon av författarna som inte insisterade på att det finns flera sätt att betrakta en sakfråga eller ett ämne. Ett referat från Stadsmiljörådets seminarium 1992 illustrerar hur uppmärksamheten av mångfalden i samhället medförde att man inte sökte efter *en* ny samlande ideologi för samhällsplaneringen.

Vi behöver många teorier! Både gamla och nya, jämsides och tillsammans. Kanske är behovet ett collage av teorier och doktriner – ett slags hologram: trots att verkligheten är gemensam och bilden är densamma, så ser det väldigt olika ut beroende på hur man betraktar det. (Bjur & Engström 1993, s. 11).

Sociologen Sverre Moe (1996, s. 20 f) menar att det postmoderna samhället är en beskrivning av samhället som hyperkomplex. Med det menar han att då varje perspektiv i en mångfald erkänns ökar detta i sin tur komplexiteten:

Varje gång vi anammar ett perspektiv ökar perspektivmångfalden. Varje gång vi säger något nytt om samhället ökar perspektivmångfalden. Varje gång vi säger något nytt om samhället, expanderar detta. (Moe 1996, s. 21).

Inom den normativa processinriktade planeringsforskningen försöker man att utveckla planeringens förmåga att uppmärksamma den mångfald som finns i samhället och samtidigt verka inom och för gemensamma ramar för utveckling, förändring eller mål, utan att förtrycka eller marginalisera människor. Den brittiske planeringsforskaren Patsy Healey uttrycker dessa normativa strävanden inom den kommunikativa planeringsteorin på ett kärnfullt sätt:

Perhaps there is a hope that, through dynamically critical communicative processes, the democratic project of 'making sense together while living differently' can develop as a progressive force. (Healey 1993, s. 249).

I Sverige har bland annat Abdul Khakee (1999) på motsvarande sätt pekat på betydelsen av att utveckla en kommunikativ planeringspraktik och satt planeringsprocessens betydelse i ett vidare sammanhang.

Den pågående fragmenteringen och sönderdelningen av samhällsmiljöer och alienering av människor i sina bostadsförorter kan motverkas om planeringspraxisen utvecklas i riktning mot det kommunikativa synsättet. (Khakee 1999, s. 215).

Samverkan ses som en förutsättning för en kommunikativ planeringspraktik. Engelska begrepp som 'no-one-in-charge' och 'shared-power situations', används för att beskriva situationer där ingen part ensam har makt att nå de förändringar som man önskar. Exempel på detta är samhällsfrågor exempelvis rörande ekonomisk tillväxt, segregation och långsiktig hållbarhet, som spänner över institutionella och organisatoriska gränser. Organisationer och institutioner måste därför dela mål och resurser för att kunna nå kollektiv nytta eller minimera förluster (Bryson & Crosby 1993, s. 175).

Komplexiteten tycks dessutom ständigt öka. Planeringsforskare påpekar att planeraren i dagens samhälle ofta ställs inför flera olika intressen som ibland överlappar varandra och emellanåt också står i konflikt med varandra: att verka för en långsiktigt hållbar utveckling och goda livsmiljöer, bemöta intressen hos privata genomförare och beställare och samtidigt vara en del av det offentliga politisk-administrativa systemet (se exempelvis Orrskog 1998, Flyvbjerg 1996 eller Bryson & Crosby 1993).

De frågor som jag ställde mot bakgrund av erfarenheterna från Sydlänsprojektet och senare även från Nya Navestad förde in mig på framförallt den del av den processinriktade kommunikativa planeringsteorin som hade en institutionell ansats i sin analys. Den institutionella inriktningen i forskningen, framförallt nyinstitutionalismen inom sociologi, statsvetenskap och ekonomisk historia, har riktat intresset mot den betydelse som de informella och formella institutionerna har eller har haft för utvecklingen. Inom planeringen har forskare även pekat på att det som synes hända om man ser till ytan bara är en del av det som faktiskt händer. Tankemodeller och djupliggande strukturer påverkar starkt det som sedan blir en observerbar aktion (se exempelvis Flyvbjerg 1996, s. 384 ff; Bolan 1996, s. 497 eller Bryson & Crosby 1993, s. 176 och s. 191).

Inom institutionalismen menar man att institutioner har en spårbundenhet genom tiden och därför har en tröghet inför förändringar, vilket spelar en viktig roll vid samverkan och strävan efter förändringar. Det finns dock en sorts plasticitet i denna spårbundenhet som gör det möjligt att påverka institutionerna i en eller annan riktning inom spåret. En del forskare menar även att det finns formativa moment då riktningen ändras och en nytt spår läggs ut (Sommestad 2000, s. 14). En planering utifrån en kommunikativ samverkande ansats ställs därför inför stora utmaningar. Den kräver ofta att man bryter mot de planeringsmodeller och det planeringstänkande som tidigare lagt ett spår i historien. I den teoretiska tolkningsramen lyfts därför också den institutionella analysens betydelse fram.

Vari består då de hinder och möjligheter som finns för en kommunikativt inriktad samverkansplanering? Frågan har inget enkelt svar. Jag menar dock att det är nödvändigt att försöka besvara den mot bakgrund av den beskrivna komplexiteten och samhällets mål att planeringen ska bidra till en långsiktig hållbar utveckling i alla de livsmiljöer som vi lever i. Med utgångspunkt i en teoretisk ram kring kommunikativ planering och en institutionell ansats kommer jag i denna avhandling att utifrån fallet Nya Navestad i Norrköping belysa hinder och möjligheter för en kommunikativ samverkansinriktad planering.

## **Avgränsning och metod**

Frågeställningen i forskningsstudien var explorativ och i början av studien relativt opreciserad eftersom jag inte hade någon exakt kunskap om fenomenet som skulle studeras. Jag hade genom de tidigare studierna om Ryssby och Araby kommit att särskilt intressera mig för den fysiska samhällsplaneringens praktik och dess roll i utvecklingsarbete i bostadsområden. Mitt intresse var särskilt riktat mot planering där man arbetade genom samverkan både lokalt i det berörda området, bland boende och personal, och på politisk- och tjänstemannanivå. Tanken var att jag genom att följa hur ett lokalt utvecklingsarbete bedrevs skulle få en djupare förståelse för hinder och möjligheter för en kommunikativ planeringspraktik.

### *Forskningsmetod*

De explorativa frågeställningar som denna studie bygger på leder mot en kvalitativ analys. Forskningsansatsen var att belysa och diskutera hinder

och möjligheter för en kommunikativ planeringspraktik. Men även om forskningsmetoden var kvalitativ så var datainsamlingsmetoden inte enbart kvalitativ. Jag återkommer till datainsamlingsmetoden senare för att först kort reflektera över studiens forskningsansats. Frågan om den vetenskapliga analysen måste överordnas metod- och datainsamlingsmetoden, menar Bengt Starrin (1994, s. 32) som är kritisk mot vad han kallar för 'metodfixering'. Han påpekar exempelvis att kvantitativ data kan användas och ha betydelse i en kvalitativ analys. Eneroth (1984, s. 59) menar att den kvalitativa metoden är en 'upptäckarmetod'. En kvalitativ metod kan därför liknas vid en forskningsresa där man inte främst har mätproblem utan snarare upptäckarproblem. Eneroth skiljer dock inte på datainsamlingsmetod och analysmetod utan behandlar dessa tillsammans. Han menar att skillnaden mellan kvantitativa och kvalitativa studier är att den kvalitativa metoden söker efter begrepp, som ska täcka en given bit verklighet, medan den kvantitativa söker en verklighet med vilken man kan pröva ett givet begrepp (ibid., s. 48 f).

Eneroth kallar den kvalitativa metoden för den begreppslogiskt-induktiva modellen. I en induktiv ansats har forskaren från början ingen precis frågeställning utan närmar sig en verklighet mer förutsättningslöst för att utveckla begrepp om ett fenomen och skaffa sig helhetsförståelse av fenomenet. Den innebär att forskaren genom observationer försöker sluta sig till vissa kvaliteter som ger ett begrepp om en företeelse som forskaren tidigare endast kunde urskilja mer grovt (ibid., s. 47). Starrin (1994) påpekar dock att mycket tyder på att kvalitativ analys inte handlar om ren induktion utan istället abduktion, som är:

en ständig och mycket snabb växelverkan mellan observationer och idéer och mellan delar och den 'framväxande' helheten. (Starrin 1994, s. 26).

Lars Dahlgren (1996, s. 92 f) beskriver gradskillnader i valet av kvalitativ forskningsansats, från fenomenologins renodlat induktiva där forskaren förlitar sig på förförståelse och empati, till en analytisk induktion med en forskningsanalys med tydliga drag av deduktion och prövning av tidigt formulerade hypoteser.

För att beskriva min forskningsansats passar Eneroths liknelse av den kvalitativa metoden som en upptäcktsresa väl, eftersom frågeställningen preciserades under forskningsstudiens gång. Däremot kan inte ansatsen kallas för rent induktiv utan snarare en mellanvariant av induktion och det



som Starrin kallar för abduktion. Såväl teoretiska studier som erfarenheter från studierna i Ryssby, Araby och Navestad påverkade mitt arbete under forskningsstudiens gång.

Patsy Healey (1997, s. 240) påpekar att det vid analyser av samverkan i kommunikativ planering ligger en utmaning i att läsa av 'politics of place'. Den lokala politiska kulturen varierar mellan olika platser och spelar en roll för det utrymme och förutsättningar som finns för förändringar. Jag stävar emellertid inte efter att göra en fullständig analys av den fallstudie som har använts för att illustrera resonemangen i denna uppsats. Att gå tillräckligt djupt in i det studerade fallet och kommunen, vilket skulle krävas för att jag skulle kunna läsa av den lokala politiska kulturen, ryms inte inom denna studie.

Syftet är inte heller att dra utvärderande slutsatser om utvecklingsarbetet i Nya Navestad utan istället att med hjälp av empirin från fallstudien få bättre förståelse för den kommunikativa samverkansplaneringens möjligheter och begränsningar. Resonemangen förs därför på en något mer övergripande nivå. Därmed är det inte sagt att empirin är oviktig. Den spelar en central roll i studien genom att den ger en möjlighet att koppla planeringsteorin till en verklighet och vice versa. Bent Flyvbjerg (1996, s. 384 samt s. 393) menar att kopplingen till planeringens praktik alltför ofta är svag hos planeringsteoretiker, vilket resulterar i att de vet vart de vill komma men inte hur de ska nå dit.

They know where they would like to go but not how to get there. (Flyvbjerg 1996, s. 384).

### *Datainsamlingsmetod*

Fallstudier är lämpliga då man är intresserad av processer och vill följa hur något fortlöper eller utvecklar sig. Fältarbetet i Navestad genomfördes under två års tid mellan 1998 och 2000.

Det skriftliga materialet som jag har studerat sträcker sig från 1966 fram till årsskiftet 1999/2000. Datainsamlingsmetoderna om det studerade fallet har varit huvudsakligen kvalitativa, men även en del statistik och annan mer kvantitativ data har använts för att beskriva Navestad. Efter inledande studier av skriftligt material om utvecklingsarbetet i Navestad genomfördes ostrukturerade intervjuer med projektsamordnaren i Navestad.

Kort därefter inleddes den öppna direkta observationen vid projektgruppens möten. Ostrukturerade intervjusamtal fördes även löpande under forskningsstudien. Även en dold observation genomfördes vid ett Öppet hus om ombyggnadsprojektet i Navestad. Både observationer och ostrukturerade intervjuer har såväl för- som nackdelar. Jag återkommer till en närmare beskrivning av dessa och de sätt som primärdata har samlats in på för att först beskriva den roll som sekundärdata har spelat i datainsamlingen.

Sekundärdata bestod dels av skriftligt bakgrundsmaterial, processdata och statistik, dels av andra forskares arbeten. En förteckning över det opublicerade material som har använts redovisas under referenser längst bak. Utmaningen i att använda andra forskares material ligger i att värdera materialets relevans, pålitlighet och representativitet (Halvorsen 1992, s. 73). Ene-roth (1984, s. 119 ff) påpekar också att forskaren gallrar och återger sitt material efter det egna teoretiska perspektivet.

Vad gäller andra forskares arbeten är det framförallt Sophia Lövgrens och Ragnar Anderssons bidrag som har använts i studien. De är båda verksamma vid Linköpings universitet. Lövgren är doktorand vid sociologiska institutionen, avdelningen för Civitas, tema Hälsa och samhälle och Andersson är studerande på Campus Norrköping, Institutionen för tematisk utbildning och forskning, utbildningsprogrammet Samhälls- och kulturanalys. Båda har genomfört intervjuer med boende och /eller föreningsaktiva i Navestad. De opublicerade sammanställningarna från intervjuerna innehåller viss rådata i form av citat från intervjuerna (Lövgren 1998 opub.; Andersson 1999 opub.).

Genom att jämföra sammanställningarna från intervjuerna dels sinsemellan, dels med andra boendeundersökningar och egna undersökningsresultat kunde validiteten och reliabiliteten bedömas som tillfredställande. Som en del i metodtriangulering har sekundärdata från de båda forskarna varit värdefull och bidragit till att ge en bild av de boendes upplevelser av utvecklingsarbetet.

Triangulering syftar till att undvika en ensidig belysning av ett fenomen genom att flera synsätt eller tolkningar ställs mot varandra. Jag har använt triangulering huvudsakligen vad gäller metod. Metodtriangulering innebär att data som samlats in med hjälp av olika metoder används för att från olika håll studera fenomenet och på så sätt balansera felkällor hos de enskilda datainsamlingsmetoderna. Svagheten i en metod kan minskas om man

kombinerar metoden med en annan metod som har sin styrka där den andra var svag (Svensson 1996, s. 281; Halvorsen 1992, s. 92 f).

I denna studie har jag framförallt använt triangulering vad gäller data från sekundärkällor om de boendes perspektiv på sitt bostadsområde. Sekundärdatan kompletterades med egen dold observation och intervjupersonernas berättelser. Metodmässigt har triangulering varit särskilt betydelsefullt eftersom händelseförloppen varit svårtydbara i planeringsprocessen i Navestad.

De två metoderna för insamling av primärdata var intervjuer och observationer. Intervjuer gav en bättre förståelse för de tankar och syften som fanns bakom målen för projektet hos enskilda personer vilket kompletterade den bild som framgick i de skriftliga beskrivningarna och egna observationerna. Observationerna gav däremot en möjlighet att följa hur medlemmarna i projektgruppen agerade i den roll som de hade i utvecklingsarbetet. Detta gav ett inifrånperspektiv som kompletterade det skriftliga materialet som fanns att tillgå i form av minnesanteckningar.

De inledande intervjuerna syftade till att ge en uppfattning om hur projektet i praktiken genomfördes och vilka de aktörer var som drev projektet framåt. Dessutom var de intervjuade nyckelpersonernas subjektiva upplevelser av utvecklingsarbetet värdefulla för förståelsen av projektet. Tio ostrukturerade intervjuer genomfördes mellan den 25 februari till den 27 november 1998, varav en per telefon. Samtliga intervjuer skrevs ner i sin helhet efter de anteckningar som fördes vid intervjutillfällena.

Kvalitativa forskningsintervjuer betecknas av Halvorsen (1992, s. 88) som ostrukturerade i motsats till kvantitativa forskningsintervjuer som är mer strukturerade. En alternativ benämning på kategorierna är standardiserad och ostandardiserad (Starrin & Renck 1996, s. 53). Skillnaden ligger i om det finns ett formellt strukturerat schema av intervjufrågor. I kvalitativ forskning anses ostrukturerade intervjuer vara givande särskilt i början av ett forskningsprojekt när man ännu inte har preciserat vilken typ av frågor som ska ställas eller om syftet med studien är att upptäcka eller identifiera otillfredsställande kända eller icke kända företeelser, innebörder eller egenskaper (Halvorsen 1992, s. 85).

Svårigheten med ostrukturerade intervjuer är att hålla ihop intervjun och att som intervjuare hjälpa den som blir intervjuad att bygga upp ett resonemang som är sammanhängande och begripligt (Starrin & Renck 1996, s. 59). De ostrukturerade intervjuerna kretsade kring händelseförloppen i utveckl-

ingsarbetet och var inte svåra att hålla samman. Intervjupersonerna hade alla nyckelroller på olika nivåer i utvecklingsarbetet. Totalt var det sex personer som intervjuades, två kvinnor och fyra män. Det var projektledaren för Nya Navestad, projektsamordnaren för Nya Navestad, byggchefen för bostadsbolaget, marknadschefen för bostadsbolaget, en representanten för hyresgästföreningen samt verksamhetsledaren för Kunskapsringen (en folkhögskoleverksamhet i Navestad).

Den andra datainsamlingsmetoden var observation, dels öppen direkt observation vid projektgruppen för Nya Navestads möten, dels dold observation vid ett Öppet hus som syftade till att informera de boende om ombyggnadsprojektet. Vid observation kan graden av deltagande variera (Henriksson & Månsson 1996, s. 30 f). Den direkta observationen vid projektgruppens möten var inte deltagande i och med att jag inte deltog i utvecklingsarbetet och inte heller var aktiv på mötena. Däremot satt jag med vid sammanträdesbordet såsom de övriga mötesdeltagarna.

En nackdel med öppen, direkt observation, även om forskaren inte deltar aktivt, kan vara forskarens påverkan på gruppen. En annan svaghet kan vara svårigheterna att i efterhand kontrollera uppgifterna. (Halvorsen 1992, s. 84). Eneroth påpekar också att den direkta observation ger störst möjlighet att fjärma sig från det man observerar och innebär att man förvandlar sig till ett slags sinnesmottagare som passivt registrerar. Förståelsedata framträder inte lika mycket som vid deltagande observation med följden att den innebörd man fångar är mer ytlig och allmän (Eneroth 1984, s. 113).

Mitt syfte med forskningsuppgiften var inte att i detalj granska projektgruppen utan istället att få en bild av den roll som projektgruppen hade i utvecklingsarbetet och hur den förändrades. Jag noterade vad som behandlades på mötena och vilken roll gruppen spelade för projektets framåtskridande och förankring och vad man samverkade och samarbetade kring. Om projektgruppens agerande ändrades under observationen är svårt att bedöma, men ärendena som behandlades var relativt okänsliga och jag bedömde att de behandlades på ett öppet sätt. En viss kontrollerbarhet finns i detta fall genom de minnesanteckningar som fördes av en sekreterare vid mötena. Av totalt åtta möten mellan den 3 november 1998 och den 1 december 1999 deltog jag vid fem.

Då den direkta observationen inleddes vid Nya Navestads projektgrupps möte den 3 november 1998 berättade jag om forskningsprojektet och

överlämnade även skriftlig information om detta. Den skriftliga informationen bifogades även till de minnesanteckningar som sekreteraren spred till mötesdeltagarna.

Den dolda observationen ägde rum på det Öppet Hus som Ringdansprojektet anordnade i en samlingssal i Navestad centrum mellan kl 10-16 fredagen den 30 november 1998 och mellan kl 10-15 lördagen den 31 november. Observationen var öppen för arrangörerna, men inte för de besökare som kom till arrangemanget. Syftet var att lyssna in de besökandes kommentarer och frågor samt att notera antalet besökare för att få en uppfattning om de boendes uppfattning av projektet som ett komplement till skriftlig data i opublicerade rapporter (Andersson 1999; Lövgren 1998) samt i områdestidningen i Navestad, Magazinet i Navestad (Karlsson 1999; Stenbom 1998b), men även till den beskrivning som förmedlades genom intervjusamtal och rapportering i den lokala projektgruppen. Inga enskilda personer studerades och kan inte heller urskiljas i det nerskrivna materialet från observationen.

## Del 2. Tillbakablick på planeringens utveckling i teori och praktik

Frågor kring samordning eller samverkan och medborgarinflytande löper genom den offentliga planeringens historia i Sverige (Khakee 1989, s. 46 samt s. 89; Khakee 1999, s. 197). Problemet med att samordna fysiska, ekonomiska och sociala frågor i den offentliga planeringen likväl som frågan om hur medborgarnas inflytande ska kunna öka känner vi igen bland annat från 60- och 70-talet. Idag heter det ibland helhetsperspektiv och delaktighet istället, men har något egentligen ändrats?

I denna översiktliga betraktelse vill jag peka på de förändringar som har skett och presentera hur dessa reflekteras i det empiriska materialet om Navestad; i beskrivningen av Navestad som bostadsområde och de olika utvecklingsprojekt som har bedrivits där. Vägen fram till det som kallas för den kommunikativa vändningen inom den processinriktade planeringsteorin beskrivs utifrån forskningsrapporter och statliga utredningar med hjälp av de begrepp som Katarina Nylund presenterade i sin avhandling: Doktrinkonsensus, försiktig doktrinrevision och doktrinvakuum (Nylund 1995, s. 1 f).

Doktrinkonsensus innebar konsensus kring den modernistiska, instrumentellt rationella, planeringsmodellen såsom den framträdde från och med tiden efter andra världskriget och fram till 70-talet. Den efterföljande kritiken av den rationalistiska planeringsmodellen medförde en doktrinrevision under 70-80-talen. Under 1990-talet menar Nylund att revisionen följdes av ett doktrinvakuum i planeringen då hela planeringsfältet ifrågasattes. Tonvikten i den följande beskrivningen ligger på den kritik som framfördes mot revisionen, det efterföljande vacuumet och de processinriktade planeringsteorier som utvecklades i kritikens kölvatten. Betoningen ligger i beskrivningen av den kommunikativa inriktningen inom planeringsteorin, den så kallade kommunikativa vändningen (Khakee 1999, s. 206; Healey 1993, s. 233 samt s. 240 ff; Healey 1997, s. 28 f).

## Från koncensus till revision

Modernismen hade under folkhemsbyggandets och de stora bostadsbyggnads-programmens tid fungerat som en förenande ideologi för den instrumentellt rationella planeringen. Rekordåren under sextio-talet övergick till lågkonjunktur under sjuttio-talet. Samtidigt genomgick samhället under sextio- och sjuttio-talen strukturella förändringar som resulterade i centralisering av beslutsfattande och koncentrationstendenser inom både privat och offentlig sektor (Miller et al 1982, s. 9 ff).

Under 70-talet och 80-talets första hälft genomfördes försök till det som Nylund (1995, s. 2) kallar en försiktig doktrinrevision genom intern självkritik inom planeringsverksamheten. Den centrala frågeställningen verkar ha varit hur planeringens verklighetsbild kan förbättras inom ramen för den traditionella linjära planeringsmodellen. De syften som medborgardeltagande ansågs fylla för kommunernas aktörer; politiker och planerare, var framförallt informationsutbyte, att förebygga konflikter och att legitimera åtgärder genom att göra medborgare medansvariga. Endast i sällsynta fall var syftet medborgardeltagandets egenvärde (Miller et al 1982, s. 48). Medborgarinflytande utvecklades utifrån planeringens eller statens behov. Framförallt handlade det om att förbättra kunskapsunderlaget genom att göra det rikare och djupare. En dialog med befolkningen skulle utveckla stadsplanetänkandet genom att verklighetsbilden hos planerarna förbättrades (Bohm 1985, s. 125 ff).

Under 80-talet genomfördes även ändringar i lagtexter som syftade till att motverka en ensidig syn på planeringens möjligheter och konsekvenser genom att reglera en samordning av social och fysisk planering. Enligt socialtjänstlagen som infördes 1982 skulle sociala aspekter tillföras samhällsplaneringen och enligt plan- och bygglagen 1987 skulle sociala kriterier bilda viktiga utgångspunkter för den fysiska (Denvall 1997, s. 57 ff; Boverket 1998, s. 23 f).

Under 80-talet ökade byggandet åter och den fysiska planeringen och sociala ingenjörskonsten blomstrade. Mot slutet av 80-talet övergick dock utvecklingen till stagnation och tillbakagång och med det tog även den planeringsoptimistiska perioden slut. Ekonomiska åtstramningar i kommunerna och en glidning mot en mer utpräglad ekonomisk syn på kommunal verksamhet påverkade även planeringen. Planeringen blev mer kortsiktig och marknadsinriktade förnyelseprojekt genomfördes (Salonen 1997, s. 203 ff). Konsekvenserna av mångåriga besparingsbeting och decentraliserat kost-

nadsansvar till varje enskild verksamhet som en egen resultatenhet med givna budgetramar började märkas under 90-talets första hälft. Många kommunala verksamheter fick rikta in sig på att klara av sina kärnverksamheter och dra ner på annat, med följden att förutsättningarna för samarbete och gränsöverskridande initiativ påverkades (ibid., s. 205 ff). Planeringens interna kritik ersattes med en extern kritik. Hela planeringsfältet ifrågasattes och planering ansågs vara en hämsko för utvecklingen. Ordet planering fick en negativ klang (Nylund 1995, s. 2; Nilsson 1997, s. 263).

Förklaringen till den kritik som riktades mot planering kan sökas ur två olika tolkningsperspektiv, ekonomisk-politiskt och ideologisk-politiskt (Nylund 1995, s. 3). Den kritik som framfördes ur ett ekonomisk-politiskt tolkningsperspektiv menade att internationaliseringen av ekonomin, den stigande konkurrensen och framväxten av övernationella organ minskade planeringens handlingsutrymme. Ur ett ideologisk-politiskt tolkningsperspektiv kan man se hur de postmoderna strömningarna som påverkade samhället också ledde till en ifrågasättning av planeringsverksamheten. Sanning och objektivitet inom de instrumentellt rationella modellerna ifrågasattes. Ett postmodernistiskt pluralistiskt synsätt på samhället förde med sig att planerare själva ansåg att de inte kunde representera allmänviljan och att det inte var möjligt att nå enighet. Man menade att det inte gick att genom rationella mål koordinera en helhetsplanering. Samverkan sattes därmed ur spel. Istället betonades planerarens expertroll inom sin nisch. Studier pekar också på att de intentioner om helhetsplanering och sektorskoordinering i kommunplanen som fastställdes på den formella nivån reducerades i den praktiska verkligheten till en ad-hoc-präglad fysisk markanvändningsplan (Nylund 1995, s. 136 ff).

Den traditionella rationella planeringen var exploateringsinriktad efter en linjär planeringsmodell utifrån ett expertperspektiv och hade svårt att passa den verklighet som den skulle verka i. Kritiken mot planeringen riktades mot själva grunden i den traditionella planeringsmodellen och nya roller för planeraren och planeringen började utforskas och utvecklas. Den processinriktade planeringsforskningen tog så småningom fart.



## Kritik mot revisionen

I forskning om samhällsplanering ifrågasatte man planerarnas och politiker-  
nas motiv för medborgarnas delaktighet i planeringen och frågan om vilken  
nytta och glädje medborgarna hade av att delta. Det visade sig att makt-  
förhållandena och planeringens resultat inte påverkades långsiktigt (Miller  
et al 1982, s. 90 ff; Bohm 1985, s. 131-139).

Medborgarinflytande och sektorssamordning ansågs vara medel för att  
revidera den befintliga modellen. Fortfarande försökte man planera fram grann-  
skap där medborgarna fostrades i gemenskap eller 'lägga livet tillrätta' enligt  
statiska modeller och antaganden om det allmännas bästa. Forskning om  
bostadsförnyelse visade att de officiella målen om resurshushållning och  
boendeinflytande inte hade förändrat handlingsmönstren i praktiken (Vidén  
et al 1990, s. 7 samt s.17). Svårigheter som pekades ut var bland annat sam-  
arbete mellan olika sektorer på grund av olika kulturer och traditioner på  
både lokal kommunal nivå och statlig nivå (Vidén et al 1990, s. 25; Bohm 1985,  
s. 104). Dessutom saknades den politisk styrningen och viljan som krävdes  
för att nå de mål om samverkan och medborgarinflytande som sattes upp  
(Khakee 1989, s. 18-19 samt 46 f; SOU 1990:36, s. 18 f, 30, samt 146 f).

Kritik framfördes mot föreställningar som tidigare hade styrt planeringen.  
Exempelvis kritiserades grannskapsgemenskapen för att vara en romantisk  
dröm fjärran från hur människor vill bo (Denvall 1997, s. 41 ff; Healey 1997,  
s. 65 f, s. 77 samt s. 123 f; SOU 1998:25, s. 85). Storstadskommittéen (SOU  
1998:25, s. 90 f samt s. 124 f) skrev i sin utredning om "*myten om den en-  
samma och anonyma förortsmänniskan*". Med hjälp av sociologen Sören  
Olssons begrepp *stor* och *liten gemenskap* menade utredningen att befolk-  
ningen i utsatta stadsdelar eller någon annanstans i städerna inte söker efter  
den '*stora gemenskapen*' i stadsdelen, utan istället den "*lilla gemenska-  
pen*" kring gemensamma intressen eller trapphus. Men även här påpekade  
man att mångfalden skulle uppmärksammas. Man menade att det fanns en  
variation i hur stor del av de boendes sociala kontakter som var knutna till  
det egna bostadsområdet. Bland de boende kunde det finnas personer som  
sällan lämnade sitt bostadsområde och som hade en stor del av sina sociala  
nätverk i området likväl som boende helt utan sociala kontakter inom bostads-  
området. Mångfalden av förhållningssätt till den plats som berördes av plane-  
ringen kunde potentiellt sett vara stor (SOU 1998:25, s. 125).

Förnyelse av befintliga bostadsområden hade till en del bidragit till miljöförbättringar, men till större delen beskrev utredningar och forskningsrapporter hur planeringen varit mindre effektiv och inte hade lyckats bidra till en hållbar positiv utveckling i förortsområdena. Problembilden var sammansatt vilket ställde stora krav på förmåga till samverkan mellan olika offentliga aktörer på flera nivåer samtidigt.

Göran Carlén & Göran Cars (1990) beskrev effektivitet och effekter av åtgärder för förnyelse under 80-talet i en studie om fem stadsdelar byggda inom miljonprogrammet. De pekade på brister i samverkan mellan sociala och fysiska aspekter i utvecklingsarbetena, lagändringarna till trots. De påpekade att den viktigaste orsaken till vantrivsel bland de boende var sociala störningar och sociala problem, men ändå innehöll förnyelsestrategin sällan ett socialt program (Carlén & Cars 1990, s. 144). För omgivande områden kunde ett förnyelseprojekt också innebära 'problemexport'; att man fick ta emot fler problemfamiljer (ibid., s. 140).

Sonja Vidén & Gunilla Lundahl (1992, s. 185 ff) påpekade att vissa förnyelseprojekt hade lett till att områdenas attraktivitet hade ökat och boendemiljön blivit bättre, ofta dock med följderna att kostnaderna blev höjda. Problemen kunde enligt dem ofta ha åtgärdats med mindre kostnader.

Även Storstadskommittén (SOU 1998:25, s.121 f) rapporterade att det var vanligt att kommunernas satsning på de utsatta bostadsområdena genom fysiska förändringar hade lett till ökade hyror, ökat bidragsberoende och förluster för de kommunala bostadsbolagen. Anledningarna till att de långsiktiga förändringarna hade uteblivit var enligt Storstadskommittén att målen både lokalt och statligt ofta hade varit ensidigt inriktade mot särskilda kortsiktiga insatser, fysiska eller sociala. Statliga satsningar hade kännetecknats av brist på långsiktighet, kontinuitet och samordning (SOU 1998:25, s.127). Utredningar pekade på samverkanssvårigheter på departementsnivå och mellan statliga myndigheter, oftare på grund av informella hinder som tanke modeller och tradition, än på grund av formella hinder.

Trots en uttalad vilja från de offentliga aktörerna att engagera de boende i förnyelse- och förbättringsåtgärder i de utsatta stadsdelarna, så kan vi konstatera att detta har varit mindre framgångsrikt. (SOU 1998:25, s. 122).

Den processinriktade planeringsforskningen aktualiserades då lösningar inte hittades i den traditionella linjära planeringsmodellen. Planeringsforskare hade påpekat att en mer grundläggande förändring krävdes.

I nuläget finns inga metoder tillgängliga för att organisera ett systematiskt inflöde av medborgaridéer i planeringsprocessen; speciellt inte för planering av stora och komplexa projekt. (Khakee 1989, s. 49).

Planerna var i en eller annan form fortfarande 'produkten' som skulle skapas, men för att utveckla planeringen och planerna riktades intresset nu mot processen (se exempelvis Strömberg 1985, s. 13). Även Nylund pekade på behovet av en utveckling av processerna i sin avhandling.

Men eftersom varken den omdömesgilla muraren eller planeraren kan tala på de andras vägnar, krävs en fortsatt utveckling av de demokratiska processerna såväl inom politiken som inom planeringen. (Nylund 1995, s. 147).

## **Den processinriktade planeringsteorin och den kommunikativa vändningen**

Sedan slutet av 80-talet har behovet av en utveckling av nya tanke- och handlingsmönster inom samhällsplaneringen, både vad gäller den yrkesutövande planeraren och planeringsverksamheten i sig, varit ett återkommande tema i planeringsforskningen.

Den exploateringsinriktade ovanifrån styrda ingenjörskonsten kritiserades av planeringsforskare som också pekade på samhällsplaneringens svårigheter att utveckla former för att effektivt utveckla befintliga miljöer. Mot bakgrund av detta utvecklades den kommunikativa inriktningen inom den processinriktade planeringsteorin. Den har beskrivits som den argumentativa, kommunikativa eller samverkansinriktade vändningen, eng. *argumentative turn* (Fischer & Forester 1993, s. 1 ff samt s. 14), *communicative and collaborative turn* (Healey 1993, s. 241 ff; Healey 1997, s. 28 f).

Planeringsforskaren Patsy Healey (1997, s. 28-30) har i sju punkter sammanfattat huvuddragen i denna vändning inom planeringsteorin. De sju punkterna bygger bland annat John Friedmanns, John Foresters, Bent

Flyvbjergs, Judy Innes och Tore Sagers planeringsteorier. Healey nämner att det finns skillnader i teorierna, men att de ger eftertryck åt följande. Punkterna presenteras här något sammanfattade och förenklade.

Den processinriktade, argumentativa eller kommunikativa planeringsteorin betonar nedanstående. Ett erkännande av att:

- all kunskap är socialt konstruerad. Experternas kunskap och rationalitet skiljer sig inte från praktiskt resonerade såsom den instrumentellt rationella modellen gör gällande.
- kunskap och resonerande kan utvecklas och kommuniceras på flera olika sätt, alltifrån systematisk rationell analys till berättelser, bilder och ljud.
- människor formar inte sina preferenser individuellt utan detta sker genom interaktion med andra i den sociala kontext som vi ingår i.
- människor har olika intressen och förväntningar. Maktrelationer kan dominera eller förtrycka inte enbart genom fördelning av materiella resurser utan även genom tankemodeller med förgivettagna antaganden och handlingsmönster.

En insikt om att:

- ovanstående erkännande av maktrelationer, olika slags kunskap och resonerande och att dessa kan ta sig olika uttryck måste tas i beaktande om planeringen ska vara effektiv och verkningsfull för de som berörs av planeringen av den gemensamma miljön.
- att det är möjligt att genom samverkan i processer dela och utveckla idéer och samordna handling så att man skapar nya förändrade tanke-modeller och sätt att organisera – bygga kulturer.
- planering är förankrad i kontexter av sociala relationer genom sin dagliga praktik och kan utmana och förändra dessa relationer. Kontext och praktik är inte möjliga att separera eftersom de är socialt konstituerade tillsammans.

Dessa principer markerar ett brott såväl mot modernismens objektiva och instrumentellt rationella angreppsätt som mot neoliberala, postmoderna strömningar med ett samhälle bestående av individualistiska autonoma individer. Planeringsteorierna har betonat olika delar av de nämnda punkterna ur olika perspektiv och delar av dem kan urskiljas i utredningar och forskning även i Sverige.

Betoningen av samverkan och delaktighet, medborgarinflytandets egenvärde och behovet av både ett underifrån- och ett ovanifrånperspektiv bygger på de nämnda principerna. Bland annat pekade Birgersson, Gynnerstedt och Öresjö i rapporten *Medborgarinflytande i kommunal planering* (Boverket 1998, s. 90-92) på betydelsen av att planeringen uppmärksammar skillnader i de lokala sociala nätverken som är en förutsättning för socialt kapital och stärkning inifrån, ett kitt som håller samman det lokala samhället.

Abdul Khakee (1991, s. 9) pekade på möjligheterna att genom det som han kallade för 'planering-som-dialog' utveckla samhällsplaneringen. Planering-som-dialog byggde dels på en planering där en samhällelig inläring med läroprocesser hos aktörerna i beslutssituationer och genom olika handlingsmöjligheter poängterades. Dels byggde den på en argumentativ ansats där man gav dialogen en stor betydelse för bredare kunskap och förnuft i planeringsprocessen.

Lena Falkheden (1999) utgick i sin avhandling från lokalområdet som strategi för en långsiktigt hållbar stadsutveckling. Falkheden pekade särskilt på hur länkar som underlättar kommunikation och binder samman olika relationsnätverk kan bidra till långsiktigt hållbara förändringar (ibid., s. 221 ff). Bland annat tog hon upp den roll som lokala arenor, där intressenter ges möjlighet att samverka på en sorts mellannivå, kan spela (ibid., s. 227 samt s. 230 f). Denna mellannivå kan horisontellt koppla samman ett antal intressenter på lokal nivå och vertikalt koppla samman olika nivåer med varandra. Falkheden poängterade betydelsen av ett både/och perspektiv i processen, exempelvis vad gäller lokalt-globalt, känsla-teknik, upplevelse-reflektion (ibid., s. 203 samt 225-238).

Ur den processinriktade planeringsteorin skiljer sig den kommunikativa inriktningen ut sig som mer normativ med dialog och kommunikation som utgångspunkter för hur planeringen ska utvecklas. Egenvärdet i olika parters delaktighet och strävan efter att nå konsensus betonas. Men även andra processinriktade planeringsteorier, som inte utgår från samma normativa grund, har utmärkt sig inom planeringsforskningen.

Ett exempel på en planeringsforskare som har utgått från, och även utvecklat, maktperspektivet i planeringsteorin är Bent Flyvbjerg. Han fördjupade sig i sin avhandling *Rationalitet og magt* (Flyvbjerg 1991a samt 1991 b) i skillnaden mellan formell politik och reell politik samt formell rationalitet och reell rationalitet utifrån en fallstudie om planering i Aalborg stadskärna med fokus på processen. Han konstaterade problem i förhållandet mellan det

reella sättet att handla och resonera på och de formella ideal om demokrati framhävdes i offentlig politik och planering. Centrala aktörer som inte får sina önskemål uppfyllda i de formella politiska processerna försöker ofta få dessa uppfyllda i implementeringsfasen, dolt för utomstående, menade Flyvbjerg (1991a, s. 6 samt s. 19 f). Även John Bryson och Barbara Crosbys teoriutveckling (1993; 1996) är exempel på en processinriktad planeringsforskning som utgår från ett maktperspektiv. Jag återkommer till båda dessa teorier senare i avhandlingen då jag går närmare in på planeringsteorier med fokus på planeringsprocesser och institutioner.

Med utvecklingen av den processinriktade planeringsteorin följde även en diskussion om planerarens roll. Ett ideologiskt brott mot den expertorienterade rationalistiska planeringen medförde även att planeraren fick en annan roll än tidigare i planeringsprocessen. Den nya rollen har beskrivits med hjälp av olika begrepp som alla pekar antingen på planerarens kommunikativa eller samordnande roll i processen. Planerarens arbete har beskrivits vara av samhällsorganisatorisk art (Göransson et al 1996, s. 44) och planeraren har liknats vid en moderator eller medlare som tydliggör olika parterers ståndpunkter och bakomliggande argument (Erlander 1998, s. 204) och vid en facilitator, som är en vidareutveckling av en särskild genre av samhällsplanerare som har specialiserat sig på att leda processer med ett långsiktigt hållbart perspektiv på samhället (Malbert 1998, s. 130 ff).

Vad som avses med planering betraktat ur detta förändrade perspektiv på planeringens roll i samhället är heller inte självklart. Healey (1997, s. 82 f) använder begreppen fysisk planering och miljöplanering (eng. spatial and environmental planning) och syftar med dessa termer kollektiv ledning /förvaltning (eng. management) av delade angelägenheter kring rum och miljöer på olika nivåer, uttryckta i en policy eller plan. Exempelvis kan det på lokal nivå handla om ett bostadskvarter och på regional nivå om ett vatten-system eller hantering av renhållning.

I denna avhandling behandlas planering i ett utvecklingsarbete i ett bostadsområde byggt inom miljonprogrammet. De planer och den policy som beskriver de förändringar som kommunen och bostadsbolaget ville nå omfattade både rapporter från Nya Navestad och Ringdansenprojektet. Programmen innehåller en mängd aktiviteter inom social, kulturell, fysisk och ekonomisk verksamhet mot bakgrund av det övergripande syftet att skapa en attraktiv boendemiljö med utvecklingsmöjligheter. Hos mig är intresset

huvudsaklingen riktat mot brytpunkten i processen då det större fysiskt inriktade ombyggnadsprojektet, Ringdansprojektet, skulle startas inom det pågående utvecklingsarbetet Nya Navestad som var mer socialt inriktat.

Med planering syftar jag till en tolkning av samhällsplanering motsvarande den av Healey presenterade innebörden av kollektiv ledning /förvaltning (eng. management) av delade angelägenheter kring gemensamma rum och miljöer på olika nivåer. I detta fall med fokus på planering i ett befintligt bostadsområde.

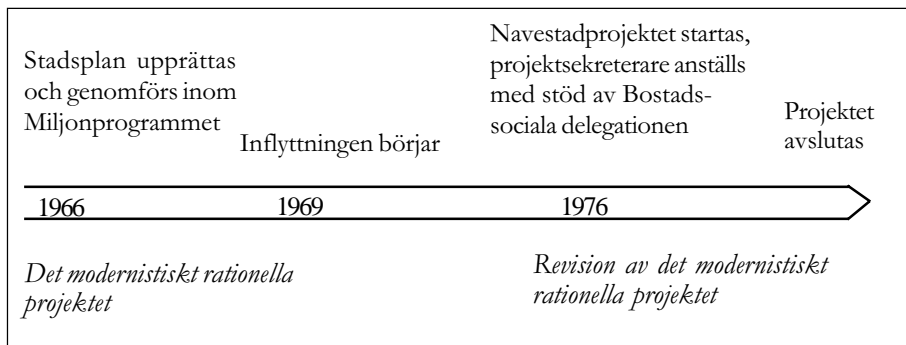
## **Navestads historia med fokus på planeringen**

De olika stadier som har beskrivits i planeringsteorin och till viss del i planeringspraktiken används här för att beskriva Navestads historia. Beskrivningen behandlar främst Guld- och Silverringen. De tre faserna som beskrivs som övergripande tendenser, *doktrinkonsensus*, *försiktig doktrinrevision* och *avsaknad av en förenande doktrin*, kan även urskiljas i Navestad. Dessutom återfinns de begrepp som användes i planeringsteorin och utredningar under 90-talet också i beskrivningen av det nya utvecklingsarbetet Nya Navestad.

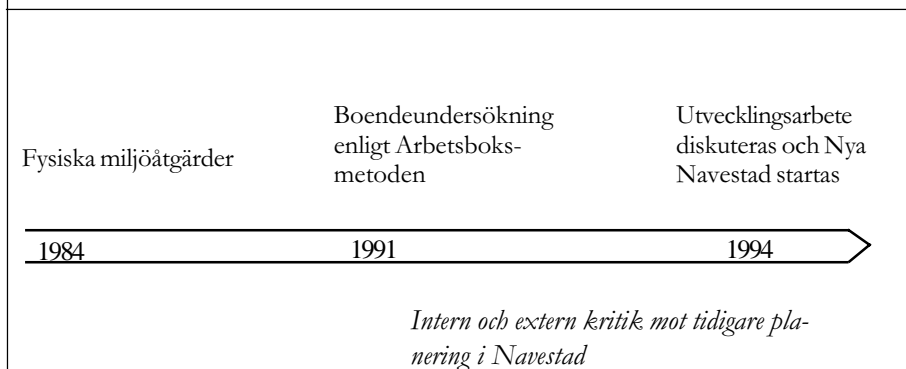
Figur 1.1 visar tiden mellan sextioalet och början av åttiotalet. Området skapades under den modernistiska planeringsideologin och de stora programmens tid under 60- och 70-talet. Därefter har man försökt att försiktigt revidera den instrumentellt rationella planeringsmodellen under 70-talet genom bland annat ett utvecklingsarbete med ekonomiskt stöd från den statliga Bostadssociala delegationen.

Figur 1.2 visar en tioårsperiod mellan mitten av åttiotalet och nittiotalet då inget samlat utvecklingsarbete bedrevs i området. I början av 90-talet omorganiserades kommunen enligt resultatenhetsmodellen, som även kallas för beställar-utförarmodellen. Inte heller under denna period bedrevs något samlat utvecklingsarbete i området. Däremot vidtogs separata, mindre åtgärder. Mot mitten av 90-talet startade kommunen ett nytt utvecklingsarbete, Nya Navestad, där man poängterade att man tagit lärdom av tidigare erfarenheter och därför skulle ta ett helhetsgrepp i ett långsiktigt utvecklingsarbete på lokal nivå med stöd av centrala kommunpolitiker.

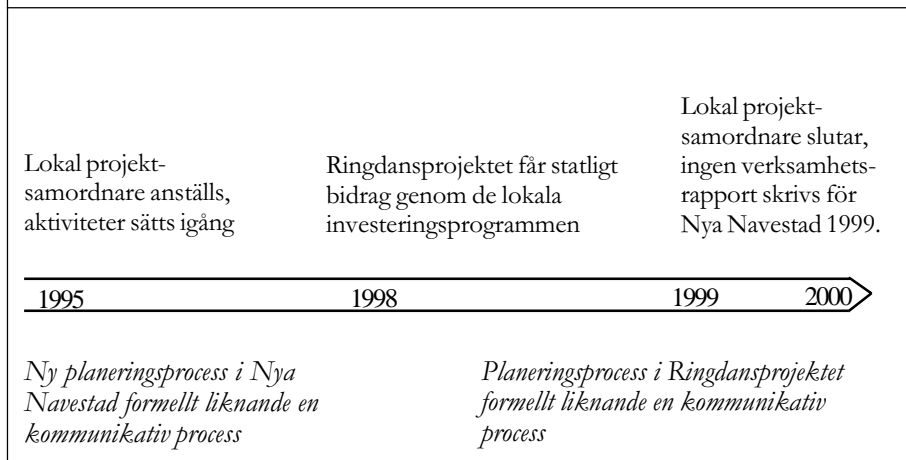
I figur 1.3 redovisas tidsperioden från 1995 fram till 2000. Under slutet av 90-talet fick kommunen statliga bidrag för det så kallade Ringdansprojektet, en ekologisk omställning av området med syfte att skapa en ekonomiskt, ekologiskt, kulturellt och socialt hållbar boendemiljö.



Figur 1.1 Från konsensus till revision



Figur 1.2 Tid av vacuum och inre och yttre kritik



Figur 1.3 Nya utvecklingsinitiativ efter nya ideal



## *Rationell planering för den moderna människan*

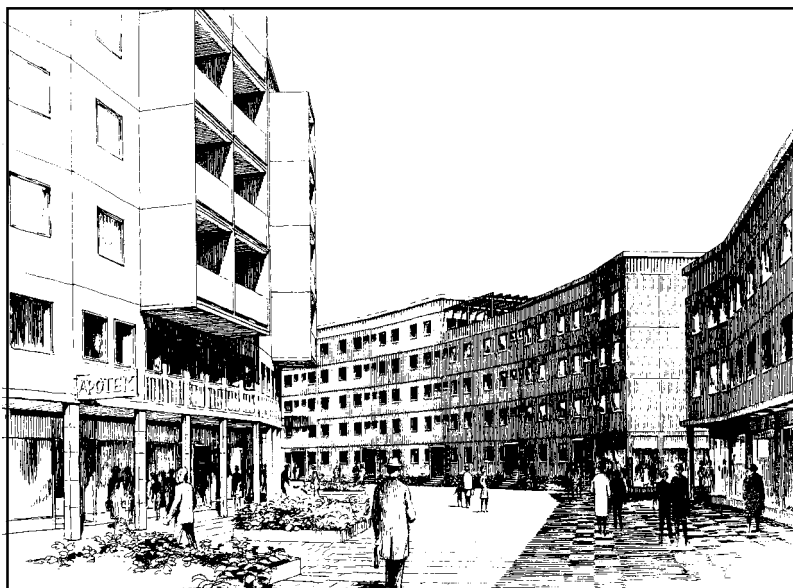


Bild 2: Illustration ur stadsplanen 1966, gaturum mellan inre och yttre ring.

*Den koncentrerade men samtidigt omväxlande bebyggelsen, har anpassats för att passa den moderna människans krav på bostadskomfort i fritidsmiljö. I Navestad kommer att beredas plats för alla kategorier av människor, ensamstående och familjer, pensionärer och barn, för alla måste det finnas utrymme. (Norrköpings Stads Stiftelse Hyresbostäder 1968, s. 2).*

Citatet ovan illustrerar den planeringsoptimistiska anda som rådde under sextiotalet då Guld- och Silverringen i Navestad planerades och byggdes för att möta bostadsbehovet i Norrköping. Redan under 50-talet var bostads-situationen i Norrköping problematisk. Det var brist på lägenheter och en stor andel av lägenheterna i staden var omoderna. Under 50-och 60-talen sanerades och byggdes lägenheter men inte i tillräcklig omfattning. Bostadsbristen var fortfarande besvärande (Johansson 1996, s. 51-58). När riksdagen 1963 beslutade om det så kallade miljonprogrammet gavs kommunerna

möjligheter att med statligt stöd bygga bostäder, i hela landet en miljon lägenheter under 10 år. Stadsplanen för Navestad upprättades i juni 1966. Bostadskvarteren Silverringen och Guldringen i Navestad började byggas inom ramen för miljonprogrammet på ett öppet fält cirka 3-4 km söder om Norrköpings centrum under slutet av 60-talet.

Planen för Navestadområdet (Norrköpings kommun 1966) beskriver att utgångspunkten var en önskan om att åstadkomma en koncentrerad bebyggelse med en form, som enligt stadsplanen *”arkitektoniskt ansluter sig till den böljande landskapstyp som är karaktäristisk för områdena söder om Norrköping”* (ibid., s. 3). Man poängterade även vikten av att omgivande hus inte volymmässigt skulle konkurrera med ringarna för att förringa den skulpturverkan som den ringformade bebyggelsen hade. Arkitekterna som skapade området var Boris Sjö och Erik Ahlin.

Både Guld- och Silverringen består av ett ringpar med en yttre ring och en inre ring. Husen i två till åtta våningar byggdes av betongelement. Gång- och cykeltrafiken differentierades så långt som möjligt från motortrafiken. Arkitekterna genomförde noggranna solstudier med belysningsförsök på en modell för att finna de höjder på husen som gav mest ljus i bostäderna och uteplatserna. Mellan den inre och den yttre ringen löper en gågata. En centrumanläggning byggdes mellan de båda ringparen. Konstnärer engagerades för att skapa en utsmyckning av utemiljön som bidrog till ett genomtänkt helhetsintryck av miljön (Norrköpings stads stiftelse hyresbostäder 1968, s. 6 samt s. 9).

Ringarna innehöll 1754 lägenheter. Nära 70% av dessa var 3 rum och kök, resten var tvåor och ettor. Strax efter byggstarten av ringarna började man även att bygga ett område med 630 marklägenheter i form av atriumhus strax norr om Guldringen. Tanken var att atriumhusen skulle tillgodose behovet av större lägenheter och innehöll främst lägenheter som var 4 rum och kök (Norrköpings Stads Stiftelse Hyresbostäder 1968, s. 15). Ringarna och marklägenheterna markerade det nya sättet att planera med ny kunskap. Bostadsbolaget skrev 1968 att *”Navestad är resultatet av ett nytänkande, när det gäller stadsplanering”* (Norrköpings Stads Stiftelse Hyresbostäder år 1968, s. 4).

Parallellt med utbyggnaden av nya bostadsområden sanerades, revs och moderniserades lägenheter i stadens centrum i Norrköping. Underskottet av bostäder övergick till ett överskott redan under 70-talet (Norrköpings kommun 1977, s. 3).

### Revidering av den rationella modellen

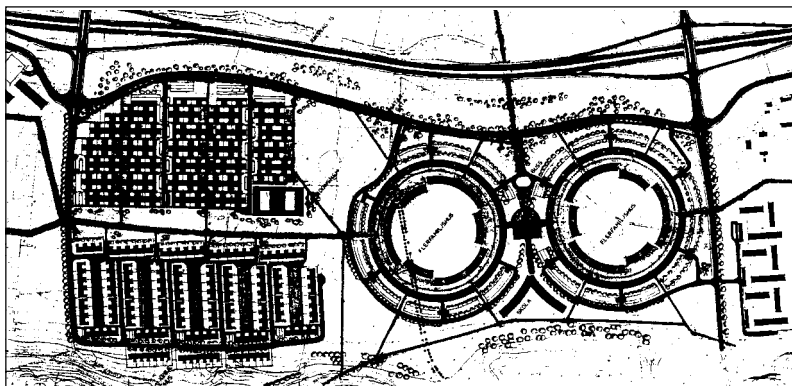


Bild 3: Illustration ur stadsplanen från 1966, från vänster ett område med marklägenheter, Atriumhus, därefter Guldringen och längst ut till höger Silverringen.

*Den intressantaste stadsdelen i Sverige just nu är helt säkert Navestad i utkanten av Norrköping ... Men Navestad kommer ändå att förbli en mycket, mycket intressant sovfabrik och ingenting annat. - - - Det etablerade Norrköping rynkar redan på näsan åt den cirkelrunda förorten. Stadsdelen 'blev över' åt fattiga och invandrare. (Kubu, 1971).*

Det moderna projektet och de storskaliga bostadsområdena kritiserades redan under 70-talets början och ord som 'sovfabrik' användes om de nya förorterna, som i citatet ovan. Inflyttningen till ringarna började våren 1969. Trots de noggranna tekniska förstudierna som gjordes för att skapa ett modernt bostadsområde, blev Guld- och Silverringen aldrig fullt uthyrda. Området fungerade redan från början som Norrköpings bostadsreserv. Familjer eller ensamstående med sociala och/eller ekonomiska problem, ofta av akut karaktär, anvisades till Guld- och Silverringen (Norrköpings kommun 1977, s. 4). Även en stor del av arbetskraftsinvandrarna flyttade under 70-talet till området. Största andelen av arbetskraftsinvandrarna var finländare men även greker och jugoslaver flyttade till Navestad.

...när industrin hämtat arbetskraft från andra länder – i första hand Finland – har denna genom den kommunala bostadsförmedlingen anvisats till ringparen i Navestad. (Norrköpings kommun 1977, s 4).

Assyrisk invandring började i juni 1976 och de flesta av dessa hamnade också i Navestad. Andelen boende med utländsk bakgrund var i Navestad ca 40 % mot ca 6% i kommunens genomsnitt år 1977 enligt Norrköpings kommun (Norrköpings kommun 1977, s.4).

Redan 1971 började hyresförlusterna bli betydande i Guld- och Silverringen. I januari 1974 var 565 av de 1754 lägenheterna outhyrda, vilket motsvarade 74 % av samtliga lediga lägenheter i det allmännyttiga bostadsbolagets bestånd (Norrköpings kommun 1977, bilaga 1). Situationen i Navestad studerades av den statliga Bostadssociala delegationen 1976 och efter deras besök diskuterade kommunen hur området kunde göras mer attraktivt och den sociala situationen bland de boende förbättras (Norrköpings kommun 1977, s. 2 samt s. 24).

**Navestadprojektet.** I maj 1976 tillsatte Norrköpings kommun en ledningsgrupp och projektledare för ett försöksprojekt i Navestad med statligt stöd från bostadssociala delegationen. Utvecklingsarbetets syfte var att göra området mer attraktivt som bostadsområde. För att nå detta menade man att det var nödvändigt att ändra områdets sociala struktur genom att förbättra både den fysiska och den sociala miljön (Norrköpings kommun 1977, s. 4). Den fysiska miljön gällde förutom utemiljön även den ensidiga lägenhetsfördelningen vilken man menade bidrog till en skev åldersfördelning i området med en hög andel barn och ungdomar och få äldre<sup>1</sup>. En hög omflyttning i området bidrog till anonymitet och brister i kontakter mellan olika boendegrupper. Kommunen menade också att andelen invandrare var alltför hög och bidrog till att området var segregerat.

Enligt ledningsgruppens uppfattning är det nödvändigt att förändra områdets sociala struktur. Detta kan icke ske utan

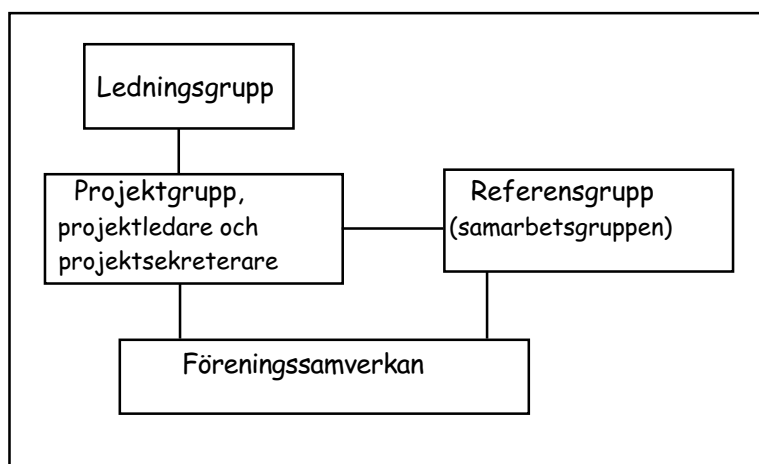
---

<sup>1</sup> Andelen boende i Guld- och Silverringen som var 18 år och yngre var 36.8 % och andelen som var 67 år och äldre var 2.2 % år 1974 (Norrköpings kommun 1977, s. 4)

en mycket vid samverkan mellan statliga och kommunala myndigheter, bostadsföretaget och dess anställda, de boende och olika folkrörelser. Konkreta försöksobjekt måste startas upp och utvärderas i avsikt att förbättra såväl den sociala som den fysiska miljön i området (Norrköpings kommun 1977, s. 4).

Ledningsgruppen bestod till största delen av politiker; ordförande i Norrköpings stads stiftelse Hyresbostäder, representanter för skolstyrelsen, fritidsnämnden, sociala centralnämnden och ett oppositionsråd. Även en ombudsman från Hyresgästföreningen deltog i ledningsgruppen.

Till projektledare utsågs VD:n i det allmännyttiga bostadsbolaget. För att understryka vikten av samverkan tillsattes en projektgrupp för Navestadprojektet med representanter för flera olika verksamheter. Tanken var att alla som kunde vara intresserade av att verka i området, organisationer, statliga och kommunala myndigheter, skulle kunna delta. Projektgruppen bestod av en projektledare, en projektsekreterare, rektor för Navestads skolområde, representanter för hyresgästföreningen, bostadsbolaget, socialförvaltningen, ordförande i föreningssamverkan och föreståndaren för fritidsgården (Norrköpings kommun 1977, s. 4 samt 6 f). Projektsekreteraren i projektet finansierades under de första åren med ekonomiskt stöd från Bostadssociala delegationen. Kommunen finansierade därefter tjänsten som behölls till 1982 (Navestadprojektet 1994, s. 4).



Figur 3: Projektorganisation Navestadprojektet ur Norrköpings kommun 1977.

Till projektgruppen knöts även en referensgrupp bestående av den sedan 1974 i området verksamma så kallade regionala aktionsgruppen Samarbetsgruppen i Navestad. Referensgruppen bestod av representanter för myndigheter verksamma i området, anställda vid bostadsbolaget, föreningar och boende (Norrköpings kommun 1977, s. 7).

Ett antal grupper och tjänstemän tillsattes med uppgift att vidta åtgärder i området. Flera av åtgärderna kretsade kring begreppet *kontakt* och syftade till att skapa kontakter mellan de boende men även mellan de boende och kommunen och bostadsbolaget. Socialförvaltningen anställde en *bostadskurator* som började sin verksamhet i Navestad 1975. Kuratorn skulle utreda störningar och problem och försöka hjälpa till att lösa dem utan tvångsinsatser från bostadsbolagets sida (Norrköpings kommun 1977, s. 19). Bostadsbolaget bildade 1976 en *kontaktorganisation* tillsammans med hyresgästföreningen. Kontaktorganisationen syftade till att förbättra möjligheterna för de boende att delta i utformningen av boendemiljön och föreslå och medverka i aktiviteter i området. Kontaktorganisationen öppnade även ett *kontaktcentrum* enligt principen öppet hus. Centrumet skulle bidra till att skapa kontakter mellan de boende och bedrev även viss uppsökande verksamhet (ibid., 14 f.). Bostadsbolaget tillsatte också en *bostadskonsulent* som skulle samarbeta med hyresgästföreningens kontaktkommitté och bostadskuratorn (ibid., s. 8)

Hyresgästföreningen hade svårt att få en kontinuitet i verksamheten i Guld- och Silverringen. Verksamheten i Atriumhusen var däremot mer stabil. Hyresgästföreningens *kontaktkommitté* var därför gemensam för områdena. Kontaktkommittén ansvarade för utgivningen av områdestidningen *Nytt i Navestad*. Tidningen delades ut till samtliga hushåll i Navestad (ibid., s. 9 f). För att förbättra samverkan mellan föreningarna i Navestad skapades 1976 *Föreningssamverkan i Navestad* (ibid., s.21).

Under Navestadprojektet byggdes viss offentlig service ut, framförallt inom barnomsorgen och äldreomsorgen. Även ett bokkafé och en barnvårds- och distriktssköterskemottagning öppnades (Norrköpings kommun 1977, s. 5 samt Navestadsprojektet 1994, s. 4). Den fysiska förnyelsen innebar att trerumslägenheter byggdes om till fyror och tvåor. Antalet lägenheter minskade från 1754 till cirka 1650. Ombyggnadskostnaden, 6000 kr per lägenhet år 1977, finansierades genom utökning av statliga lån (Norrköpings kommun 1977, s. 8). Dessutom byggdes en övningsbana för mopeder och ett område

med kolonilotter anlades. Kollektivtrafikförbindelserna förbättrades genom ändrad bussträckning och fler hållplatser (ibid., s.18).

Navestadprojektet pågick till 1982. En del aktiviteter fortsatte dock under en tid även efter projektets avslutande. Under 80-talets andra hälft genomfördes ytterligare förändringar i utemiljöerna i och kring ringarna. Bostadsbolaget investerade 50 miljoner kronor mellan åren 1986 och 1991 i fysisk förnyelse. Enligt kommunen upplevde man under slutet av 80-talet ett uppsving i området genom en mängd aktiviteter i området och ett utökat föreningsliv. Antalet outhyrda lägenheter nådde under 1989 det lägsta antalet sedan områdets tillblivelse, cirka 40 lägenheter (Navestadprojektet 1994 s. 4 f).

### *Stillestånd i planeringen under nittiotalets början*

*Muren genom förorten skapar två världar ... i Navestad bor man antingen "inne i Ringen" eller "utanför Ringen". de som bor i villaområdet – "utanför Ringen" säger ogärna att de bor i Navestad ... Under det senaste halvåret har flyttlassen gått ovanligt tätt. Många skyller på flyktingförläggningen som flyttade in i de tomma lägenheterna ... Att det var droppen som fick bägaren att rinna över. (Fejan Ljunghill 1994, s. 22).*



Bild 4: Silverringensyttre ring

Under nittiotalets början ökade antalet outhyrda lägenheter och en del av de initiativ som hade tagits tidigare ebbade ut. Exempelvis upphörde utgivningen

av områdestidningen *Nytt i Navestad* och föreningsrådet *Förenings-samverkan i Navestad* slutade att träffas. Lena Fejan Ljunghill, författaren till artikeln som citatet är hämtat ur, gjorde ett reportage om skolenheten Silverdansen, med två skolor, Silverringens skola och Långdansskolan, i Navestad. Reportaget publicerades även i hennes bok *En skola för alla: vad blev det av visionerna?* (Fejan Ljunghill 1995). Citatet illustrerar hennes tolkning av situationen i Navestad under nittioalets början. Hon beskriver i artikeln hur rektor för skolenheten upplevde omorganisationen av kommunen under nittioalets början efter en beställar-utförarmodell, där varje enhet utgjorde en ekonomisk resultatenheter för att mer likna en marknadsmässig verksamhet med en konkurrenssituation mellan olika enheter. Konkurrenssituationen försvårade samarbetet mellan skolorna och de nya arbetsuppgifter som modellen förde med sig, såsom förhandlingar och ekonomiska kalkyleringar, upptog mycket tid, menade Fejan Ljunghill efter intervjun med rektorn (Fejan Ljunghill 1994, s. 22-24).

Ekonomiska åtstramningar och omorganisationen i kommunen påverkade även den kommunala verksamheten i övrigt. Under nittioalets början fördes diskussioner i kommunen om utvecklingen i Navestad. Förslag till kulturella satsningar för att mobilisera de boende och skapa lokala traditioner att samlas kring samt förslag till förnyelse av centrum presenterades. En skrivelse påpekade 1991 att föreningslivet i Navestad var svagt (Navestadprojektet 1994, s. 6). Diskussionerna resulterade dock inte i några konkreta åtgärder eller planer.

Hyresgästföreningen genomförde under denna tid i samarbete med kommundelsnämnden en boendeundersökning enligt arbetsboksmetoden. En redaktionsgrupp bestående av hyresgästföreningens representanter ställde samman ett omfattande material om Navestad med fakta, en del påståenden och 48 frågor som de boende skulle svara på i en arbetsbok, Arbetsbok 1, som delades ut till boende i Navestad. Redaktionsgruppen redovisade de insamlade svaren i Arbetsbok 2 (1991). Totalt lämnade 344 hushåll in en ifylld Arbetsbok 1. Fördelningen av de inkomna svaren mellan Atriumhusområdet, Guldringen och Silverringen framgår dock inte av sammanställningen i Arbetsbok 2 och inte heller hur många personer som svarat på frågorna. Tanken var att materialet skulle bilda grunden för ett fortsatt lokalt arbete i Navstad, men det stannade vid en rapport som lämnades in till kommunen 1992, ”Vad tycker de boende om Navestad?” (Navestadprojektet 1994, s. 6).



Under 1993 förlades en mindre flyktingförläggning i området. Utflyttningen var större än inflyttningen under 1993, men trenden vände 1994 då antalet inflyttade ökade. En stor del av de inflyttade var flyktingar. I Guld- och Silverringen bodde 3241 personer 1990. Tre år senare, 1993, hade antalet boende minskat till 2320 (ibid., s.7-9).

### *Kritik mot tidigare planering i Navestad*



Bild 5: Silverringen

*I Navestad har under snart sagt alla år projekt avlöst varandra och upphört av en eller annan anledning. Det har inte varit tillräckligt. Arbetet måste under ledning av ansvarigt kommunalråd **bedrivas kontinuerligt och årligen utvärderas** både vad avser miljö och sociala konsekvenser. (Carlsson & Lovén 1996, s. 26).*

Under 1993 tog Södra kommunalnämnden initiativ till ett nytt utvecklingsarbete i Navestad. Förslaget fick gehör i kommunen och det lokala utvecklingsarbetet Nya Navestad kunde startas under 1994. Socialdirektören i Norrköpings kommun utsågs till projektledare och en utredare i kommunen blev projektsekreterare. Mot bakgrund av de tidigare projekten menade initiativ-

tagarna till Nya Navestad att nya grepp krävdes. Framförallt kritiserade man den ad hoc karaktär som utvecklingsarbete i Navestad hade haft och påpekade att ett långsiktigt kontinuerligt arbete var nödvändigt.

Eva Lips (1996), politiker i Norrköping, beskrev i en uppsats från ett idésymposium i oktober 1995 hur olika projekt hade avlöst varandra.

I Navestad har man praktiskt taget ända sedan området var fullt utbyggt dragit igång olika insatser ... Man har fått pengar till olika projekt och när pengarna tagit slut, återgår det mesta till det gamla. (Lips 1996, s. 85).

Lips påpekade också att hon var hoppfull inför det nya Navestadprojektet där man betraktade arbetet mer långsiktigt som ett program snarare än ett projekt (Lips 1996, s.85).

Enligt en rapport om Navestadprojektet från 1994 bestod den politiska ledningens engagemang i det första Navestadprojektet på sjuttioalet av granskning och godkännande av olika projekt inom det lokala utvecklingsarbetet (ibid., s. 4). Nu poängterade projektledaren att lokalområdets engagemang måste stödjas av kommunledningen. Den bar det yttersta ansvaret för områdets utveckling och skulle väga samman olika intressen (Nya Navestad



1995, s. 1; Carlsson & Lovén 1996, s. 24). På lokal nivå menade man att det var viktigt att lyssna och diskutera vad som behövde göras innan man började genomföra åtgärder och idéer. Nyckelorden i Nya Navestad blev *Helhetssyn, Övergripande syn på de åtgärder som behövs* samt *Delaktighet* (Nya Navestad 1996).

Bild 6: Gång- och cykelbro in till gatan mellan ringarna

## Nya Navestad



Bild 7: Navestad centrum anlades 1970 och byggdes om 1996.

*”Nya Navestad” har i uppdrag att ta ett helhetsgrepp på området och i ett handlingsprogram föreslå insatser på både kort och lång sikt för att skapa ett attraktivt och mångsidigt område. - - - Syftet har varit att lägga grunden för en seriös satsning utifrån reella kunskaper och utan restriktioner ta fram och genomföra ett realistiskt program för att skapa en attraktiv stadsdel, . . .*  
(Nya Navestad 1995, s. 3)

Projektsekreteraren och projektledaren i Nya Navestad påpekade att Nya Navestadprojektet omfattade hela Navestad, inte enbart ringarna, och en grundtanke var att åstadkomma integration mellan bostadsområdena Atriumhusen, Kvarnberget och Guld- och Silverringen (Carlsson & Lovén 1996, s.24). Nya Navestad angav att man ville skapa ett mer mångsidigt Navestad och identifierade tre sätt att förverkliga detta (Navestadprojektet 1994, s. 1 f; Nya Navestad 1995, s. 3; Nya Navestad 1996a, 1997 samt 1999).

1. Attraktiv inre och yttre miljö som de boende kan påverka i hög grad
2. Mer varierad verksamhet i området, ex. genom fler arbetsplatser, kultursatsningar, stärkt föreningsliv, m.m.
3. Skapa förutsättningar för alternativa upplåtelse- och boendeformer.

För att kunna genomföra utvecklingsarbetet enligt de riktlinjer och målsättningar som hade formulerats krävdes enligt projektledningen 1994 och 1995 att alla parter från början arbetade fram en gemensam referensram och tillsammans utarbetade konkreta, gemensamma mål. I de årliga rapporterna om Nya Navestad användes huvudsakligen begreppet samordning, men även samverkan förekom sporadiskt, som en beskrivning för hur ett helhetsperspektiv skulle nås. Den grundläggande tanken i processen angavs vara att engagera de boende, organisationer och företag med stöd av kommunal personal, sakkunniga och enskilda resurspersoner i området (Navestadprojektet 1994, s.1; Nya Navestad 1995, s.3). Kommunledningens uppmaning till Nya Navestad var att:

uppdraget ska genomföras i samverkan mellan invånarna, bostadsföretaget – och som huvudansvarig – kommunen. (Navestadprojektet 1994, s. 1).

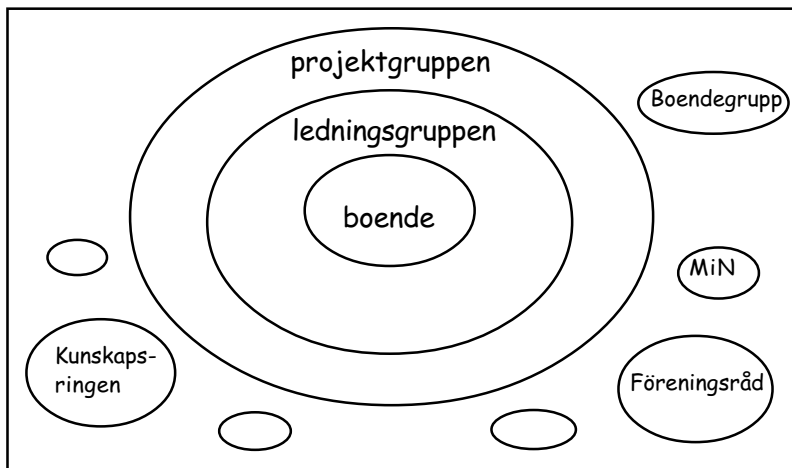
**En långsiktig process.** Nya Navestad betraktades inte som ett projekt med en projektbaserad finansiering, utan en långsiktig process. Utvecklingsarbetet skulle därför huvudsakligen drivas inom de befintliga verksamheterna i området. De ekonomiska medel som Nya Navestad erhöll användes till största delen till en lokal projektsamordnare och områdestidningen *Magazinet i Navestad, MiN*. Exempelvis erhöll Nya Navestad cirka 700 000 kr för 1996. För verksamheten under 1997 beviljade kommunen 1 000 040 kr till Nya Navestad, inklusive det nya medborgarkontoret, Infocenter (Nya Navestad 1996a; Nya Navestad 1996b; Nya Navestad 1997).

Nya Navestad måste ses som en del i kommunens arbete och inte som ett enskilt projekt. (Nya Navestad 1997).

Arbets sättet beskrevs som en process som skulle börja bland de boende och verksamma i Navestad. De initiativ som togs skulle stödjas genom samverkan mellan bland annat kommunen, företagen, bostadsbolaget och andra aktörer i Navestad och leda till att området förnyades och stärktes. Nya

Navestads strategi var att arbeta med mindre projekt inom ett långsiktigt program (Nya Navestad 1997). En viktig del ansågs stödet till föreningslivet vara. Hyresgästföreningen hade haft fortsatta svårigheter med kontinuiteten på grund av utflyttning och hade svårt att nå den roll som beskrevs i rapporterna om det första Navestadprojektet (ibid., s. 4; intervjusamtal med den lokala projektsamordnaren 1998-02-25).

**Projektorganisationen** liknade organisationen från Navestadprojektet under 70-talet. En politisk ledningsgrupp skulle leda och samordna det lokala arbetet, som skulle samlas inom en projektgrupp. Ledningsgruppen skulle även ansvara för årlig uppföljning och kontinuerlig utvärdering av sociala och fysiska konsekvenser av utvecklingsarbetet. Ledningsgruppen leddes av ett kommunalråd och bestod i övrigt av politiker från kommunstyrelsen och VD för bostadsbolaget. Någon hyresgästrepresentant fanns inte i denna grupp såsom på sjuttioalet. Innehållet i de kringliggande cirkelarna varierade från år till år beroende på de mindre projekt som pågick för tillfället (Nya Navestad 1995, Nya Navestad 1996a).



Figur 2: Organisation Nya Navestad, efter Nya Navestad 1995, bilaga 2; Nya Navestad 1996a, bilaga Nya Navestad.

Man poängterade i hög grad behovet av både ett underifrånperspektiv och ett ovanifrånperspektiv. De boende skulle stärkas så att de själva ”skulle kunna ta –inte ges, ett större inflytande över sitt bostadsområde” (Nya Navestad 1995, s. 3). Den politiska ledningsgruppen placerades i illustratio-

nen av organisationen mellan boende och projektgrupp. Därmed kom politiker-  
na i illustrationen av projektet ett steg närmare de boende än i projekt-  
organisationen från sjuttioalet (se figur 3, sid. 30).

Arbetet i NYA NAVESTAD leds av en politisk grupp med stor enighet över partigränserna om arbetet. Nya arbetsgrupper uppstår som ringar på vattnet (se skiss). Små grupper identifierar problem och arbetar fram förslag. Materialet samordnas i en projektgrupp sammansatt av representanter för olika verksamhetsområden. (Carlsson & Lovén 1996, s. 23).

Den lokala projektgruppen var relativt öppen och hade inga formella beslutsbefogenheter. Projektgruppen bestod av lokalt aktiva tjänstemän inom olika verksamhetsområden, representanter för Hyresgästföreningen och andra organisationer. Projektgruppen var central för verksamheten i utvecklingsarbetet. I den samlades de som tog initiativ eller förmedlade initiativ till åtgärder och som sedan följde genomförandet av dem eller hade kontakt med de som fick idéer att bli handling. Medlemmarna i projektgruppen skulle fungera som tentakler ut i olika verksamheter i området (Nya Navestad 1995, s. 10 samt intervjusamtal med den lokala projektsamordnaren 1998-02-25).

En ny verksamhet, som kom att få en viktig roll i utvecklingsarbetet, startades i Navestad under 1993 (Nya Navestad 1996, s. 2). Marieborgs folkhögskola öppnade en filial i Silverringen kallad Kunskapsringen. Under höstterminen 1997 deltog 262 personer i kursverksamheten (Kunskapsringen 1997a, s.1). Verksamheten syftade till att nå ut med folkbildning till lågutbildade grupper som vanligtvis inte deltog i vuxenutbildning. En kurs utbildade deltagarna i hur man driver kooperativ, den så kallade Starta Vårat-kursen. Flera kooperativ startades inom kursverksamheten i Navestad. Några av dessa var Ringens vandrarhem som drev ett vandrarhem i Silverringen, OmIgen, en andrahandsbutik i centrumet och Vårt Bageri, ett konditori som senare utvecklades till att även innehålla ett café (Kunskapsringen 1997b, s. 2-6 samt s. 12). Kunskapsringens verksamhet fick mycket uppmärksamhet och positiv publicitet.

**Boendemöten och tårbitsarbete.** Mot bakgrund av de boendeundersökningar och möten som hade genomförts tidigare menade Nya Navestad i verksamhetsrapporten 1994 att enkäter, enstaka stormöten, arbetsböcker och områdes-

tidningar kanske var otillräckliga för att för att nå kontakt och sprida information. Till de stormöten som hade hållits hade endast ett mindre antal boende kommit. Man startade därför de så kallade tårtbitsgrupperna. De boende skulle kallas till möten i mindre grupper, totalt sex grupper med tre i vardera ringen.

De stora bostadsmöten som anordnats lockade ett begränsat antal boende och några anställda i området. Området är sammantaget stort och anonymt, vilket kanske medverkade till att så få kom. (Nya Navestad 1995, s. 13).

Med hjälp av deltagare i Kunskapsringen bjöds de boende till mötena genom dörrknackning. Intresset bland de boende var störst för att engagera sig i den yttre och inre boendemiljön. Tanken var att tårtbitsarbetet skulle leda till att de boende på sikt skulle bli mer delaktiga i arbetet i sin närmiljö (Nya Navestad 1995, s. 13)

Det största intresset från de boende har visats för att delta i grupper som arbetar med inre och yttre miljö. Hyresbostädernas personal kommer att vara ett stöd för deras arbete. Grupperna kommer att bildas allteftersom bostadsmöten hinns med. ... Det innebär också att hyresgäster på sikt kan komma att medverka aktivt i arbetet i det egna närområdet. Om hyresgästerna stärks innebär det stärkta nätverk, bättre social kontroll på gott och ont och också att trivseln ökar (Nya Navestad 1995, s. 13).

Enligt rapporten från 1996 hade arbetet börjat i en tårtbit. En grupp boende träffades var sjätte vecka. De planerade och genomförde två städdagar och gjorde studiebesök till Holma i Malmö. Ytterligare en grupp kom igång senare under 1996 och ville som första uppgift förbättra informationen i tvättstugorna. Denna grupp gjorde studiebesök till Råslätt i Jönköping (Nya Navestad 1996a).

**Insatser och initiativ.** En mängd projekt, sociala, kulturella och fysiska, genomfördes eller startades under perioden 1994-1997. En ny områdestidning, *Magazinet i Navestad, MiN*, kom ut med sitt första nummer 1995 och ett föreningsråd kallades samman. På föreningsrådets möten deltog även projekt-samordnaren och för tidningen anställdes en redaktör. Utifrån denna bas

arbetade man med att etablera traditioner i området. Valborgsfirande, Navestaddagen och Föreningarnas dag ordnades av föreningsrådet, ofta tillsammans med kommunala verksamheter i området (Nya Navestad 1996a). Under Navestaddagen 1995 delades för första gången även det nyinstiftade priset ”Navestad mot Våld” ut (Stenbom 1998d). Navestad mot våld var en ungdomssatsning som startades 1995. Den resulterade bland annat i en musikal, en CD skiva och en diktsamling med dikter av barn och ungdomar. (Nya Navestad 1995, s. 14; Stenbom 1997a; Navestad mot våld 1998). För personal i Navestad ordnades en Navestadvecka under 1995 med syftet att uppmuntra, skapa kontakter och utveckla de anställda. Dessa nyskapade eller återuppväckta traditioner återkom sedan årligen.

Projekt som syftade till fysiska förbättringar initierades och genomfördes till en del. Behovet av en mer genomgripande fysisk förnyelse av Guld- och Silverringen diskuterades redan 1995.

En ordentlig upprustning som omfattar såväl underhåll som ombyggnad är kostnadskrävande. Sett på lång **sikt** är det dock nödvändigt med ett helhetsgrepp (även om det måste utföras i etapper) och inte enbart ”kosmetika”. Alternativet är att lämna området åt sitt öde. (Nya Navestad 1995, s. 6).

Inledningsvis prioriterade man dock fysisk förnyelse av Navestadskolan och av centrum med etablering av ett nytt medborgarkontor i centrumet (Nya Navestad 1995, s. 11 f). I samband med förnyelsen av Navestadskolan ändrades skolans upptagningsområde så att även barn och ungdomar från ett senare byggt bostadsområde intill Navestad hörde till Navestadskolan. Skolan har årskurserna 4-9 (Nya Navestad 1996a).

Bakgrunden till ombyggnaden av centrumanläggningen var att man ville skapa ett mer attraktivt centrum som också kunde fungera som en mötesplats. Flera av verksamheterna var hotade och bostadsbolaget och kommunen var måna om att behålla service i området. Projektgruppen för ombyggnaden strävade efter att samla verksamheter i området till centrumet och bland annat flyttade en frisersalong med inarbetad kundkrets in från bostads kvarteren till centrumet. En kioskägare flyttade in sin verksamhet till centrumet och utökade verksamheten till en livsmedelsbutik. Denna livsmedelsbutik fick ersätta Konsum som hade sagt upp sitt kontrakt innan ombyggnaden. Även Tingsdag församling fick nya lokaler med kyrkosal, grupprum och en



större samlingsal. I centrum bildades även en företagarförening. Det ombyggda centrumet invigdes i november 1996. I rapporten från 1997 konstaterade man att centrum blivit en viktig symbol för Nya Navestad.

Det nya centrumet har blivit en mycket viktig symbol för arbetet i NYA NAVESTAD. Centrum har givit området ett ”nytt liv” och blivit en naturlig mötesplats för både boende och verksamma i området. (Nya Navestad 1997).



Bild 8: Tidningshörnan utanför Infocenter



Bild 9: Navestad centrum, entré mot sydväst, mitt emot Navestadskolan

Medborgarkontoret, som kallades för Infocenter, öppnades i april 1997. Infocenter innehöll även ett bibliotek med en välbesökt tidningshörna. Under 1998 utökades Infocenters lokaler och verksamheten utvidgades till att även inrymma en enklare postservice (Nya Navestad 1997; Nya Navestad 1998). Andra miljöprojekt var upprusning av friluftsområden i Navestad, exempelvis vid Ensjön (Nya Navestad 1997).

Under 1997 behandlade Inrikesdepartementet placeringen av den nya Integrationsmyndigheten och beslutade att myndigheten skulle lokaliseras till Norrköping. Kommunen planerade att det nya verket skulle ligga i Navestad. På grund av ett antal skrivelser till regeringen med förslag till alternativa lokaliseringar bland annat i Botkyrka kommun, Södertälje kommun och Huddinge kommun, dröjde det definitiva beslutet till i början av 1998. Regeringens beslut stod fast och Norrköpings kommun bestämde att kontoret för Integrationsverket med cirka 80 anställda skulle ligga i Navestads ringar (Inrikesdepartementet 1998).

Under samma tidsperiod behandlade regeringen genom miljödepartementet ytterligare en ansökan från Norrköpings kommun. De ombyggnadsplaner som omnämndes svepande i projektbeskrivningarna från Nya Navestad hade konkritiserats i en ansökan om statligt bidrag till lokalt investeringsprogram med syfte att öka den ekologiska hållbarheten i samhället. Planer på ombyggnaden hade tidigare presenterats för Boverket 1996 och en första information till boende gavs i maj 1997. Ombyggnaden av ringarna i Navestad, Ringdansprojektet, var det mest omfattande projektet i kommunens ansökan (Miljödepartementet 1998).

### *Lokala investeringsprogram*

Regering och riksdag beslöt under 1997 att satsa 5.4 miljarder kronor under tre år, 1998-2000, på lokala investeringsprogram. Med lokala investeringsprogram menade de program som bidrar till att ställa om Sverige till en hållbar utveckling. Den beskrivning de gav av ett hållbart samhälle var ett samhälle som värnar om människans utveckling, socialt, kulturellt, ekonomiskt och ekologiskt (Hållbara Sverige). I förordningen om de lokala investeringsprogrammen (SFS 1998:23) lyfter dock regeringen fram den ekologiska hållbarheten före de övriga dimensionerna i ett hållbart samhälle. Utgångspunkten var att insatserna först och främst ska främja en ekologiskt hållbar utveckling. Regeringen (Hållbara Sverige) sammanfattade vad man ville med projektet i

tre punkter som i sin helhet lyder:

- förbättra miljön. Föroreningar ska inte få skada människor och natur.
- hushålla med energi och naturresurser. Samhället ska snåla med bränsle och andra råvaror.
- ställa om samhället till en hållbar utveckling. Människorna får inte konsumera mer än naturen kan återskapa. Vi måste anstränga oss att ta fram ersättningar för naturresurser som inte är oändliga.

I beskrivningen av lokala investeringsprogram poängterade Miljödepartementet även att de lokala investeringsprogrammen skulle ha en stark lokal förankring genom att bygga på de lokala förutsättningarna på platsen och kommunens gemensamma initiativ med lokala företag, organisationer eller enskilda.

Man poängterade även vikten av att nya arbetstillfällen skapades och människors engagemang i omställningen till en hållbar utveckling underlättades och uppmuntrades genom programmen. Tanken var att investeringsprogrammen skulle:

uppmuntra marknaden att söka nya lösningar i arbetet med att ställa om Sverige till en hållbar utveckling. (Hållbara Sverige).

De kommuner som fick bidrag för ett lokalt investeringsprogram skulle årligen redovisa till regeringen hur den upprättade tidplanen följdes, vilka resultat som hade uppnåtts och vilka medel som hade förbrukats (SFS 1998:22, § 13).

Norrköpings kommun beviljades 260 miljoner kronor i statligt bidrag av de totalt 635 miljoner kronor som kommunen bedömde att projektet skulle kosta. Regeringen menade i sin motivering till bidraget att ombyggnaden av Guld- och Silverringen var av betydande nationellt intresse.

Åtgärderna, i detta ärende, avser omfattande insatser i ett utsatt bostadsområde. Detta kan enligt regeringens uppfattning tjäna som pilotprojekt för liknande åtgärder där insatser som ökar den ekologiska hållbarheten kombineras med åtgärder för att minska sociala och integrationsmässiga problem i utsatta bostadsområden. (Miljödepartementet 1998, s. 11).

## Ringdansprojektet



Bild 10: Ombyggd del av Guldringen, Proffice kontor

*Mot bakgrund av de projekt som genom tiden avlöst varandra i Navestad menar man att man nu genom det lokala investeringsprogrammet vill ta ett helhetsgrepp för förnyelse av området, där de boende engageras i en förändringsprocess med inriktning på att åstadkomma ett socialt, kulturellt, ekonomiskt och ekologiskt långsiktigt hållbart bostadsområde. (Norrköpings kommun et al 1998, s. 3 f)*

Norrköpings kommuns ansökan om bidrag för lokalt investeringsprogram för att genomföra ombyggnad av Navestads båda ringar beviljades i mars 1998. Inrikesminister Jörgen Andersson besökte Navestad dagen efter att regeringen hade beslutat att bevilja kommunens ansökan om ombyggnad i Navestad för att kunna lämna beskedet på plats (Stenbom 1998a).

Ombyggnaden av Silver- och Guldringen innebar enligt ansökan att 300–400 lägenheter skulle monteras ner genom att de två översta lagren i de högsta husen togs bort och de långa huskropparna delades upp i tårtbitar. Gatorna inuti ringarna ska bli en serie gröna gårdar och nya odlingslotter skulle anläggas inom området. Energisystemet skulle ändras och avfall skulle källsorteras

och den del som bestod av organiskt avfall skulle komposteras (Norrköpings kommun et al 1998, s. 12 ff).

I beskrivningen av Ringdansprojektet framgår att man tänkte sig att det ekologiska omställningsarbetet bestod av följande fyra grundkomponenter:

- Social utveckling av bostadsområdet
- Kretsloppsanpassning av bebyggelsen och bostadsmiljön
- Förnyelse av stadsbyggnad och arkitektur
- Demontering och återvinning i internationellt samarbete (ibid., s. 12).

Den första grundkomponenten om social utveckling beskrevs inte närmare, men i projektansökan pekar man på utvecklingsarbetet Nya Navestad som en utgångspunkt i detta arbete. De tre sista punkterna beskrivs mer utförligt. Förväntade miljöeffekter och arbetsmarkandeffekter kvantifieras till mätbara värden och finansiella kostnader. Exempelvis bedömde man att cirka 400 årsarbeten skulle skapas genom Ringdansprojektet. De direkta beröringspunkter som nämndes mellan Nya Navestad och Ringdansprojektet var information till de boende och verksamheten inom Kunskapsringen. Genom nätverken inom Nya Navestad kunde både personal och boende i området nås med information om ombyggnadsprojektet (ibid., s. 5 ff).

Kunskapsringen gavs dock den enskilt tyngsta rollen. Kursverksamhet som utvecklade kooperativ verksamhet skulle utvecklas genom SAM-KOOP, ett sysselsättningscentrum med kooperativ verksamhet. Centrumet skulle knyta kontakter inom arbetsmarknaden och sedan fungera som en sluss för arbetslösa ut i praktisk verksamhet genom praktikplatser. De befintliga kooperativen skulle stödjas och nya kooperativ med anknytning till den ekologiska profilen startas. Som exempel nämner kommunen i ansökan bland annat Miljö-biltvätt, storskalig kompostanläggning och hemservice. Dessutom skulle SAM-KOOP utbilda och organisera arbetet med guider om ombyggnaden i Silver- och Guldringen för besökare som var intresserade av Ringdansprojektet (ibid., s. 5 f).

**Aktörer och samverkansparter på central nivå.** Kommunen bildade en särskild referensgrupp som stöd för Ringdansprojektet. Regeringen påpekade att referensgruppen med representanter från centrala statliga myndigheter spelade en viktig roll för att säkerställa de långsiktiga effekterna av åtgärderna och för spridning av erfarenheter från projektet (Miljödepartementet 1998, s. 11). För projektets genomförande upprättades ett samverkansavtal mellan

kommunen och de företag som tillsammans skulle genomföra Ringdansprojektet. Förutom Norrköpings kommun var dessa från projektets början Hyresbostäder i Norrköping AB, HSB Östra Östergötland och Skanska bygg AB (Norrköpings kommun et al 1998, s. 4).

**De boendes delaktighet.** I ansökan och information till boende och personal poängterade man att boendemedverkan var centralt i arbetet, men man gick inte närmare in på formerna för de boendes medverkan. I projektbeskrivningen menade man dock att hyresgästerna skulle delta i alla skeden av ombyggnaden. Målet var att få ökat deltagande/ansvar under ombyggnaden och ökad boendemedverkan i den framtida förvaltningen av området. Ringdansprojektet skulle även tillvarata den kunskap som arbetslösa boende hade och exemplifierade med hur bosniska byggnadsarbetare kunde få stöd av svenska byggnadsarbetare. En inventering hade visat att ett stort antal flyktingar, 170-200 personer, hade erfarenhet av arbete med anknytning till ombyggnaden (bland annat arkitekter, glasmästare, murare, VVS-montörer, ingenjörer) (Norrköpings kommun et al 1998, s. 8 f samt s. 25 f).

### *Ringdansprojektet i Nya Navestad*

Ringdansen skildes från Nya Navestad på ledningsnivå innan ombyggnadsprojektet hade börjat lokalt i området. Kommunstyrelsen beslutade om en omorganisation på ledningsnivå för Nya Navestad under maj 1998. Nya Navestad fick en ny politisk ledningsgrupp bestående av den södra kommunalnämndens presidium. En separat styrgrupp tillsattes för det tänkta bostadsbolaget Ringdansen i Norrköping AB. Styrgruppen bestod av politiker ur kommunledningen. Gruppen hade dock inga möten. Den nya ledningsgruppen för Nya Navestad besökte inte projektgruppen under det första året. I juni 1999 deltog ordföranden i ledningsgruppen för första och enda gången på Nya Navestads projektgrupps möte.

Under hösten 1999 ändrades ledningsstrukturen på nytt. Ringdansen i Norrköping AB hade inte fått någon funktion och därmed fanns det heller ingen anledning att ha en politisk styrgrupp för Ringdansprojektet. Inom den nya ledningsgruppen samlades istället hela Nya Navestad inklusive Ringdansprojektet. Ledningsgruppen under ledning av ett kommunalråd återfick ungefär samma konstellation som innan omorganisationen och bestod av politiker från kommunstyrelsen samt projektledaren för Ringdansprojektet.

**Fördröjningar och oklarheter.** Ringdansprojektet ställdes inför både samarbetsvårigheter och finansiella bekymmer under dess första år. Projektet drevs på av de centrala tjänstemännen och politikerna i kommunen och bostadsbolaget. I kommunfullmäktige behandlades huvudsakligen två delar av ombyggnadsprojektet, dels lån från kommunen till Ringdansprojektet, dels frågor kring bildandet av ett bolag, Ringdansen i Norrköping AB.

I en debattartikel i augusti argumenterade kommunalråd och centrala politiker för att kommunen skulle låna 100 miljoner till ombyggnadsprojektet. Anledningen enligt de fyra politiker som skrev artikeln var att kommunen inte hade fått så stor andel i statligt bidrag som man hade önskat och det krävdes ytterligare 100 miljoner för att kunna starta ombyggnaden som planerat. Enligt artikeln hade kommunen från början ansökt om att få 434 miljoner av de 635 miljoner kronor som ombygganden bedömdes kosta. Enligt regeringsbeslutet fick man 260 miljoner i bidrag. Genom separat finansiering av andra projekt inom ombyggnadsprojektet; Integrationsverket och utbildningsprojekt, saknades till slut 100 miljoner (Eklund, Färm, Johnson & Norberg 1998). Ärendet behandlades på kommunfullmäktiges sammanträde den 17 augusti samt 27 augusti 1998 som beslutade att bevilja lånet. Kring beslutet rådde dock oenighet och det överklagades av en fullmäktigeledamot (Kommunfullmäktige 1998-08-17, ärende nr. 76; Kommunfullmäktige 1998-08-27, ärende nr. 104).

Kommunfullmäktige behandlade även bildandet av ett partsgemensamt bolag, Ringdansen i Norrköping AB och senare även det allmännyttiga bostadsbolagets förvärv av aktier i detta bolag. Anledningen var att den part som skulle ha ägt 40 % av aktierna i bolaget, Skanska, meddelade att man inte längre ville delta i ombyggnadsprojektet. Skanskas andel togs över av Hyresbostäder som nu innehade 79 % istället för de planerade 39 % av aktierna i Ringdansen i Norrköping AB. Den tredje parten i Ringdansprojektet, HSB Östra Östergötland, skulle äga resterande del av bolaget (Kommunfullmäktige 1998-08-27, ärende nr. 103; Kommunfullmäktige 1998-11-02, ärende nr. 105; Kommunfullmäktige 1998-11-19 ärende nr. 143).

Mediabevakningen var intensiv. Oklarheterna i finansieringen av projektet, vem som skulle utses till VD i det nya bolaget samt Skanskas avhopp gjorde att Norrköpings tidningar spekulerade om ombyggnadsprojektets genomförande skulle bli av eller inte.

100 miljoner fattas ännu. ... Det är oklart vad det blir av Navestadprojektet. (Granehed, 1998a).

Hårt slag för Navestadprojektet. Lånevillkor fick Skanska att hoppa av hela bygget. Svårt läge för kommunen. ... Ingen kan idag säga att hela projektet blir av. (Jelvefors 1998).

Strid om ny VD försenar Navestadprojektet. ... Det råder oenighet om hur den VD ska vara som ska leda det tänkte bolaget, erfar NT. (Granehed 1998d).

I artiklar och på debattsidorna diskuterade man även innehållet i ombyggnadsprojektet.

Nyckeltal ersatte verklighet i ansökan. ... Norrköpings kommuns ansökan om pengar till energisatsningar i Navestad byggde inte på verkligheten. (Granehed 1998b)

Inget miljöprojekt i Navestad. Per Kågeson, miljöexpert, ifrågasätter Ringdansenprojektet. (Granehed 1998c).

Ringdansprojektet ansökte om förlängd projekttid en första gång men fick avslag våren 1999 (protokoll projektgruppen Nya Navestad 1999-06-03). Projekttiden för ombyggnaden var bestämd genom villkoren för det lokala investeringsprogrammet fram till sommaren 2002. Kommunen skickade under slutet av 1999 in ytterligare en ansökan om ett års förlängning av Ringdansprojektet.

**Aktörerna i Nya Navestad och Ringdansprojektet på områdesnivå.** Under sommaren 1998 byttes projektledare för Nya Navestad. Socialdirektören i Norrköpings kommun slutade och kommunaldirektören för södra kommunaldelsnämnden tog över rollen som sammankallande till projektgruppen i Nya Navestads möten.

Senare samma år skars projektsamordnarens tjänst ner från 100 till 50 %. Tjänsten fylldes istället upp med 50 % tjänstgöring i den postverksamhet som öppnades i anslutning till medborgarkontoret i december 1998. I Nya Navestad projektgrupp arbetade man vidare med att vidhålla de traditioner



som hade skapats. Under 1999 byttes även en del av medlemmarna i projektgruppen ut och några slutade. Bland annat slutade den lokala projektsamordnaren för Nya Navestad, en ny representant för hyresgästföreningen ersatte en av de tidigare, Kunskapsringen fick en ny verksamhetsledare och den redaktör som arbetat med områdestidningen MiN slutade vid årsskiftet 1999/2000 (intervjusamtal lokala projektsamordnaren 1998-11-11 samt 1998-11-16; protokoll projektgruppen Nya Navestad 1999-06-03 samt 1999-12-01).

Kunskapsringens verksamhet med kooperativ knoppades av och blev Arbetsringen, en motsvarighet till det som i ansökan om statliga bidrag till Ringdansprojektet kallades för SAM-KOOP. Den tidigare verksamhetsledaren för Kunskapsringen gick över till Arbetsringen och Kunskapsringen fick en ny arbetsledare. Arbetsringen utformades som en ideell förening som skulle *”övergripande kanalisera lokala behov och utveckla människor i deras sträva till inflytande, studier och arbete.”* (Arbetsringen 1998). Målgruppen var främst boende i Navestad, men även boende i övriga delar av den södra kommunalnämnden.

Inom bostadsbolaget genomfördes även en omorganisation för att flytta Ringdansprojektet närmare området och ett lokalkontor öppnades i Guldringen. Under den period som en projektledare för Ringdansprojektet saknades och de finansiella förutsättningarna fortfarande var oklara intog dock lokalkontoret en avvaktande hållning. Knappt ett år efter det att regeringen hade beviljat statliga bidrag till ombyggnaden utsågs en externt rekryterad projektledare för Ringdansprojektet. Efter det kom Ringdansprojektet igång på lokal nivå i Navestad. Projektledaren för Ringdansprojektet deltog direkt efter det att han hade tillträtt sin post på projektgruppsmötena i Nya Navestad med början på mötet i december 1998.

**Synliga förändringar och nya etableringar.** Under 1998 beslutade Proffice att de skulle etablera sig i Navestad och öppna ett kontor med cirka 100 anställda inom en treårsperiod. I maj 1999 syntes de första tecknen på att ringarna skulle byggas om då en del av Guldringen närmast centrum byggdes om till kontorslokaler för Proffice. Integrationsverket undertecknade kontraktet för de nya kontorslokalerna i Navestad hösten 1999 med inflyttningsplanerad till den första april 2000. Den första etappen av bostadshuset skulle börja byggas om i februari och vara inflyttningsklara till juli 2000

(protokoll projektgruppen Nya Navestad 1998-12-02; 1999-06-03 samt 1999-10-20).

**Boendemöten och utflyttning.** Det så kallade tårtbitsarbetet med boendegrupper hade upphört under 1998. Under 1999 hölls istället informationsmöten för de boende om ombyggnaden och boendegrupper bildades för den första etappen av ombyggnaden av bostadshusen. Enligt stadsdelsdirektören flyttade 541 vuxna samt 177 barn från Navestad under 1998, vilket medförde mindre anslag till skola och barnomsorg. Samtidigt hade inflyttningen stoppats på grund av den planerade ombyggnaden. Under juni 1999 bodde 1954 personer i ringparen i Navestad. Befolkningen hade därmed minskat med ungefär 800 personer sedan december 1996 (se bilaga Statistik).

**Sammanfattningsvis** kan man skönja ett visst mönster i planeringen i Navestad. Sedan områdets tillblivelse har Guld- och Silverringen haft ett negativt rykte hos övriga norrköpingsbor och variationerna i antalet outhyrda lägenheter speglar även områdets roll som bostadsregulator i Norrköping. Något hårddraget kan man säga att projekten, som avlöst varandra, har alla haft en början och ett slut utan att ansluta till det arbete som har gjorts tidigare. Incitament till att starta ett lokalt utvecklingsarbete förstärktes i flera fall genom statens anvisningar om möjlighet att ansöka om bidrag, vilket har gett projekten karaktär av försöksprojekt. Trots uttalade ambitioner att utnyttja det arbete som gjordes inom Nya Navestad i Ringdansprojektet, verkar Nya Navestad ha marginaliserats av centrala tjänstemän och politiker i kommunen.

Ambitioner om långsiktighet liksom ett möte mellan ett nerifrån- och ovanifrånperspektiv var svåra att få till stånd i praktiken. För att kunna gå djupare in i en analys kring händelseförloppen i Nya Navestad och Ringdansprojektet utvecklar jag i det följande kapitlet en teoretisk referensram. Denna behandlar planeringsprocesser samt begreppen samverkan och tillit utifrån en kommunikativ och/eller en institutionell utgångspunkt.

### Del 3. Samverkan i kommunikativ planering med institutionell ansats

Den tidigare presenterade forskningen om planeringsprocesser pekade på att hindren för samverkan sällan var formella utan snarare informella. Begreppet samverkan rymmer även en mångfald innebörder. För att definiera vad för slags samverkan jag studerar kommer jag inledningsvis att ägna mig åt begreppen samverkan, samordning och samarbete. I rapporten *Att förnya bostadsförnyelsen* menar Eva Öresjö att samordnad planering bör diskuteras i termer av de många revirens kamp (Öresjö 1993, s. 103 f).

Öresjö syftar till att olika yrkesgrupper har olika kulturer och därmed olika verklighetsbilder. Det talas ofta om ett helhetsperspektiv på exempelvis utvecklingsarbete i ett bostadsområde, trots att de olika parterna i området mot bakgrund av sina olika verklighetsbilder kan ha sinsemellan stridande uppfattningar av vad helhetssyn är. Olika målsättningar samlas under parollen helhetssyn, ibland utan att man närmare har utrett om de olika målsättningarna kan förstärka varandra eller om de står i konflikt med varandra. Vilka målsättningar som anses väga tyngst och vem det är som gör prioriteringarna mellan målsättningarna lyfts inte fram. Öresjö liknar ordet helhetssyn vid en vacker tvål som ständigt glider ur ens händer och löses upp i det vatten man tappat den i (Öresjö 1993, s 101).

Den uppsättning av gemensamma, ofta underförstådda, värderingar och uppfattningar som är kopplade till verksamheten kan beskrivas som organisationens kultur (Asplund et al 1997, s. 142 ff). Tankemodellerna i organisationskulturen är delvis dolda förgivet tagna grundantaganden, men värderingar och handlingsmönster kan också ta sig uttryck i kulturyttringar som strategiformuleringar och målbeskrivningar. På samma sätt finns yrkeskulturer där tankemodeller som förankrade i erfarenheter kan bli praktiska och rationella vägvisare i yrkesutövandet. Förgivettagna antaganden blir till sunt förnuft (Hardenby 1981, s. 11-16, s. 22-27 samt s. 146 ff). Olika yrkesgrupper har olika erfarenhetskunskap och olika värdegrund. Vad som är rationellt inom olika förvaltningsperspektiv varierar därför beroende på de yrkesgrupper som präglar perspektivet (Öresjö 1993, s. 106-111).

I delbetänkandet *Att röja hinder* (SOU 1995:142, s. 31-33) menade Storstadskommittén att samverkan sker på organisationsnivå, mellan organisa-

tioner eller mellan individer och organisationer, medan samarbete sker på individnivå. De menar att avgörande vid samverkan är målet, eftersom samverkan innebär att man handlar eller fungerar gemensamt för ett visst syfte. Samordning innebär däremot att olika verksamheter organiseras genom ekonomiska principer för gemensamma syften.

Healey utgår i sin teori om samverkansplanering (1997) från att samverkan (eng. collaboration) innebär spridning av makt (ibid., s. 263). Samverkansprocesser innebär enligt henne att de berörda delar vissa gemensamma tanke-modeller snarare än att parterna jämkas samman rationellt. Med parter menar hon inte enbart professionella aktörer utan även andra som berörs av förändringar i det aktuella området. För detta krävs ett minimum av tillit och intresse mellan parterna och att maktbaser skiftas (ibid., s. 285). Healey påpekar även att det egentligen inte är intressant att enbart studera hur parter samverkar på en nivå, utan hur nivåerna samverkar sinsemellan (ibid., s. 199 ff).

Samordning syftar enligt maktutredningens definition till en mer ytlig innebörd än den Healey gav begreppet samverkan. Det tycks nämligen vara så att det inte räcker med att parterna delar samma mål för att samverkan ska uppstå. Det krävs även ett minimum av tillit, 'ömsesidiga utfästelser', och att man delar innebörden av vad målet är. I komplexa planeringssituationer syftar samverkan ofta till ett helhetsperspektiv på ett område med ett flertal problem som kan rymma flera tolkningar. Även om målet är gemensamt kan de mest rationella sätten enligt de olika aktörer, som ska samarbeta för att nå dit, till och med stå i konflikt med varandra.

Samverkan i en planeringsprocess kan alltså studeras ur olika perspektiv, exempelvis med utgångspunkt i hur makt utövas, genom yrkeskulturer, förvaltningsperspektiv och kulturer bland boende; inom en nivå eller mellan olika nivåer. Jag begränsar mig dock till att studera planeringen på områdesnivå, exemplifierat med projektgruppen i Nya Navestad; mellan de boende och de centrala kommunala och statliga nivåerna. Jag intresserar mig huvudsakligen för samverkan dels mellan Ringdansprojektet och Nya Navestad på områdesnivå i Navestad, dels mellan utvecklingsarbetet på områdesnivå och de boende och mellan områdesnivån och de centrala kommunala och statliga nivåerna. Ringdansprojektet präglades av kulturella tankemodeller som kom till uttryck genom direktiven från regeringen och kommunen likväl som de dominerande yrkeskulturerna, som kom till uttryck genom individerna inom projektet. På samma sätt påverkades Nya Navestad både av inre och yttre

tankemodeller. Jag fördjupar mig dock inte i yrkeskulturer eller tankemodeller som styr samarbete på individnivå utan koncentrerar mig istället på frågan om samverkan mellan olika aktörsgrupper.

## Samverkan ur ett institutionellt perspektiv

Inom samhällsvetenskapen har en gren inom forskningen studerat samverkan ur ett institutionellt perspektiv för att närmare undersöka hur samverkan uppstår eller vilken påverkan samverkan kan ha för ekonomisk och/eller demokratisk utveckling. Gemensamt för de teorier som bildar en ram för denna avhandling är att de utgår från en institutionalistisk ansats, eller snarare det som inom samhällsvetenskap kallas för ”ny institutionalistisk” ansats. I det följande beskrivs innebörden av begreppet institution och vad en institutionell analys har inneburit i olika forskares arbeten.

Johan Myrman skiljer i förordet till ekonomihistoriken Douglass C. Norths bok *Institutioner, tillväxt och välstånd* (North 1993, s. 10 f) ut två övergripande innebörder i begreppet institution. Dels institutioner som samhällets formella och informella lagar, regelverk och förordningar samt sedvänjor, hederlighet och oskrivna regler. Dels institutioner som olika inrättningar, som exempelvis ämbetsverk och kyrka. North frågade sig om institutioner är formella eller informella och svarade själv att institutioner omfattar alla de ramar och regler, både formella och informella, som vi skapar för att samspelet människor emellan ska fungera (North 1993, s. 17).

Enligt sociologen Berger definieras institution som ett ”*distinkt komplex av sociala handlingar*” (1980[1963], s. 82). För att beskriva förhållandet mellan institutioner och människors handlingar tog Berger hjälp av samhällsvetaren Arnold Gehlen. Han beskriver hur institutionerna formar människors uppträdande i ett av samhället accepterat mönster för våra handlingar och förväntningar. Institutionerna kanaliserar det mänskliga beteendet. Möjligheten finns att välja att inte delta, säga nej till samhället, men den rädsla för att följderna skulle bli att man då tappar sin identitet och sitt ”jag” gör att människor kanske inte ens kan tänka sig att ’hoppa av’ (ibid., s. 83 ff). North menade att:

institutionernas viktigaste uppgift i ett samhälle är att minska osäkerheten genom att upprätta en stabil (men inte nödvändigtvis effektiv) struktur för samspelet mellan människor. (North 1993, s. 20).

Begreppet institution verkar rymma en elasticitet och vad man syftar till kan alltså variera från informella oskrivna regler för beteende, till statliga myndigheter, regionstyrelser, formella lagar och förordningar. Hos de som använder en institutionell analys kan fokus ligga på den ena eller andra innebörden beroende på den valda frågeställningen, även om institutionalismen i sig bygger på antagandet att institutioner som inrättningar och formella lagar och regelverk hänger samman med samhällets informella institutioner (North 1993, s. 19 f; Putnam 1996, s. 217-219).

Gemensamt för de nya institutionalisterna är, menar statsvetaren Robert Putnam i sin bok *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien* (1996), att de anser att institutionerna formar politiken och att institutionerna formas av historien. Institutionerna strukturerar det politiska beteendet och därför påverkar institutionerna de politiska besluten. Institutionerna har dock en tröghet, som inom institutionalismen kallas spårbundenhet, med vilket menas att de begränsas av det tidigare gjorda valen och även påverkar möjligheterna för de efterföljandes val. Putnam menar att den nya institutionalismen kan delas in efter tre förklaringsmodeller för dynamiken i den institutionella effektiviteten (Putnam 1996, s. 19-24).

En inriktning studerar institutionens utformning, alltså hur de ska utformas för att de ska fungera. Ett exempel är Elinor Ostroms forskning om självorganiserad och självstyrande kollektiv handling där hon frågar sig vad det är som får dessa institutioner att fungera (Ostrom 1990, s. 25).

I den andra inriktningen betonar man de socioekonomiska faktorerna i de demokratiska institutionernas verksamhet; hur utsikterna för en effektiv demokrati hänger samman med socialt och ekonomiskt välstånd.

Den tredje inriktningen bildas av de som ser de sociokulturella faktorerna som förklaring till de demokratiska institutionernas effektivitet. Till dessa räknar Putnam bland annat de som behandlar samband mellan medborgaranda och demokrati. Hans egen studie (1996) om varför demokratins institutioner fungerade olika väl i olika regioner i Italien kan räknas till denna inriktning. Putnam intresserade sig för skillnaderna i regionstyrelsernas utveckling i olika delar av Italien. Han undersökte hur framgången för de politiska institutionerna hängde samman med medborgarnas samhällsaktivitet<sup>1</sup> och

---

<sup>1</sup> Putnam syftade till samhällsaktivitet i offentlig politik (inte nödvändigtvis partipolitik); tidningsläsande, medborgarnas engagemang i politiska frågor, spontana aktionsgrupper, informella vardagssamtal och liknande (Putnam 1996, s. 113 ff).

hur denna i sin tur berodde på styrkan hos medborgarnas kulturella och sociala nätverk och organisationer. Putnam menade att de lokala horisontella nätverken bildar en grund för socialt kapital och kan förbättra samhällseffektiviteten genom att underlätta samordnade handlingar (ibid., s. 201 ff). Putnam betonade de informella normernas och kulturellt härledda beteendenormernas historiebundenhet och studerade därför regionerna i ett historiskt perspektiv (ibid., s. 24 ff).

Putnam kom fram till att omfattningen av medborgargemenskap var avgörande för hur demokratin fungerade och menade även att man genom studier av de medborgerliga traditionerna kan förutsäga den socioekonomiska utvecklingen. Begreppet medborgargemenskap lånade han från Alexis de Tocqueville<sup>2</sup> och syftar med begreppet till styrkan hos horisontella nätverk och normerna för medborgarnas samhällsengagemang, historiskt präglade av lokal tradition (Putnam 1996, s. 24 samt s. 110 ff). Nätverken bildas genom medborgarnas engagemang i organisationslivet i form av sångkörer, idrottsföreningar och litterära föreningar likväl som mer samhällsengagerande nätverk som frivilligorganisationer och fackföreningar.

Putnam beskriver hur han betraktar sambandet mellan informella och formella institutioner som ömsesidigt påverkande:

Socialt förtroende, reciprocitetsnormer, nätverk av medborgarengagemang och fungerande samarbete är ömsesidigt förstärkande. Effektiva samarbetsinstitutioner fordrar skicklighet och förtroende mellan de berörda individerna, men denna skicklighet och detta förtroende inympas och förstärks av organiserat samarbete. Normer och nätverk bidrar till ekonomiskt välstånd och förstärks i sin tur av detta välstånd (Ibid., 1996 s 217).

Putnam menar också mot bakgrund av sin studie i Italien att även om institutioner är tröga så kan nya formella institutioner förändra praxis i politiken. Förändringarna av regionstyrelserna ledde så småningom till nya identiteter, nya värderingar, ny makt och nya strategier (ibid., s. 221). Slutsatsen var att den ekonomiska och demokratiska utvecklingen hängde samman med styrkan i medborgarandan och det sociala kapitalet.

---

<sup>2</sup>Tocqueville, Alexis de (1969). Demokratin i Amerika.

Det blir inte lätt att bygga upp ett socialt kapital, men det är nyckeln till att få demokratin att fungera. (Putnam 1996 s. 223).

Även ekonomihistoriken och nobelpristagaren Douglass C. North har undersökt institutionernas betydelse. Han riktade sitt intresse mer uttryckligen mot de informella institutionerna än vad Putnam gjorde (North refererad i Putnam 1996, s. 216). North sökte efter förståelse för skillnaderna i olika ekonomiers utveckling under historiens gång, medan Putnam studerade den demokratiska utvecklingen. North granskade betydelsen av institutionernas förmåga att förändras och anpassas till nya förutsättningar för den ekonomiska utvecklingen (North 1993, s. 26 f). Han menade att anledningen till att skillnaderna i utvecklingen och uthålligheten i olika ekonomier inte har kunnat förklarats har sin bakgrund i att det i den ekonomiska analysen har saknats en insikt om mänsklig samordning och samverkan. Han pekade på att altruism och frivillig återhållsamhet radikalt förändrar de val som människor gör, vilket gör att ekonomiska modeller som bygger på grundläggande antaganden om knapphet och därpå följande konkurrens inte kan förklara hur exempelvis ineffektiva former för byte har överlevt i tusentals år (ibid., s. 28-36). North påpekade att även om institutioner är tröga så förändras de. Förändringarna kan vara små sett ur ett kortsiktigt perspektiv, men betraktat ur ett längre historiskt perspektiv kan de vara uppenbara och betydelsefulla (ibid., s. 20 f).

Både Robert Putnam (1996, s. 196 ff) och Douglass C. North (1993, s. 28-36) tar upp det grundläggande dilemmat för kollektiv handling och samverkan, nämligen att det som är rationellt ur den enskildes synvinkel inte alltid är det mest rationella för hela gruppen. Men betraktat ur den enskildes perspektiv agerar hon på det sätt som är mest rationellt ur hennes synvinkel.

Det klassiska dilemmat i kollektiv handling beskriver hur det som synes vara det mest rationella ur den enskildes perspektiv i en given situation inte alltid är det mest rationella sett ur samtliga deltagares perspektiv. Två medbrottslingar hålls åtskilda och får var och en sig veta att hon undkommer om hon anger sin kumpan, men om hon tiger och hennes kumpan erkänner blir hon särskilt hårt straffad. Om båda teg skulle båda komma billigt undan, men eftersom de inte kan samordna sina historier vinner var och en på att skvallra oavsett vad den andre gör. Om de samarbetade skulle de få det bättre, men i brist på trovärdig ömsesidig utfästelse kan det för var och en utifrån sin



situation vara mest förnuftligt att hoppa av. Det som ter sig mest rationellt för individen, är inte det som är mest rationellt betraktat ur samtliga inblandades perspektiv. Detta kallas i teorierna för Det kollektiva handlandets dilemma.

Om aktörerna inte förmår göra trovärdiga utfästelser till varandra måste de avstå från många tillfällen till ömsesidig vinst – med beklagande men rationellt. (Putnam 1996 s.198).

### *Tillit och tilliten betydelse för samverkan*

Putnam (1996, s. 205) underströk tillitens betydelse för de sociala nätverkens uppkomst och hållbarhet. Stevrin (1998, s. 92-98 samt s. 97 f) förde detta resonemang vidare och menade att tilliten kan ses som förklaring till varför vissa sociala system och olika investeringar i dessa blir framgångsrika, medan andra inte blir det. Utan tillit uppstår inget spontant samarbete. Tillit beskrivs här genom den tillämpning av begreppet som historikern Åke Uhlin och ekonomen Peter Stevrin presenterade i sin studie *Aspekter på Blekinge som mentalt kulturlandskap Tillit, kultur och regional utveckling* (1996) och som Peter Stevrin senare vidareutvecklade i *Tillitskrisen. Om tillit, misstro och kontroll i det framväxande informationssamhället* (1998). Deras resonemang kopplas till Anthony Giddens tankar om tillitens betydelse i det moderna samhället såsom han framförde dessa i *Modernitetens följder* (1996) och Putnams behandling av tillitens<sup>3</sup> betydelse för hållbarheten och utvecklingen av sociala nätverk i hans bok *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien* (1996).

Hur kan tillit beskrivas? Stevrin menar att det är omöjligt att exakt definiera vad som avses med tillit. Därför måste tillit betraktas som ett öppet begrepp som man inte kan ge en slutgiltig betydelse. I vårt vardagliga liv är tillit något självklart som tas mer eller mindre för givet. Det är svårt att tänka sig hur en

---

<sup>3</sup> I den svenska översättningen av Putnams bok *Den fungerande demokratin* (1996) används ordet förtroende istället för tillit. Putnam refererar dock till teorier som handlar om trust (eng.). Jag refererar därför till Putnams tankar om trust med det svenska begreppet tillit.

tillvaro utan tillit skulle te sig (Stevrin 1998, s. 146-148).

Vi vet alla intuitivt, vad det innebär att lita på någon och själv bli föremål för tillit. Men att definiera tillit operationellt är svårt, därför att idén om tillit genomsyrar allt som vi gör och allt vi är som människor. (Stevrin 1998, s. 147).

Tillit kan enligt Stevrin beskrivas som ett helhetsfenomen som förankras i och påverkas av den situation där den ingår, både ur ett historiskt perspektiv och ett nutidsperspektiv. Det är därför svårt att lyfta tilliten ur sin situation och analysera den för sig (Stevrin 1998, s. 19 samt s. 49 f). Stevrin utgår från att tillit huvudsakligen kan förstås som ett kulturellt fenomen som skapas i en social process genom våra kontakter med andra människor. Det är de referensramar, som finns inom oss, som ger oss grund för tillit. Utifrån denna förståelse av tillit ger Stevrin en beskrivning av fenomenet tillit (ibid., s. 42 f).

Vi litar på andra, när de eller systemet får oss att tro, att vad de säger att de kommer att göra, så småningom också kommer att inträffa. Vi kan således definiera tillit som förtroende för en persons handlingars eller ords äkthet eller liknande kvaliteter. (Stevrin 1998, s. 148).

Stevrins definition påminner om Giddens beskrivning av tillit, men den skiljer sig på en viktig punkt. Stevrin utgår inte från att tillit alltid är mer eller mindre blind, medan Giddens ser blind tillit som en nödvändig del i begreppet tillit. Stevrin betraktar blind tillit som något negativt och inte som en del av all tillit. Han menar att blind tillit medför att man är utelämnad till den andra partens godtycke vilket kan medföra att tilliten missbrukas (Stevrin 1998, s. 47, s. 55, s. 62 samt s. 133). Samtidigt påpekar han dock att tillit möjliggör att vi kan agera ”som om”. Om vi inte har tillräcklig kunskap för att kunna avgöra om den information som vi får är sann, ger tillit oss möjligheten att agera ”som om” den vore det. (ibid., s. 150). Även om Stevrin därigenom behandlar brist på information som en del av fenomenet tillit så skiljer sig hans beskrivning av tillit från Giddens som uttryckligen påpekar att tillit behövs då man har ofullständig information och är därför till viss del alltid blind, oavsett om det handlar om personliga nära relationer eller teknisk expertis. (Giddens 1996, s. 38-41 samt s. 88-91).

Giddens menar att det finns en skillnad mellan begreppen förtroende och tillit och betonar att åtskillnaden är viktig att göra för att vi ska förstå tilliten (Giddens 1996, s. 38). Tillit<sup>4</sup> är ett kontinuerligt tillstånd och en särskild typ av förtroende, menar Giddens. Han påpekar att tillit inte är en förtröstan om den andra partens tillförlitlighet, oavsett om det gäller en person eller ett system. Istället betraktar Giddens tillit som länken mellan förtröstan och förtroende. Tilliten vilar på en förtröstan om principer som man själv är okunnig om är korrekta (ibid., s. 39 f). Giddens nämner bland annat tillit till expertsystem och exemplifierar med hur vi i våra dagliga liv är indragna i olika expertsystem; när en person går uppför en trappa i ett hus så litar hon på att byggnaden inte faller samman även om hon vet att det skulle kunna hända. Den förtröstan som hon känner gäller inte enbart själva arkitektens och byggmästarens kompetens utan även att de har använt verklig sakkunskap, att deras kompetens vilar på korrekt kunskap (ibid., s. 34 f).

Tillit är länken mellan förtröstan och förtroende eller tillförsikt och det är just detta som skiljer den från ”svag induktiv kunskap”. Den senare är tillförsikt baserad på något slags bemästrande av de förhållanden under vilka tillförsikt är berättigad. Däremot är *all* tillit i viss mening blind tillit! (Ibid., s. 40).

**Begrepp om och perspektiv på tillit.** För att kunna tala om tillit ur olika perspektiv särskiljer Stevrin och Uhlin (1996, s. 64 f) tre olika nivåer av tillit. Tillit till dig själv; självförtroende eller självtillit. Tillit till andra människor, som de kallar för social tillit, i relationer till andra som vi känner i varierande omfattning eller till de som vi inte är närmare bekanta med. Och slutligen tillit till samhällseliga system, som skattesystemet, EU, rättsväsendet, och andra institutioner som ansvarar för vissa frågor som berör oss i våra vardagsliv. Stevrin (1998, s. 49-52 samt 103-104) kallar senare den sistnämnda nivån även för systemtillit och institutionell tillit.

Stevrin och Uhlins innebörd av system motsvarar det Giddens kallar för abstrakta system. Giddens (1996, s. 84-88) skiljer i huvudsak mellan två nivåer på tillit, nämligen personlig tillit och tillit till abstrakta system. Tillit till abstrakta system innebär enligt Giddens en förtröstan om att vissa principer

---

<sup>4</sup> Giddens använder begreppet trust (eng.). I den svenska översättningen används tillit och tilltro synonymt, se Giddens 1996, s. 33.

som man själv är relativt okunnig om är korrekta. Med abstrakta menar han att ingen kan förstå eller ha fullständig information om systemet eller principerna, men att man i allmänhet ändå har tillräcklig kunskap om dem för att kunna verka i dem. De tillfällen då personer som representerar systemet fungerar som länkar mellan individer och systemet kallar Giddens för tillgångspunkter (ibid., s. 84-90). Översatt till Stevrin och Uhlins tre nivåer skulle representanterna för systemet omfattas av det som de kallar för den mellanmänskliga tilliten. Giddens begrepp tillgångspunkter pekar dock tydligare på betydelsen av de möten då experter eller andra representanter för systemet, möter lekmannaaktörer, alltså de människor som inte äger expertens eller representantens kunskap om systemet.

Under vissa förhållanden förutsätter tillit till abstrakta system inga möten alls med de individer eller grupper som ett eller annat sätt är "ansvariga" för dem. Men i flertalet fall uppträder sådana individer eller grupper, och ska jag kalla lekmannaaktörernas möten med dem för de abstrakta systemens *tillgångspunkter* (*access points*). (Giddens 1996, s. 84).

Tilliten till systemen kan ha olika grund, menar Stevrin. Människor kan ha tillit till att systemet är självorganiserande och aktivt söker lösningar. Man kan även känna tillit eftersom andra har tillit till systemet, det vill säga att man har tillit till tilliten. De människor som ingår i organisationen kan också vara sådana att man litar på dem alternativt att man litar på människor utanför organisationen som har insyn i den och har tillit till den (Stevrin 1998, s. 54 samt s. 128).

Även Giddens påpekar att tilliten till systemet påverkas av expertisens trovärdighet och våra tidigare erfarenheter av möten med tillgångspunkter. Giddens exemplifierar med kabinpersonal på ett flygplan och deras tillitsskapande då de agerar som väntat, '*business as usual*', med sin glada och lättsamma stil och särskilda sätt att informera om säkerhetsåtgärder (Giddens 1996, s. 84-91). Både Giddens (1996, s. 90) och Stevrin (1998, s. 141) tar även upp medias roll i dagens samhälle. De påpekar att den bild som media förmedlar påverkar tilliten till de abstrakta systemen. Tillgångspunkterna blir platser för möten mellan representanter för det abstrakta systemet och andra människor och är därför också källor till de abstrakta systemens sårbarhet.

I vissa fall kan en person som har dåliga erfarenheter vid en viss tillgångspunkt, där ifrågavarande tekniska färdigheter befinner sig på en förhållandevis låg nivå, besluta sig för att ge upp rollen som klient eller lekman ... I andra fall kan dåliga erfarenheter vid tillgångspunkter leda till antingen en slags resignerad cynism eller, om så är möjligt, till en fullständig losskoppling från hela systemet. (Giddens 1996, s.90)

De olika tillitsnivåerna påverkar varandra ömsesidigt (Putnam 1996, s. 208-210; Stevrin 1998, s. 51-53). Putnam menar att tillit är ett inslag i samhällssystemet likväl som ett personligt attribut. Människor kan hysa tillit på grund av de sociala normer och nätverk som deras handlingar är förankrade i (Putnam 1996, s. 206-209). Genom att tillit är socialt konstruerad och ett kulturellt fenomen, pekar Stevrin på att spontan samhörighet kommer att uppstå i olika grad i olika kulturer. Exempelvis menar han att tilliten är en del av en regions mentala kulturlandskap och kan också variera mellan olika delkulturer, exempelvis inom en och samma organisationskultur (Stevrin 1998, s. 66 f).

Timothy C. Earle och George T. Cvetkovich pekar i *Social trust. Towards a cosmopolitan society* (1995, s. 115-125) på sambanden mellan kulturella värderingar och tilliten i sin analys om tillitens betydelse i moderna samhällen. De skiljer mellan det som de kallar för *pluralistisk social tillit* och för *kosmopolitisk social tillit*. Den pluralistiska tilliten innebär att individer förlitar sig på det välbekanta och misstänker det annorlunda. Grunden ligger i de existerande grupperna och deras historia. Den kosmopolitiska tilliten blir till genom att individer möts och måste lita på nya eller framväxande mer lösliga grupper. Dessa grupper konstrueras för att hantera särskilda problem eller situationer. En del av de tidigare kulturella tankemönstren måste kopplas bort. Denna typ av social tillit innebär en osäkerhet och är därför mer krävande eftersom vi strävar efter att minska komplexiteten. Earle och Cvetkovich menar dock att den kosmopolitiska tilliten är nödvändig att utveckla för att vi ska kunna hantera de komplexa sociala problem och sammanhang som vi ställs inför i samhället idag (1995, s. 102).

**Risk och ömsesidighet i tillit.** Earle och Cvetkovich (1995) påpekar att man tar en risk när man litar på någon eller något. ”*To trust is to risk*” (ibid., s 107). Hur man avgör denna balans mellan tillit och risk är avgörande för om man har tillit eller ej. Ambivalens kring risktagandet finns i alla tillitsrelationer (Giddens 1996, s. 88 f). När man tar en risk innebär det att man medvetet eller

omedvetet utsätter sig för en fara som är ett hot mot att utfallet ska bli det som vi önskar. Om vi bedömer att risken är acceptabel kan vi behålla eller utveckla en tillitsfull relation. Bedömningen av vad som är en acceptabel risk varierar med sammanhanget och är avgörande för tillitens upprätthållande. På så sätt finns det så gott som alltid en balans mellan en typ av riskkalkylering och tillit i situationer präglade av tillit (ibid., s. 41).

Tillit tillkommer således subjektivt och det går inte att skapa genom tvång. Tillit växer ömsesidigt med små steg där man i början tar små risker för att få bekräftelse på att det fungerar och sedan tar ytterligare steg (Stevrin 1998, s. 130-134). Framväxten av tillit är en kognitiv process som kompletteras av en känslomässig grund men innehåller även en beteendekomponent. Att känna tillit till andra innebär en social situation som man har gjort känslomässiga investeringar i. Starka känslor väcks också om man blir drabbad av svek. Beteendet kommer in genom den roll som handling spelar för tillitsskapande. Det är genom handling som vi vet om den andra är att lita på eller inte. Innan dess bygger tilliten på antaganden före eller hypoteser efteråt (Stevrin 1998, 154-156).

Tillit är kort sagt en form av förtröstan i vilken tillförsikten om en sannolik utgång uttrycker ett engagemang i något och inte bara en kognitiv förståelse (Giddens 1997, s. 34).

Ömsesidigheten i tilliten gör att den även har en självförstärkande effekt (Stevrin 1998, s. 132). Putnam (1996, s. 206) utgår från Colemans beskrivning av tillit (1990) och menar att ömsesidighet (reciprocitet) är den viktigaste normen för tillit. Han menar att ömsesidigheten kan vara balanserad, exempelvis då man byter tjänster eller varor samtidigt och direkt kan se utbytet, eller generaliserad då utbytet inte är samtida utan innebär ömsesidiga förväntningar, som i vänskap. Stevrin påpekar att ömsesidigheten blir ett sorts grundantagande i tankemönstret; du litar inte på mig, då litar inte heller på jag på dig. Samarbete blir därför svårt utan tillit mellan parterna.

Om tilliten inte är ömsesidig, har samarbetet svårt att frodas och fungera effektivt under någon längre tid. (Stevrin 1998, s.89).

Om de förväntningar man har i relationer präglade av tillit inte infrias uppstår besvikelse, exempelvis då man säger en sak men gör en annan eller då löften

inte infrias inom en rimlig tidsrymd. En mild form av besvikelse eller en uppfattning om en möjlig besvikelse kan beskrivas som tvivel. Besvikelse kan i sin tur leda till att det uppstår ett 'tillitsgap' (Stevrin 1998, s. 117 f). Stevrin pekar även på skillnaden mellan att 'inte lita på' respektive att misstro. Då man misstror lägger man ner energi på att undra varför, medan om man inte litar på någon eller något bryr man sig heller inte om att fråga varför (Stevrin 1998, s. 131 samt 152). När tillit väl finns rymmer den en viss elasticitet. Man har överseende med brister om tilliten vilar på en stadig grund. På så sätt är den relativt robust, men å andra sidan är den bräcklig genom att den lättare förloras än byggs upp.

Medan tillit tar lång tid att bygga upp, går den att rasera under mycket kort tid (Stevrin 1998, s. 66).

Avsaknad av tillit på mellanmänsklig och systemnivå har praktiska konsekvenser. Brist på tillit leder ofta till en ökad tillämpning av kontroll och kontrollsystem. Hög homogenitet och större samband i ett socialt nätverk skapar en högre tillitsnivå, medan större sociala förändringar och större heterogenitet minskar tillitsnivån (Stevrin 1998, s. 75 f samt 248 ff).

**Tillit och modernitet.** Giddens (1996, s. 33) påpekar att alla modernitetens institutioner bygger på tillit. Globaliseringen innebär en upptrappning av sociala relationer som är världsomspännande och ställer höga krav på tillit. Även andra förändringar som sker i samhället kräver tillit. Plattare organisationer, självförvaltning, boendemedbestämmande, ökad decentralisering, och informationsteknik är några exempel som bygger på mindre central kontroll och styrning (Stevrin 1998, s 15-17 samt s. 235-246). Giddens menar att människor väljer tillit till systemen när den vardagliga överlevnaden kan underlättas och bedömningen av risk upplevs som acceptabel (Giddens 1996, s. 135-139). Tilliten ger oss möjlighet att förenkla vardagslivet och hantera komplexiteten. Tillit kan betraktas som en komplexitetsreducerande strategi (Luhmann citerad i Earle & Cvetkovich 1995, s. 36-38).

Samtidigt är man mer benägen att misstro systemen och de formella institutionerna ju mer utanförskap man känner. Stevrin menar med stöd av SOM-rapporten 1997 (Samhälle, Opinion, Media) att i Sverige var tilliten i våra relationer till andra som vi känner mer eller mindre bra eller inte alls, generellt sett högre än systemtilliten. Speciellt låg var tilliten systemrepresentanter som politiker och andra makthavare (Rothstein 1997, citerad i Stevrin 1998, s. 139).

## Institutionella ansatser inom planeringsteori

Inom planeringsteorin finner man den institutionella ansatsen särskilt hos forskare som intresserar sig för processen. De teorier som tas upp här har främst en sociologisk nyinstitutionell ansats och riktar därmed sitt intresse särskilt mot de informella institutionernas betydelse i planeringsprocessen.

Richard S. Bolan efterlyste en forskning inom planeringen som uppmärksammade de informella institutionerna och pekade på att detta är ett nytt fält inom planeringsforskningen. Han menade att planerare borde bli mer involverade i de processer som formar institutioner och syftade till informella institutioner i en sociologisk mening; spårbundenhet i beteende, normer, regler, och sedvänjor (Bolan 1996, s. 510)

Bakgrunden var att många problem som planering försöker lösa är så djupt förankrade i institutionerna att de inte kan lösas om man inte omformar institutionerna. Som exempel nämner han att en utveckling av demokratin i planeringsprocesserna och problemhantering av knappa resurser inte kan lösas genom enbart formella institutioner, utan att informella institutioner ändras (ibid., s. 498).

John Bryson och Barbara Crosby gick ett steg längre och utvecklade en schematisk modell för hur makt i tre dimensioner påverkar olika sociala miljöer där planeringen formas. Syftet var att peka på hur planerare mer effektivt ska kunna hantera komplexa planeringsproblem som ingen ensam har makt att förändra eller driva (Bryson & Crosby 1996, s. 462 f).

De identifierar tre dimensioner av makt. En som uttrycks genom synligt beteende kring särskilda frågor, en mer subtil maktdimension som styr vad som inte tas upp till behandling och vad tas upp och kan bli genomförda. Den tredje dimensionen av makt handlar om mer djupliggande makt, upplevda eller omedvetna behov (Bryson & Crosby 1993, s. 177 f)

De sociala miljöer där planer, agendor, diskussionsunderlag, och annat planeringsmaterial tas fram och som reproducerar sociala relationsnätverk kring planeringen är enligt dem forum, arenor och 'rättsalar' (eng. courts) (ibid., s. 176). Forum är sociala miljöer för diskussion, som tv- eller radio-debatt, allmänna öppna möten och andra möten. En potentiell lista för vad som kan behandlas blir i forum till en lista över det som tas till behandling. I arenor fattas beslut om att en policy ska skapas och implementeras; en normativ reglering av antagande, genomförande och aktion. Med 'rättsalar'



syftar de till en vid tolkning av begreppet och inkluderar även informella underliggande värderingar som avgör vad som är rätt och fel (ibid. s. 179 f).

Dessa tre miljöer kan formas och användas i planeringsprocesser. Bryson och Crosby påpekar att planeraren kan få mer inflytande genom att bättre utnyttja den andra maktdimensionen, vad som tas upp till behandling, informella regler för access till olika delar av processen – som avgör vad som tas upp till behandling och vad som lämnas därhän och vilka som får access och vilka som utestängs. I den andra maktnivån kan man stärka, försvaga eller ändra vad de kallar för idéer, regler, former, media och metoder (eng. ideas, rules, modes, media and methods) (ibid., s. 191). Därför menar de att planerare bör uppmärksamma följande för att på ett konstruktivt sätt kunna hantera planeringsproblem.

- hur mänsklig interaktion kan påverkas av regler, resurser, transformering av relationer.
- hur institutionella arrangemang formas av regler, resurser och transformering av relationer.
- hur mänsklig interaktion och sociala strukturer är sammanlänkade genom idéer, regler, former (modes), media och metoder. (ibid., s. 179).

John Friend kommenterade båda dessa teorier. Det som Bryson och Crosby menade att planerare kan påverka genom den andra maktdimensionen: idéer, regler, former, media och metoder (eng. ideas, rules, modes, media and methods), ansåg Friend var svårt att hålla samman som en enhet med en betydelse. Enligt honom syftade dessa begrepp, om inte helt så åtminstone till stora delar, till informella institutioner, bland annat genom att de påminde om institutioner såsom Bolan beskrev dem; tankemodeller och praktisk rationalitet. Friends tolkning stämmer även med den innebörd som jag tidigare har gett informella institutioner, med sociologen Bergers ord ett 'distinkt komplex av sociala handlingar' som formar människors uppträdande i ett mönster som är accepterat av samhället (Friend 1996, s. 516).

En planeringsforskare som har utvecklat begreppen praktisk rationalitet och formell rationalitet är Bent Flyvbjerg (1991a, s. 18 f; 1996, s. 383 f). Flyvbjerg har ingen uttalad institutionell ansats. I sin avhandling (1991 a; 1991b) behandlar han ett omfattande planeringsprojekt i Aalborg stadskärna där han hade studerat planeringen från hur intentionerna formades till vad som sedan genomfördes och hur det genomfördes. Flyvbjerg menar dock att han

med sin empiriska studie visar hur institutioner som normalt uppfattas som förhållandevis neutrala och oavhängiga är involverade i dold maktutövning och dolt tillvaratagande av intressen (Flyvbjerg 1991a, s. 98).

Flyvbjerg menar i sin avhandling att det viktigaste i politik och planering inte äger rum i demokratiskt valda församlingar och pekar på skillnaden mellan formell rationalitet och reell rationalitet. I sin tolkning av maktförhållanden utgår Flyvbjerg från Michel Foucaults sätt att se på makt (ibid., s. 103 f). Flyvbjerg menar därför, med stöd av Foucault, att makt inte är något statiskt eller konstant som någon maktapparat kan ha på bekostnad av någon annan, som en volym som man kan ta eller dela. Istället flödar makt överallt och den fråga som enligt Flyvbjerg blir intressant att studera är då *hur* makt utövas (ibid., s. 104 ff).

Flyvbjerg har även framhållit betydelsen av att planeringsforskare inte enbart studerar formella mål och planer, det man formellt vill åstadkomma, utan även studerar praktiken kring utformning, implementering och genomförande av mål och planer, den praktiska politiken och rationaliteten (Flyvbjerg 1991a, s. 19 f; 1996 s. 383 f.). Flyvjergs resonemang blir intressant i min studie om samverkan genom den innebörd som jag tidigare gav samverkan. Med stöd av Healeys definition av samverkan (eng. collaboration) menade jag att samverkan inte uppstår enbart genom rationell sammanjämförande av olika parter kring formella mål och planer utan att det även krävs att parterna har gemensamma uppfattningar om innebörden av målet eller planen.

Bolan (1996) pekade på behovet av planeringsforskning med en institutionell ansats. Bryson och Crosby (1993) utvecklade en modell där de pekade på de informella institutionernas betydelse i planeringsprocesser. Flyvbjerg (1994) pekade på skillnader mellan reell rationalitet och makt och formell rationalitet och makt.

En kommunikativ planering syftar däremot även till att bidra till utveckling av demokratiska processer och egenvärdet i att de som berörs av planeringen även har möjlighet att påverka den. Frågan om maktrelationer och hur makt utövas är intressant även i studien av hinder och möjligheter för samverkan i en kommunikativ planering. Den samling av styrkeförhållanden som kan uppstå genom de som delar formella och informella mål och planer spelar sannolikt en viktig roll för samverkan mellan olika parter. Förgivetagna tanke modeller och handlingsmönster hos de parter som formar planeringen, de informella institutionerna i samspel med formella institutioner för hur man

brukar hantera olika planeringssituationer och problem påverkar förutsättningarna för förändringar av planeringsprocesser mot en mer kommunikativ planeringspraktik än tidigare.

Patsy Healey har uttryckligen en institutionalistisk ansats i kombination med kommunikativ planeringsteori som grund för sin teori om 'collaborative planning', samverkansplanering, som hon presenterar i *Collaborative planning. Shaping places in fragmented societies* (Healey 1997, s. 5 samt s. 34 f). Utifrån en institutionell ansats har hon uppmärksammat den roll som informella institutioner och formella institutioner kan spela för utformningen av en kommunikativ planeringspraktik som tar sin utgångspunkt i samverkan mellan de som berörs av planeringen (eng. stakeholders) (ibid., s. 69 f samt s. 91).

Healey behandlar governance i planeringen. Jag kommer framöver att använda det engelska begreppet governance eftersom jag inte har funnit ett begrepp på svenska med samma innebörd.

Begreppet governance rymmer inte enbart de formella institutionerna för offentlig styrning eller regering utan även de informella arenor där olika relationsnätverk som formar planeringen möts. Governance-processer genererar därför också beröringspunkter mellan olika sociala relationsnätverk och kan antingen bibehålla de relationsnätverk som deltar eller transformera dem så att andra relationsnätverk kopplas in eller dras ifrån (Healey 1997, s. 59 samt s. 205 ff). Frågan om governance blir särskilt intressant om man som jag vill studera samverkan i en kommunikativ planering där utgångspunkten är att utveckla demokratiska processer och egenvärdet i de boendes delaktighet i processen. Jag kommer därför att fördjupa mig i Patsy Healeys teori om samverkansplanering och de teoretiska resonemang om governance i planeringen som hon för i sin bok (1997) för att därefter tolka planeringsprocessen i Nya Navestad utifrån ett governance-perspektiv.

## **Patsy Healeys samverkansplanering – med en fot i kommunikativ planeringsteori och den andra i institutionalismen**

Den brittiske planeringsforskaren Patsy Healey har varit en inspirationskälla för denna studie. Det är framförallt hennes teori om samverkansplanering som har influerat mig (Healey 1997), även om hennes forskning om hur planeraren kommunicerar och samverkar med andra i ur ett planerarperspektiv också är intressant (Healey 1992, Healey 1996). Framförallt vad gäller planering i

områden med en komplex problembild kan hennes teori hjälpa till att tolka planeringsprocessen.

Healey betonar betydelsen av planeringsprocessen. Hennes teori ger ett alternativ till en instrumentell planeringsmodell. Hon menar att en värdering av planeringen utifrån dess målresultat bygger på att man kan definiera målen och bedöma om de medel som används för att nå målen har varit effektiva. Healey anser att en planeringsprocess som utgår från samverkan leder till förändringar i kulturella tankemodeller och handlingsmönster. Om planeringen ska bidra till en hållbar förändring borde därför planeringsprocessen betraktas som en sorts läroprocess där mål och medel formuleras genom samverkan. Healey betonar betydelsen av att intellektuellt och socialt kapital utvecklas under planeringsprocessen. Det bör därför finnas ett utrymme för de nya perspektiv som kan utvecklas under processens gång. Planeringen bör därför bedömas utifrån de kvaliteter som processen har eller hade (Healey 1997, s. 68-71).

Spatial planning efforts should therefore be judged by the qualities of process, whether they build up relations between stakeholders in urban region space, and whether the relations enable trust and understanding to flow among the stakeholders and generate sufficient support for policies and strategies to enable these to be relevant to the material opportunities available and the cultural values of those involved, and have the capacity to endure over time. (Ibid., s. 71).

Healey utgår från en institutionalistisk ansats och syftar då till institutioner i vid bemärkelse, både de formella och de informella institutionerna; förgivettagna sätt att tänka och agera. Healey kompletterar den institutionella utgångspunkten med kommunikativ planeringsteori (ibid., s. 3-10 samt s. 34 ff).

Den institutionalistiska grunden innebär framförallt följande i teorin om samverkansplanering. De relationsnätverk som vi genom våra vardagsliv ingår i både påverkar och påverkas av ekonomiska system och statliga system. Planering är en del av systemen, men dras även genom sin praktik in i relationsnätverken i de av planeringen berörda platserna. Genom att ge tillgång till, och ange hur de aktuella frågorna diskuteras och distribueras rymmer planeringen makt.

En institutionell ansats innebär enligt Healey att man undviker att identifiera makt som ett attribut hos en särskild klass eller kategori. Istället menar hon att man bör rikta uppmärksamheten på det sätt som sociala relationsnätverk distribuerar makt inom sig och ger access till materiella tillgångar, sociala och kulturella resurser. Vi ingår alla i sociala relationsnätverk genom vilka vi delar en sorts förgivettagna beteende- och tankemönster med andra. Healey påpekar att relationer ger en grund för socialt kapital och en relationskapacitet inför framtida behov och att detta bör uppmärksammas i planeringsprocesser.

Planeringssystemen hanterar genom sin praktik möten eller konflikter mellan de olikheter som finns på grund av människors olika förhållningssätt och bruk av den aktuella platsen. Därför kan planeringen, som syftar till att förändra, också påverka relationsnätverken och den kapacitet som relationerna rymmer (ibid., s. 55 ff).

Den normativa kommunikativa delen av Healeys teori om samverkansplanering (1997) innebär att hon menar att planeringen genom mötet med mångfalden av relationsnätverk ska skapa nya länkar mellan dem och på så sätt bilda ramverk för kommunikation kring gemensamma frågor om en plats. Det vill säga att den organisation och praktik för governance som planeringen utövar bör rikta in sig på att underlätta och stödja samverkansprocesser.

But through the process of developing and 'inventing' such practices, the field of spatial planning has the potential, because of the complexity of the issues involved and the range of potential people with a stake in them, to make a general contribution to the development of pluralist democratic practices for governance in our unequal, culturally diverse and conflict-ridden societies. (Healey 1997, s. 71).

För att få en djupare förståelse för Healeys teori kommer jag att gå närmare in på två av de centrala teorier som hon grundar sin teori på, nämligen socialfilosofen Jürgen Habermas teori om kommunikativ handling och diskursetik samt sociologen Anthony Giddens teori om strukturering och modernitetens följd. Jag kommer dock inte att presentera teorierna i helhet utan kortfattat beskriva centrala begrepp i dem. Giddens och Habermas teorier har också enligt Malbert (1998, s. 52) varit väsentliga för utvecklingen av kommunikativa planeringsteorier. Healey använder teorier av Giddens och Habermas i sin teori om samverkansplanering för att på ett djupgående sätt beskriva och

argumentera för den roll hon menar att samhällsplaneringen kan ha på lokal och regional nivå för en långsiktigt hållbar utveckling globalt och lokalt och betonar särskilt de demokratiska aspekterna. Deras teorier ger också en beskrivning av olika sätt att resonera på och hur olika delar av samhället påverkar varandra, som är grundläggande för de resonemang som förs om tillit, samverkan och institutioner.

Mot bakgrund av bland annat Giddens utvecklar Healey tankegångarna om den betydelse som de kulturer och relationsnätverk som vi föds in i kan ha i planeringsprocesser och den möjlighet att påverka och förändra strukturerna och därigenom maktförhållandena som kan skapas. Vad gäller Habermas teori om kommunikativ handling och etik tar Healey bland annat fasta på olika sätt att resonera och möjligheten att genom argumentation tillsammans nå konsensus (Healey 1997, s. 35 ff). Jag återkommer till frågan om konsensus i Healeys teori efter en genomgång av centrala begrepp i Habermas och Giddens teorier.

### *Centrala begrepp i Jürgen Habermas teori om kommunikativ handling*

Habermas begrepp presenteras här främst med utgångspunkt i hans texter presenterade boken *Kommunikativ handlande. Texter om språk, rationalitet och samhälle* (1996), men även genom andras presentationer av hans teori; framförallt är det sociologen och planeraren Katarina Nylunds tolkning av Habermas i hennes avhandling (1995) samt filosofen Walter Reese-Schäfers (1995) tolkningar som refereras.

Kommunikativt handlande är enligt Habermas (1996, s. 99-105) genom social interaktion människor emellan inriktat på förståelse. Han menar att om deltagarna lyckas nå en inbördes förståelse så leder detta till samförstånd mellan deltagarna. Ett samförstånd som man har uppnått kommunikativt vilar på en gemensam övertygelse.

Om kommunikativa handlingar talar jag, när de delaktiga aktörernas handlingar inte koordineras via egocentriska framgångskalkyler utan via uppnåendet av inbördes förståelse. (Habermas 1996, s. 99).

Habermas utgår från att kommunicerande individer tillsammans bildar ett kommunikativt förnuft. Utifrån Habermas perspektiv står inte längre individen i centrum för analysen utan snarare en hel värld av vardagligt medvetna

bakgrundstankar och bakgrundsferdigheter, 'commonsense-vetande' för att använda Wittgensteins begrepp (ur hans verk "Om visshet") (Reese-Schäfer 1995, s.36). Varje kommunikationsprocess är från början inbäddad i dessa mellan individerna delade antaganden som Habermas kallar för livsvärld. I livsvärlden förankras bakgrundsantaganden, kulturellt inlärd förförståelse; en kontext för kommunikation. Livsvärlden kan också betraktas som en grundläggande resurs för förståelseprocesser (Habermas 1996, s.127-130).

Om livsvärlden betraktas som en tolkningsresurs, kan vi föreställa oss den som ett språkligt förråd av bakgrundsantaganden som reproduceras av kulturell tradition. (Ibid., s. 128).

Det motsatta begreppet till livsvärld är system. Habermas betraktar samhället som system men inbegriper i det även livsvärlden. Ur den individs synvinkel som handlar och deltar, är samhället en social grupps livsvärld, medan den ur en iakttagares synvinkel kan uppfattas som ett system av handlingar (Reese-Schäfer 1995, s. 36-40). Bakgrunden till åtskillnaden av de samhälleliga nivåerna system och livsvärld är den historiska processen som ledde fram till utvecklingen av marknaden och staten (Habermas 1996, s. 382 f).

Nylund (1995) beskriver hur framväxten av ekonomin som ett självständigt subsystem genom att den allt mer kopplades loss från livsvärlden. Pengar fick inte ett bruksvärde utan ett bytesvärde vilket gjorde det möjligt att utveckla ett ekonomiskt system. Byte mellan olika företag och mellan företag och staten och hushållen styrs av ett ekonomiskt system som kan bli självständigt. Statens roll förändrades på grund av förändringarna inom marknaden och den statliga organisationen blev alltmer självständig och anpassad till den kapitalistiska ekonomin. Systemet:

tillvaratar den materiella reproduktionen med hjälp av icke-språkliga styrmedel såsom pengar och makt. (Ibid., 1995, s. 81).

Bakgrundelementen i livsvärlden är språk och kultur, eftersom de utgör den referensram som förståelsen alltid utgår ifrån. Därför grundar Habermas sin teori om kommunikativt handlande på den språkliga förståelsen individer emellan (Habermas 1996, s. 133 ff). Konsensus är centralt i Habermas teori. Han menar att mekanismer för skapande av konsensus människor emellan etablerar samförstånd via värden, normer och språklig kommunikation (Habermas 1996, 99 ff).

Ju mindre deltagarna handlar konsensuellt, ju mindre kan de förlita sig på en gemensam situationsförståelse som på förhand skapats genom traditioner och garanteras genom värdekonsensus, desto tyngre faller bördan på att frambringa en sådan bakgrundskonsensus på deltagarnas egna tolkningsprestationer. (Ibid., s 104).

I sin teori presenterar Habermas komplement till en målinriktad handling som kan bedömas utifrån en typ av rationalitet. Ett målrationellt handlande är instrumentellt eller strategiskt om det är framtidsorienterat. Han ställer dessa mot det kommunikativa handlandet där samordning av aktörernas handling inte bygger på framgångskalkyler utan på att man har uppnått inbördes förståelse.

Det målrationella handlandets modell utgår ifrån att aktören uteslutande strävar efter att uppnå ett tillräckligt preciserat mål och att han kalkylerar med alla andra handlingsföljder som framgångens betingelser. (Habermas 1996, s. 99).

Habermas pekar vidare ut olika typer av vetande som han sedan förknippar med olika typer av handlande. Det målrationella handlandet menar han bygger på ett tekniskt och strategiskt användbart vetande. Estetiskt-praktiskt eller estetiskt-expressivt vetande är det som kommer till uttryck i det som Habermas kallar för expressivt handlande:

Detta vetande kan expliceras i form av värdestockar, som ligger till grund för önskningar, attityder och känslor som framkallas i bestämda situationer. (Habermas 1996, s. 106).

Dessutom menar Habermas att det finns ett moraliskt-praktiskt vetande som kommer till uttryck i normreglerat handlande. I en argumentation utifrån ett moraliskt praktiskt vetande kan aktörerna i kommunikationen testa en handlings riktighet enligt en given norm, men även riktigheten i normen själv (ibid., s. 105-108).

Habermas pekar ut tre aspekter som en talhandling, ett yttrande, kan bestri- das ur. Anspråk på förståelse ser han som en förutsättning för dessa tre. Vid kommunikativ handling bildar dessa en sorts giltighetsanspråk som gör yttrandet möjligt att kritisera. De tre aspekterna är: den *sanning* som talaren gör anspråk på, den *sannfärdighet/trovärdighet* som talaren gör anspråk på



för de intentioner som hon yttrar samt *riktighet*, med hänvisning till den normativa kontexten (Habermas 1996, s. 134 f). Habermas menar också att man utgår från att den man talar med handlar förnuftigt innan man på allvar testar dennes giltighetsanspråk. Man måste därför anta att samtalspartnern är rationell.

Varje kommunikativ handling kan i grunden bestridas ur var och en av dessa aspekter, dvs tillbakavisas som osann, osannfärdig eller oriktig. (Habermas 1996, s 102).

I sin analys av samtiden påstår Habermas att systemet och livsvärlden har frikopplats från varandra. Habermas menar att detta har berövat den allmänna debatten på de resurser genom vilka vi kan förstå varandra och dessutom separerat systemet från livsvärlden. Systemet rationaliserar och 'försakligar' livsvärlden och Habermas varnar för systemets kolonisering av livsvärlden (Habermas 1996, s 376 ff). Genom att systemet har betonat det målrationella handlandet har tekniskt och strategiskt användbart vetande kommit att dominera över två andra sätten att resonera på.

Nylund (1995, s. 86-88) kallar 'försakligandet' för 'förtingligande' och exemplifierar hur systemet genom subsystemen administration och ekonomi kan ersätta den kommunikativa rationaliteten med styrmedel som förtingligar de mänskliga relationerna då en person blir ett objekt istället för ett subjekt då personen berättigad till socialt stöd som klient underkastar sig systemet och blir av med kontrollen över "sitt ärende".

### *Anthony Giddens begrepp om strukturering och modernitetens följder*

Inom sociologin presenterade Giddens teorin om strukturering i sin bok *The constitution of society: outline of the theory of sturcturation* (1984) där han menar att våra handlingar i vardagen och sociala institutioner och "samhället" påverkar varandra ömsesidigt. Han tog därmed avstånd från en uppfattning där det mänskliga beteendet betraktas som ett resultat av krafter som vi själva inte kan påverka och en teoretisk uppdelning mellan objekt och subjekt, där objektet (samhället) dominerar över subjektet (individens).

Giddens ger begreppet struktur en ny innebörd genom att ta avstånd från struktur som något med en given form. Giddens förklarar istället stuktur som samspelemonster med regler och resurser, människor och grupper emellan som sträcker sig över tid och rum. Som exempel nämner han det talade språk-

et, som har en struktur och en form, men är inte synlig och finns endast i den mån som en del av det som människor gör det till i sitt vardagliga liv. Han påpekar dock att språket är ett exempel på hur sambandet mellan det sociala vardagliga livet och strukturer hänger samman och inte att samhället är som ett språk. Struktur uttrycks, enligt Giddens, huvudsakligen genom de saker som människor gör på ett regelbundet, reglerat, och institutionaliserat sätt. (Giddens & Pierson 1998, s. 75 ff).

Med strukturering syftar Giddens till en strukturering av sociala relationer över tid och rum genom den återkommande ömsesidiga påverkan mellan strukturen och det sociala vardagslivet. Sociala relationer i det vardagliga och strukturer påverkar varandra ömsesidigt genom strukturens dualitet, där struktur kan ses både som medium för och som resultat av sociala strukturer. Vi skapar sociala strukturer och relationer samtidigt som vi blir påverkade av dessa (Giddens 1984, s. 25 ff). Han påpekar att sociala skeenden inte är slumpartade utan att de flesta av våra aktiviteter är organiserade på ett regelbundet och upprepat sätt, det vill säga att de är strukturerade. Denna strukturering leder i förlängningen till skapandet av sociala system (Giddens & Pierson 1998, s. 75 f).

Giddens (1984, kap. 6) menar att vi föds in i sociala relationer och lever i dem hela livet. Relationerna länkar oss till särskild historia och geografi. Det förgångna ger oss ett bagage med principer för hur normer för beteende och flöde av materiella tillgångar ser ut på ett för givet taget sätt vilket gör att vi ej reflekterar över dem. Processen är ömsesidig och dynamisk genom att modifierade och förändrade tankmodeller påverkar strukturen och skapar nya normer och sätt att agera och resonera på.

I sin bok *Modernitetens följder* (1996) diskuterar Giddens det västerländska moderna samhället. Han menar att modernitetens dynamik har sin grund i tidens åtskiljande från platsen och rummet. Han pekar på att tiden förr var nära förbunden med en plats och ett rum. "När" knöts till "var" innan mekaniska ur och överenskomna tidsräkningar var allmänt tillgängliga. Genom tidsmätningen blev det möjligt att skilja tid och plats åt. Med plats menar Giddens en fysisk inramning till social verksamhet på en geografisk ort. Genom samordning i tiden menar Giddens att platsens åtskiljande från rummet möjliggjordes. Med rum syftar han till det sociala livets rumsliga dimensioner. Han exemplifierar med hur en mängd olika sociala inflytanden kan forma och genomtränga en plats idag. Tidrum ordnas i vår vardag exempelvis vid resor av tåg-tidtabeller som knyter ett rum till en särskild tid (Giddens 1996, s. 25 ff).

Giddens (1996) analyserar följderna av moderniteten och kallar de system som inte är personliga för abstrakta system och inbegriper i denna term symboliska medel (såsom pengar) och expertsystem. Dessa två är exempel på det som Giddens kallar för urbäddningsmekanismer. Innebörden av begreppet urbäddningsmekanism kan beskrivas som en process som lyfter ut sociala verksamheter ur det lokala sammanhanget så att de sociala relationerna kan reorganiseras över stora avstånd i tidrummet (ibid., s. 29 ff).

Ett exempel på symboliskt medel som fungerar 'urbäddande' är utbytesmedier såsom pengar, som kan cirkulera utan kännetecken på de människor eller grupper som handhar dem. Expertsystem urbäddar på samma sätt som symboliska medel, genom att erbjuda "garantier" för förväntningar som sträcker sig över tidrummet, med dess skapande av avstånd. Expertsystem är system som bygger på tekniska landvinningar och professionell expertis och organiserar stora delar av den materiella och sociala miljö som vi lever i. Systemen har tillgångspunkter genom möten med representanter för systemen (ibid., s. 30 ff).

Giddens (1991) har påpekat att han själv betraktar teorin om strukturer som en del av den helhet som hans teorier bildar, som en sorts ontologisk bas.

I regard structuration theory as only one part of my writings as a whole. Specifically, it is the label I attach to my concern to develop an ontological framework for the study of human social activities. By 'ontological' here, I mean a conceptual investigation of the nature of human action, social institutions and the interrelations between action and institutions. (Ibid., s. 291).

Giddens (1991) menade också att hans teori om strukturering emellanåt har använts som ett forskningsprogram, där teorin i sin helhet har applicerats på ett givet forskningsområde som tolkningsverktyg. Självt ansåg Giddens att teorin snarare förmedlar ett grundläggande synsätt som kan användas för att kritiskt granska eller på ett måttligt sätt tolka.

The overall framework of structuration theory, I hope, is relevant to anyone writing about very broad questions of social organization and transformation, as I tend myself to do. In many more confined areas of empirical research it is not especially helpful to drag in a large apparatus of abstract concepts. (Ibid., 1991, s. 213).

### *Reflektioner kring frikopplingen av system och livsvärld och användningen av Habermas teori*

Jag ämnar inte göra en genomgripande analys av de begrepp som Giddens och Habermas har presenterat. Både Giddens och Habermas har skrivit omfattande teorier av vilka jag endast har tagit upp en liten del. Eftersom delar av deras teorier bildar grunden för flera av de planeringsteorier som har behandlats och de diskussioner som förs i denna licentiatavhandling, är det ändå nödvändigt att beröra några av skillnaderna i de betraktelsesätt som de båda representerar.

Giddens (1996) menar i *Modernitetens följder* att våra vardagsliv omgestaltas tillsammans med bredare sociala förändringar. Han nämner Habermas nivåer system och livsvärld liksom Habermas kritik att systemet förtingligar delar av våra liv efter en frikoppling mellan system och livsvärld (ibid., s. 112 samt s. 115 f). Giddens anser att abstrakta system, som strukturerar rutiner i våra vardagsliv, har en karaktär som är ”tom, icke-moralisk” (ibid. s. 115). Därför dominerar det opersonliga alltmer över det personliga. Men han påpekar samtidigt att det snarare handlar om en förändring av det personligas natur än att det abstrakta systemet koloniserar våra personliga liv.

Innebär detta att, som Habermas har formulerat det, abstrakta system ”koloniserar” en existerande ”livsvärld”? Nej det gör det inte, ... (Ibid., s. 135).

Enligt Giddens beror de abstrakta systemens strukturering av våra vardagsliv, exempelvis genom en expertkunskap, inte på en minskning av det personliga livet utan snarare en omvandling av det personligas natur. Den betydelse som Giddens ger tilliten innebär att han betonar att moderniteten bygger på att vi kan känna tillit till abstrakta system. Ett exempel är när vi tänder en lampa utan att egentligen veta vad elektricitet egentligen är och hur det fungerar.

Det är emellertid helt fel att sätta de abstrakta systemens opersonlighet mot det personliga livets intimitet, vilket de flesta sociologiska analyser tenderar att göra. Det personliga livet och de sociala band det inbegriper är tätt sammanflätade med de mest vidsträckta abstrakta system. Det har t. ex. länge varit så att de västerländska matvanorna avspeglar det globala ekonomiska utbytet: ”varje kopp paffe

rymmer den västerländska imperialismens hela historia”  
(Giddens 1996, s. 115 f).

Delar av systemet underlättar också sociala kontakter och vardagslivet, menar Giddens i sin analys om det moderna västerländska samhället (1996), och exemplifierar sitt resonemang med kommunikationer skapade av systemet. Kommunikationerna upplöser platsbundenheten, underlättar kontakter och bidrar därför till att sociala band kan skapas och bibehållas över avstånd. Systemet förankras i en del av vardagslivet och systemet kan påverkas av förändringar i vardagslivet (Giddens 1996, s 135 ff).

Abstrakta system borgar för en del vardaglig trygghet som saknades i förmoderna ordningar --- Tillit till abstrakta system erbjuder trygghet och pålitlighet i vardagslivet, men kan till följd av sin natur inte bidra med vare sig den ömsesidighet eller den intimitet som finns i personliga relationer. (Ibid., s. 109 f).

Även andra har kritiserat Habermas teori vad gäller losskopplingen mellan system och livsvärld. Bland annat Mats Dahlkvist (1995, s. 207 f) ansåg att Habermas i sin teori undervärderar livsvärlden och dess förbindelser med systemet och exemplifierar den påverkan som gräsrotsaktioner och folkrörelser har och har haft på systemet.

Habermas svarar på kritiken i *Problem förbundna med samhällsbegreppet med två nivåer: system och livsvärld* (1996). Vad gäller frikopplingen mellan system och livsvärld påpekar han att livsvärlden inte är blottlagd på det som han kallar för mekanismer för systemintegration, utan att det handlar om delar av systemet, subsystem som det ekonomiska och administrativa subsystemen. Dessutom påpekar han att hans modell ofta tolkas statiskt, även om han själv menar att den är en ständig process där förhållandet mellan system och livsvärld ändras.

Det har dessutom blivit klart för mig i hur hög grad den nödtvunget schematiska framställningen i *Theorie des kommunikativen Handelns* måste ge ett statiskt intryck. Det kan förefalla som om jag ansåg subsystemens självständiggörande vara en avslutad process. I själva verket rör det sig om historiska tendenser som ingalunda löper linjärt. (Habermas 1996, s. 387).

Kritik har även riktats mot det sätt som Habermas teori har tolkats och använts av planeringsforskare i Sverige. Öresjö (1993, s. 92) beskriver Göran Therborns kritik (1988) mot tolkningen av Habermas som en analys eller analytisk teori om kommunikationsprocessen. Habermas teori bör enligt honom ses som en moralisk föreskrift. Den har dock ofta reducerats till att handla om medborgardeltagande i skilda samhällsangelägenheter på ett ytligt plan där medborgardeltagande och brukarmedverkan har utgått från systemets legitimitetsproblem. Therbom påpekade att det kommunikativa förnuftet syftar på ett mer djupgående sätt till en brytning med den teknokratiska rationalitet som enligt Habermas styr samhällsutvecklingen till men för livsvärldens kommunikativa förnuft.

Nylund (1995), liksom Healey (1997, s. 43-55), menade att delar av Habermas teori kan ge en förståelse för samhällsplaneringens kris och peka på riktningar för hur dagens situation och framtiden kan hanteras. Nylund ansåg att han ger en tolkningsgrund för ett samhälle där ekonomin och politiken inte verkar i en tom omgivning genom att han innefattar även det kommunikativa förnuftet hos livsvärlden i en handlingsteoretisk dimension.

Medan teorin om det subjektcentrerade förnuftet vilar på ett målinriktat externaliserat handlingsbegrepp enligt vilket människan bearbetar den yttre omgivande naturen, tar teorin om det kommunikativa förnuftet begreppsmässigt sin utgångspunkt i den kommunikativa handlingen. Enligt Habermas sker all mänsklig handling mot bakgrund av en intersubjektiv kommunikation. (Nylund 1995, s. 74).

Nylund menade också att Habermas varningar om den administrativa maktens frikoppling var relevant, och att detta inte kan lösas enbart genom mer omdömesgilla planerare. Hon pekade på att planeringsinstitutionerna är en del av det administrativa systemet och ska tillgodose de intressen som markanden har. Men samtidigt är planeringsinstitutionerna också beroende av livsvärldens legitimering och värderingar eftersom den även ska tillgodose medborgarnas intressen (Nylund 1995, s. 102 samt s. 136).

Nylund menade även att Habermas betoning av språket var överdriven dels eftersom kravet var goda språkliga kunskaper, dels på grund av att även icke-språkliga uttrycksätt kan fylla en viktig funktion i kommunikativa läroprocesser (Nylund 1995, s. 131 f).

### *Konsensus, förnuftiga överenskommelser eller inget ställnings-tagande?*

I Healeys teori om samverkansplanering är skapande av konsensus centralt. Frågan om konsensus i teorin om kommunikativ handling har dock varit omdiskuterad. Habermas hade enligt Nylund (1995, s. 119) modifierat sin uppfattning om att konsensus är ett villkor för sanning och menar att kompromiss ibland kan vara den enda möjligheten. Nylund menade dock att detta inte räcker eftersom en kompromiss inte främjar en kollektiv läroprocess. Hon föredrog därför den term som den amerikanska statsvetaren Seyla Benhabib föreslår, nämligen förnuftiga överenskommelser (Benhabib 1994 i Nylund 1995, s. 120).

Andra planeringsteoretiker menar att planerare inte ska frammana samförstånd utan att detta hör till politikernas uppgifter. Ingemar Erlander (1998), docent i statskunskap, skrev att oenighet som bottnar i djupgående intressekonflikter inte kan "pratas bort". Istället betonar han dialogens betydelse för att bakomliggande argument och ståndpunkter hos olika parter ska bli kända. Healey betonar konsensus i sin teori om samverkansplanering. Hon påpekar att konsensus inte är något som kan bli upptäckt eller blottat genom kommunikation utan något som aktivt måste utvecklas. Genom att denna process är interaktiv och inkluderar de som berörs av planeringen, kan tillit och förståelse förstärkas eller skapas. Förutsättningarna för att nå en hållbar förändring är bättre om den bygger på konsensus bland de parter som berörs av förändringen, menar Healey (1997, s. 264 samt s. 279).

### *Governance stöttad av mjuk och hård infrastruktur*

Bryson & Crosby (1993) behandlade i sin teori komplexa planeringssituationer, där ingen part ensam kan skapa de förändringar som man önskar utan där det krävs samverkan mellan flera parter. De pekade på hur planerare i kan utnyttja den makt som utövas genom de informella institutionerna, exempelvis då det avgörs vad som tas upp till behandling och vilka som får tillgång till processen. Healey (1997, s.59) kallar processen för att hantera gemensamma angelägenheter för governance.

Governance legitimerar initiativ tagna på andras vägnar i ett politiskt samhälle enligt de gemensamma och förenande intressena och värderingarna kring uppfattningar om 'det gemensammas bästa'. Med politiskt samhälle syftar Healey till grupperingar med en gemenskap som förenar de som

ingår, alltifrån politiskt valda församlingar till föreningar och andra grupper. Healey har vidareutvecklat innebörden av governance ur en kommunikativ ansats. Hon beskriver hur planeringen inom olika modeller av governance också möter på olika hinder och möjligheter till samverkansplanering (ibid., s. 205-210). För att beskriva denna påverkan inför hon begreppen mjuk infrastruktur och hård infrastruktur, två nivåer som formar förutsättningarna för samverkan. Dessa tre begrepp, governance, hård infrastruktur och mjuk infrastruktur, bildar en bas i hennes institutionalistiska ansats i teorin om samverkansplanering. Healey menar att i en hållbar institutionell design stöttar de båda nivåerna, den hårda och den mjuka infrastruktur, varandra (ibid., s. 242).

Med begreppet governance syftar hon till en vidare ledning än den som sker i formella institutioner inom den offentliga sektorn. Healey påpekar att governance också sker genom informella möten i det som kallas för det civila samhället. Begreppet omfattar alltså även de processer genom vilka vi hantear gemensamma angelägenheter i ett hushåll eller i ett privat företag. Healey menar att vi alla genom våra sociala relationsnätverk lär oss olika stilar för governance och att det äger rum på olika sociala arenor, som exempelvis hushåll, föreningar, intressegrupper och kyrkliga organisationer (ibid., s. 206).

To conclude, governance is not the sole preserve of governments. We are all in some way, and have experience of managing, collective affairs. (Healey 1997, s 210).

De indelningar av samhället där governance enbart hänförs till en offentlig eller statlig sfär blir därför felaktiga. Samhällsbilder där man menar att samhället består av två sfärer, stat och civilt samhälle; eller av tre sfärer, stat, marknad och civilt samhälle kan ge en bild av den privata, vardagliga och civila sfären som något som är separerat från politikerna eller makten i den offentliga sektorn (Dahlkvist, 1995, s. 217 f).

Liksom Bryson & Crosby (1993) och Bolan (1996) refererar Healey (1997) till Giddens teori om den ömsesidiga påverkan som finns mellan strukturer och sociala relationsnätverk. Därför rymmer teorin även dynamik i förhållandet mellan strukturer och sociala nätverk vilket gör dem möjliga att påverka. De formella institutionerna inom staten och de andra sfärerna, marknaden och den civila, är sammanlänkade genom kulturella tankemodeller och andra informella institutioner eftersom sociala nätverk skär tvärs igenom alla sfärer.



Som exempel nämner Healey hur regeringen påverkas av idéer som formas inom civila sfären och hur företag kan anpassa sitt beteende efter regeringens incitament. Även ansvarsområden kan växla mellan olika delar av samhället genom att de ständigt omprövas utifrån de relationsnätverk som vi ingår i. Självförvaltning av boende i hyreslägenheter är exempel på en sådan glidning mellan olika delar av samhället (ibid., s. 207 f).

Planering som utgår från samverkan och kommunikation i processen utvecklas sannolikt inte om inte formen för governance i det sammanhang som planeringen verkar i har liknande utgångspunkter. Healey skiljer på stil och form då hon definierar vad hon menar med governance (ibid., 291 ff). Den form av governance som dominerar i det sammanhang som planeringen verkar inom påverkar den stil av governance genom vilken planeringen genomförs. Genom de operationella rutiner för governance som utvecklas i en speciell form av governance påverkas även handlingsmönstrena i praktiken.

In effect, a planning approach to a field of governance involves the adoption of a particular way of thinking, an organizational *style*, and the development of a distinctive expressive, communicative culture, through which activities are conducted. Within what *forms* of governance could such a style arise or be given opportunity? (Healey 1997, s. 220).

Om man exempelvis vill utveckla en ny eller förändrad planeringsstil krävs det även förändringar vad gäller form av governance på en mer övergripande nivå. Healey påpekar att det till en början kan handla om att uppmärksamma vad den aktuella formen av governance hanterar effektivt och vad den är mindre effektiv på att hantera, vilka som marginaliseras respektive privilegieras, vilka möjligheter den rymmer för att hantera mångfald och de olika sätt för governance som finns hos dem som är berörda av planeringen och deras olika förhållningssätt till platsen (Healey 1997, s. 291 samt s. 239 ff).

This takes the challenge of developing new forms of governance into familiar debates about competences of different levels of government. (Ibid., s 201).

Habermas begrepp för olika sätt att resonera på, instrumentellt-rationellt, praktiskt-estetiskt och praktiskt-moraliskt kan beskriva hur olika former av governance ger skilda försättningar för hur de olika sätten att resonera på

hörsammas. Healey betonar också vikten av att det finns en statlig governance, en regering, eftersom det annars finns en risk att starka intressenter dominerar ( *ibid.*, s. 239 ff).

Healey (1997, s. 286 f) skiljer mellan två nivåer som stödjer varandra och därför bör peka i samma riktning: en mjuk infrastruktur och en hård infrastruktur. I den mjuka infrastrukturen ligger planeringens praktik, det arbete som utförs lokalt när man bygger upp ett socialt, intellektuellt och politiskt kapital och när man utvecklar gemensamma strategier för miljöförändringar. Med andra ord social samverkan och innovation. Healey liknar den mjuka infrastrukturen vid designen av resan, "design of a journey".

Den hårda infrastrukturen innefattar planeringssystemen; utformningen av politiska, administrativa och rättsliga system, som strukturerar kontexten för lokala instanser, d.v.s. den systematiska institutionella utformningen och den sociala struktureringen. Med en liknelse vid en resa svarar den hårda infrastrukturen för de formella arrangemangen, tillträdesreglerna, resurserna för navigation, "formal arrangements, routes, rules of access, resources for navigation".

Formella institutioner kan uppmärksamma, utmana och förändra den hårda infrastrukturen och maktrelationer så att den gynnar en samverkande praktik. På så sätt underlättas skapandet av en mjuk infrastruktur med tillitsfulla länkar mellan olika relationsnätverk.

### *Fyra governance-former och tre tendenser*

Olika former av governance påverkar på skilda sätt möjligheterna till att utveckla en samverkansplanering. Healey (1997, s. 220) påpekar att de former som hon presenterar i *Collaborative planning. Shaping places in fragmented societies* är förenklingar och att verkligheten är mer sammanblandad. Men för att kunna tydliggöra nuvarande former och tendenser är det nödvändigt att hårdra skillnader mellan olika varianter. Healey betonar också att hennes intention inte är att ge en receptbok för en ny planering utan snarare att få människor att tänka i nya banor kring planeringen som praktik.

Hon behandlar fyra former av governance som urskiljas i det västerländska samhället (Healey 1997, s. 220 ff). Dessutom pekar Healey ut tre former av governance som är under utveckling och som kan betraktas som tendenser. Dessa tre bygger i någon mån vidare på de fyra tidigare presenterade formerna. Hon påpekar även att governance-formerna skapas i specifika kontexter

och är historiskt präglade av kulturella tankemönster och den politiska stil som dominerar i den berörda kommunen eller organisationen (ibid., s. 240). Av denna anledning är de governance-former och den presentation som Healey gör av dem utifrån sitt anglosaxiska perspektiv heller inte möjlig att i sin helhet sätta in i ett svenskt sammanhang<sup>5</sup>.

Att läsa av den lokala politiska kulturen, eng. 'reading local political culture', är svårt men nödvändigt för att förstå utvecklingen inom olika regioner eller kommuner. Kulturen är heller inte helt statisk utan snarare trögt föränderlig genom externa och interna krafter. Även om man inte gör en grundlig analys av den lokala politiska kulturen kan en varsam granskning av de governance-former som är verksamma hjälpa till att förklara varför vissa aspekter på planeringen har svårt att få fotfäste i en kommun medan de i andra kommuner anses vara viktiga. Variationen och komplexiteten i de lokala förutsättningarna gör att det heller inte möjligt att uttala sig om enkla orsak-verkan samband eller förutsäga vilken governance-stil som man kan förvänta sig att finna. Stilen av governance löper ur specifika förutsättningar just vid den tidpunkt då det händer. Det är dock möjligt att urskilja de som är verksamma för tillfället (Healey 1997, s. 240).

De former som Healey presenterar kompletterar den representativa demokratin. De utvecklar governance-former som öppnar upp de traditionella processerna för en ömsesidig påverkan mellan kommun eller stat, företag och medborgare (Healey 1997, s. 239). De olika formerna för governance gynnar olika stilar för handlingsmönster i praktiken. Formerna skiljer sig även vad gäller sätt att använda kunskap och värderingar av olika sätt att resonera och engagera. Den första formen som presenteras är den representativa demokratin. De tre övriga formerna som Healey behandlar är pluralistisk demokrati (eng. pluralistic democracy), korporatism (eng. corporatism) och klientism (eng. clientism).

**Representativ demokrati** (ibid., s. 220 ff). En governance inriktad på institutioner för formell styrning. Politiker styr med hjälp av tjänstemän gentemot det allmännas intressen. Politikerna blir alltmer professionella och tjänstemän specialister. Människor hålls på en armlängds avstånd från det politiska spelet. En relativt hierarkisk form med fokus på teknisk-administrativ expertis

---

<sup>5</sup> Baserat på samtal med Patsy Healey fört den 10 maj 2000.

och tekniskt resonerande. Den representativa demokratin har kritiserats för att inte ensam räcka för utveckling av demokratin. Så länge befolkningen är mer homogen fungerar den bra. Kritiker menar dock att de styrande politiker-  
na och tjänstemännen också är påverkade av sina sociala relationsnätverk, men att detta inte räcker på grund av den mångfald som finns i dagens samhälle. Försök med medborgarinflytande har kritiserats för att syfta till att enbart revidera denna form, inte till att i grunden förändra något.

**Pluralistisk demokrati** (ibid., s. 222 ff). I denna form utgår man ifrån att samhället består av olika grupper med olika intressen. I en planeringssituation utformades alternativa förslag av olika intressegrupper. En nackdel med denna form är att starka grupper får förtur. Särskilt i USA har det även förekommit att intressegrupper har anlitat advokater och experter för att driva sina ärenden, vilket har medfört en inställning där intressegrupper går in för att försvara sina ståndpunkter och inte utforskar nya gemensamma ståndpunkter – en tävlingsmentalitet ”jag vinner du förlorar (I win- you lose)”. Alla grupper har heller inte lika möjligheter att delta i tävlingen. Planeraren medlar eller deltar själv i tävlingen. Denna governance kan ge etik- och legitimitetsproblem. Ett uttryck för denna form av governance är advokatplanering<sup>6</sup>.

**Korporatism** (Healey 1997, s. 224 ff). Formen av governance tar fasta på att ingen ensam har makt att nå det mål man önskar. Starka intressenter samverkar för att nå de syften som de anser vara viktiga. Det allmännas bästa är inte utgångspunkten. Detta kan bidra till en positiv förändring beroende på den inställning som de ingående parterna har. Formen bygger på bra informationsflöde mellan de starka intressenterna snarare än att ett representativt urval deltar. Dessa intressenter bildar en storts spetsorganisationen. Nackdelen med denna form är att den har en smal social bas. Den bygger främst på instrumentell rationalitet. Värderingar hos de ingående parterna speglar heller inte självklart värderingarna i samhället. Denna form av governance kan

---

<sup>6</sup> Advokatplanering utvecklades i USA av Paul Davidoff under slutet av 60-talet som ett sätt att utöka medborgarnas möjligheter till inflytande i planeringsprocessen. Olika grupper i samhället skulle företrädas av en eller flera planeringsexperter som tillvaratog gruppens intressen och planeringsmyndigheten skulle sedan föra en dialog med alla grupper genom deras ”advokater”; planeringsexperter.

medföra svårigheter med balansen mellan olika nivåer och tenderar till att inte kunna lösa konflikter mellan delar inom de olika nivåerna. Den kan vara ett sätt att genom allianser, exempelvis inom företagsintressen, försöka kontrollera eller påverka statens/kommunens styrande.

**Klientism** (ibid., s. 228 ff). Denna form av governance bygger på de sociala relationsnätverk som de centrala tjänstemännen och politikerna ingår i. Deras starka personliga band mellan olika parter exempelvis genom ett system med tjänster och gentjänster ger en governance som ofta resulterar i en relativt konservativ stil och har svårt att rymma en mångfald av perspektiv på långsiktiga mål.

De tre tendenser som Healey urskiljer i utvecklingen av mer samverkansinriktade former för governance, exempelvis i planering, utvecklar eller kompletterar de andra formerna för governance. Den första av de tre som tas upp här är *criteria driven approach* som kan översättas till kriteriedriven ansats. Den andra trenden, *entrepreneurial consensus*, kan på ett ungefär översättas till koncensus mellan entreprenörer. Den tredje tendensen är *inclusionary argumentation*. Begreppet syftar till att denna form av governance avser att uppmärksamma den mångfald som finns bland de som berörs av planeringen och genom argumentation och öppen dialog försöka nå koncensus. Jag har översatt denna tendens till inkluderande argumentation<sup>7</sup>.

**Kriteriedriven ansats** (Healey 1997, s. 232 ff). Denna governance bygger på att de folkvalda anses ha legitimitet att göra planer och policydokument och genom korporistiska spetsorganisationer utforma program. Den grundar sig på en linjär planeringsmodell där lokala miljöer ses som konstruerade av en samling tillgångar både marknadsmässigt och policymässigt. Man antar att medborgare och företag reagerar instrumentellt rationellt.

Denna form är en mer målstyrd form av governance med en komplex kriterieinriktad politik, ofta formulerad för att få bidrag. Mätbara mål är viktiga för att se om de ställda kriterierna uppfylls eller inte och för att avgöra vilka projekt som ska få bidrag. Formen av governance bygger på en smal social

---

<sup>7</sup>Översättningen av begreppen från engelska till svenska är inte riktigt exakta i och med att motsvarande innebörd i begreppen inte finns i svenska språket.

bas. Instrumentell rationellt resonerande används för att avgöra vad som är angeläget eller inte och mätbara indikatorer prioriteras. Den lokala nivån implementerar men deltar inte i formuleringen av planeringen eller policyn. Risken är att prestationer fokuseras på att nå uppsatta mätbara mål till den grad att grundläggande syften hamnar i skymundan. Prestationsindikatorer och monetära värden styr, ofta genom en ensidig kulturell vokabulär. Även denna form bygger på ett tävlingsbeteende. I denna form av governance översätter man intressen till tekniska kriterier genom vilka styrningen kan kontrolleras. Governance är inriktat på hård infrastruktur.

In the criteria-driven approach strategies are issue-based, and rapidly translated into performance criteria and targets (ibid., s. 249).

**Konsensus mellan entreprenörer** (Healey 1997, s. 235 ff). En form av lokal korporatism som grundar sig på allianser och partnerskap genom en interaktiv praktik. Lokala överenskommelser mellan nyckelpersoner och horisontellt nätbyggande är centralt i denna form. Governance är inriktad på att föra samman personer utifrån en mer informell basis. Att skapa och utforma lokala agendor för ekonomisk utveckling är viktigt i denna form av governance. De som ingår i alliansen inser också ofta att deras aktiviteter påverkar platsens övriga kvaliteter. Formen utvecklades som en reaktion mot den tidigare pluralistiska ansatsen. Fokus ligger på en relevans av åtgärder och planer gentemot de lokala behoven. Kunskapen hos de lokala företagare och politiker som varit nyckelaktörer utgör grunden i denna governance-form. Att bredda kunskapsbasen är en av utmaningarna för partnerskapet. Formen av governance rymmer i sig inga mekanismer som uppmanar till uppmärksamhet av olikheter och mångfald eller av konsekvenser utifrån olika perspektiv på den aktuella platsen eller frågan som berörs. Stilen av governance kan därför vara smal och exkluderande. Governance bygger på överenskommelser och ad-hoc allianser med nyckelaktörer och fokus ligger på mjuk infrastruktur.

In entrepreneurial consensus, strategy-making is about the production of a co-ordinating and marketing 'vision'. (ibid., s. 249)

**Inkluderande argumentation** (ibid., s. 235 ff). En form som bygger vidare på governance-formen konsensus mellan entreprenörer, men som samtidigt på ett medvetet sätt försöker bygga på samverkan på alla nivåer, inte bara den

lokala. Hård infrastruktur och mjuk infrastruktur utvecklas så att de stödjer en kommunikativ praktik där man försöker inkludera olika intressen och systematiskt ändra och omforma tankemodeller. Denna tendens till utveckling av governance är den form som Healey genom sin teori försöker utveckla.

The idea of inclusionary argumentation demands instead a broadly-based social technology of strategy-production. The focus is on the process through which participants come together, building understanding and trust among themselves, and develop ownership of the strategy, rather than the specific production of decision-criteria or an attractive image (ibid., s. 249).

### *Governance och tillit i analysen av planeringsprocessen i Navestad*

En samverkansplanering kräver stöd av både en mjuk infrastruktur och hård infrastruktur, särskilt i de fall då problemen är mer komplexa och samverkan mellan olika parter är nödvändig för att de förändringar som man strävar efter ska kunna nås. Den form av governance som planeringen verkar inom påverkar handlingsmönster i planeringen, själva stilen av governance. Olika former av governance påverkar på skilda sätt möjligheterna till samverkan både vad gäller samverkan mellan olika planeringsnivåer och samverkan och samarbete inom nivåerna. För att illustrera detta resonemang kommer jag i det följande att tolka processerna i det lokala utvecklingsarbetet i Navestad genom att analysera hur governance kom till uttryck i Nya Navestad och Ringdansprojektet och vilka hinder och möjligheter den medförde för en samverkansinriktad kommunikativ planering.

De governance-former som jag tar upp är varianter av de former som Healey kallade för *criteria-driven approach* (kriteriedriven ansats), *corporatism* (korporatism) och *entrepreneurial consensus* (konsensus mellan entreprenörer). De två förstnämnda används för att beskriva en governance som utgår från en typ av spetsorganisation bestående av centrala aktörer som agerar på ett kriteriestyrt sätt. Denna governance-form bygger i princip på de två formerna såsom Healey har beskrivit dem, men innebär att de båda behandlas tillsammans som *en* form. Däremot modifieras *konsensus mellan entreprenörer* genom att aktörerna och det ekonomiska perspektivet byts

ut. *Konsensus mellan entreprenörer* bildar grunden för den form som jag kallar för *lokalt partnerskap*. Governance-formen *lokalt partnerskap* har sin utgångspunkt i samarbetet mellan tjänstemän och andra professionella aktörer kring en plats, i detta fall ett bostadsområde, men bär i övrigt de karaktärsdrag som *konsensus mellan entreprenörer* har. Fokus i denna governance-form ligger på den mjuka infrastrukturen, med horisontellt socialt nätbyggande, och lokala agendor, utformade genom överenskommelser mellan nyckelpersoner gentemot de åtgärder som de upplever svarar mot de lokala behoven. Om *konsensus mellan entreprenörer* säger Healey:

This idea builds on the reality of local alliances with developmental agendas and can be considered a form of local corporatism. This model underlies many of the local partnerships-building activities which also have been promoted in British and American urban policy in recent years. (Healey 1997, s. 235).

En grundförutsättning, som bland annat Robert Putnam (1996) och Douglass C. North (1993) pekade på, var att det måste finnas tillräcklig tillit för att samverkan ska kunna uppstå. I den mjuka infrastrukturen ingår tillitsskapande eller tillitstestande processer och såsom Healey påpekar påverkar och bygger den mjuka infrastrukturen på de sociala nätverk som människor ingår i och hur länkar skapas emellan olika nätverk. Detta är också grunden för socialt kapital. Därför kommer jag även att beröra sambanden mellan form av governance och tillitsskapande processer.



## Tre faser med olika former av governance i Nya Navestad

Utvecklingsarbetet i Navestad kan utifrån en analys kring samverkan delas in i tre olika faser, vilket illustreras av figur 4 på nästa sida. Den första fasen sträcker sig från starten av Nya Navestad 1994 och fram till att Norrköpings kommun fick statligt bidrag för Ringdansprojektet i mars 1998. Utvecklingsarbetet präglades under denna tid av de lokala aktörernas initiativ och vad de genomförde i stort sett inom ramen för de befintliga verksamheterna i området. Formen av governance kan här närmast liknas vid ett informellt *lokalt partnerskap* med fokus på *mjuk infrastruktur*. De nätverk och forum för möten som Nya Navestad försökte stärka eller få till stånd bidrog till att skapa förutsättningar för samverkan på lokal nivå.

Under den andra fasen, då händelseförloppen tycktes ha förflyttats från de lokala arenorna till centrala arenor, inföll en tid av osäkerhet och väntan på lokal nivå. Ringdansprojektet kopplades loss från Nya Navestad och fick genom regeringens förordning om lokala investeringsprogram tillika med kommunens hantering en mer *korporistisk* och *kriteriedriven* governanceform. Samverkan mellan nyckelaktörer på central nivå etablerades. Den *hårda infrastrukturen* för Ringdansprojektet fastställdes också på central nivå, medan projektgruppen i Nya Navestad under tiden fick verka mer eller mindre på egen hand.

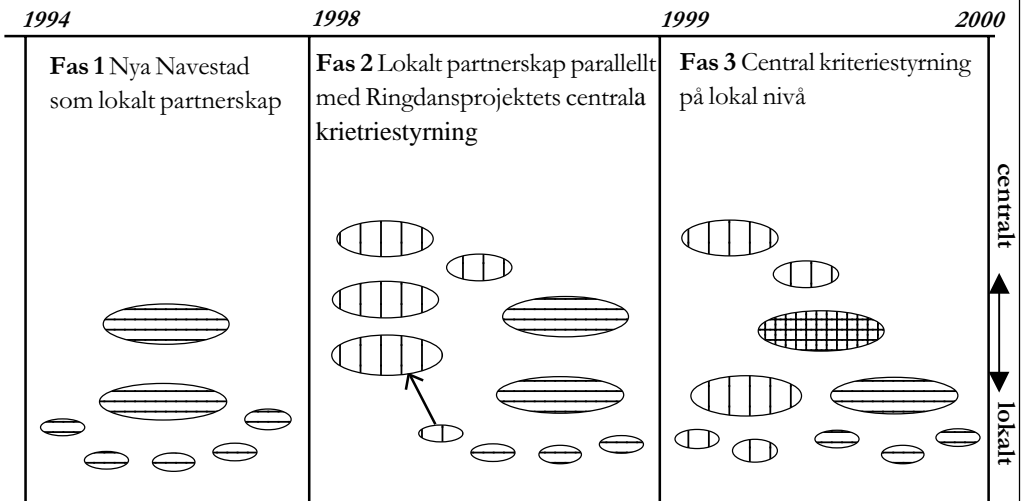
Den tredje fasen markerades av att Ringdansprojektet i slutet av 1998 landade på lokal nivå i Navestad genom den projektledare som hade utsetts för Ringdansprojektet. Under denna fas kom Ringdansprojektets governanceform att dominera över Nya Navestads lokala partnerskap även på den lokala områdesnivån.

Ringdansprojektet och Nya Navestad verkade alltså inom och genom olika former av governance vilket medförde att hindren och möjligheterna till samverkan i en kommunikativ praktik också skilde sig. Olika sätt att resonera, vem som marginaliserades respektive privilegierades, hur en mångfald av perspektiv och förhållningsätt kunde hanteras och vad de olika governanceformerna effektivt kunde behandla varierade. *Lokalt partnerskap med strävan efter konsensus* bygger på överenskommelser mellan nyckelaktörer och horisontellt nätbyggande. Tonvikten ligger här på utformning av lokala agendor som svarar mot ett upplevt lokalt behov hos nyckelaktörerna. Nya Navestad fungerade dock inte på ett argumentativt inkluderande sätt av den

Ledningsgruppen leds av kommunalråd och intar en tillbakadragen roll. Utvärderingar och konsekvensbeskrivningar initieras inte. Begränsad budget, arbetet bedrivs till stora delar inom befintlig verksamhet.

Ledningsgrupperna omorganiseras, Nya Navestads nya ledningsgrupp består södra kommunalnämndens presidium, Ringdansprojektets ledningsgrupp leds av ansvarigt kommunalråd. Till Ringdansprojektet kopplas en referensgrupp. Bland annat projektets ekonomi, samarbetspartners och ekologiska innehåll behandlas centralt. Årlig rapporteringskyldighet till regeringen p.g.a. det statliga bidraget.

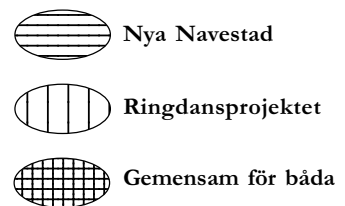
Gemensam ledningsgrupp för Nya Navestad och Ringdansprojektet lett av ansvarigt kommunalråd. Ringdansprojektet landar lokalt i Navestad när projektet kommer till genomförandefasen. Tidsramarna är snäva.



Lokal projektgrupp med informell karaktär. Skriftliga årliga rapporter till kommunstyrelsen är till stora delar ordagranna upprepningar. Arbetsättet liknas vid 'ringar på vattnet-metoden' och deltagarna i projektgruppen fungerar som 'kontakter' vidare in i området. Kunskapsringen engagerar sig i dörrknackning för att bjuda in boende till möten i det s.k. tårtbitsarbetet. Två tårtbitar startas. Under 1997 informeras boende genom utställning och föräldramöten om ombyggnadsplaner.

I Nya Navestads projektgrupp uttrycks osäkerhet om deras roll i utvecklingsarbetet samt oro för utflyttningen från Ringarna och för personalflykt från området. Oklarheter kring Ringdansprojektet gör att centrala parter i Ringdansprojektet inte informerar eller engagerar lokala parter i arbetet. Förväntan övergår till väntan. Öppet hus om ombyggnaden hålls i slutet av oktober, nya namnlistor samlas in. Tårtbitsarbetet upphör.

För 1999 skrivs ingen verksamhetsrapport för Nya Navestad. Ringdansprojektet engagerar verksamheter i området i projekteringen och startar en boendegrupp för första etappen av ombyggnaden.



Figur 4: Tre faser i Nya Navestad

mångfald som fanns i området, utan grundades på en smalare bas av engagerade och drivande offentliga lokala aktörer. Ad hoc allianser skapades kring olika aktiviteter. Den lokala förankringen och det horisontella sociala nätbyggandet mellan nyckelaktörerna och deras relationsnätverk är styrkan i denna governance-form. Svagheten ligger i det lokala partnerskapets informella struktur. Mekanismer för hur mångfald ska hanteras saknas ofta. De informella lokala sociala nätverk som finns bland exempelvis de boende eller de som driver en verksamhet i området hamnar ofta utanför planeringsprocessen. Den vertikala kopplingen till övriga nivåer kan också bli svag. Känslomässiga, praktiska och moraliska typer av resonemang har ett utrymme och personliga möten spelar en viktig roll för projektets framåtskridande.

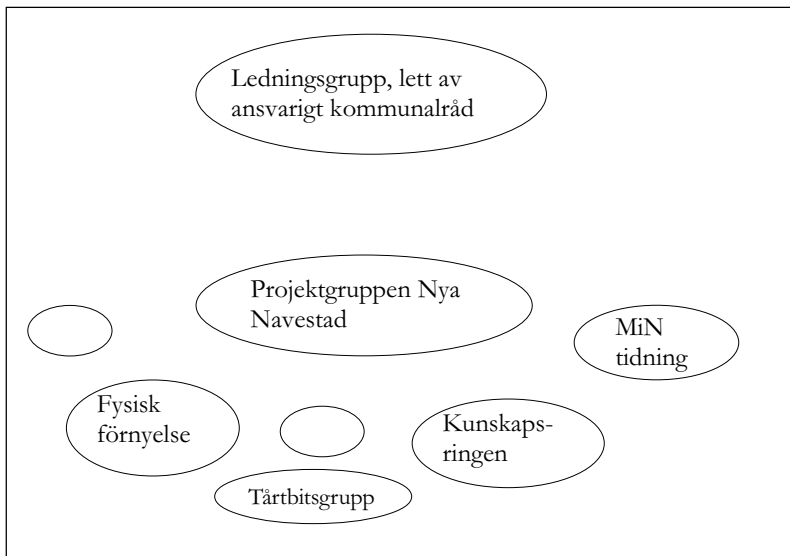
I den korporistiska mer *kriteriestyrda governance-formen* ligger tonvikten på ett informationsflöde mellan intressenter på central nivå, en typ av spetsorganisation. Fokus ligger på den hårda infrastrukturen, planeringssystemen och de formella arrangemangen. Planeringsmodellen blir linjär genom att mätbara mål med mätbara indikatorer prioriteras och medelrationaliteten bygger på ett instrumentellt rationellt resonande. Upprättade formella kontrakt spelar en central roll i planeringsprocessen. Konflikter på central nivå löses mer effektivt, medan den lokala förankringen och den sociala basen ofta är svag. De konflikter som kan finnas mellan nivåerna blir svårare att hantera.

I den följande analysen kommer jag att motivera och illustrera hur jag har kommit fram till denna tolkning av processen. Analysen presenteras särskilt utförligt vad gäller den tredje fasen, då Ringdansprojektet tog över den lokala arenan och Nya Navestad marginaliserades. I fokus står då hur den kriteriestyrda, korporistiska governance-formen kom att dominera över governance genom lokalt partnerskap.

Analysen tar upp var och en av de tre faserna i utvecklingsarbetet för sig. Varje fas inleds med en övergripande beskrivning av den aktuella fasen. Därefter går jag närmare in på de olika nivåerna genom att först behandla de centrala ledningsnivåerna i utvecklingsarbetet och deras koppling till områdesnivån, Navestad. Sedan går jag in på områdesnivån, projektgruppen i Nya Navestad och avslutningsvis de boende i Navestad.

### *Nya Navestad som lokalt partnerskap*

Governance i Nya Navestad skedde genom en form som närmast kan liknas vid governance som lokalt partnerskap genom konsensus. Detta kännetecknades av en planering som byggde på att lokala nyckelpersoner träffades inom projektgruppen för Nya Navestad. Projektgruppen fungerade som en form av lokalt informellt partnerskap. Basen var den mjuka infrastrukturen. Formella arrangemang och beslutsbefogenheter ansågs inte vara nödvändiga. Istället baserades samarbetet på personliga kontakter utifrån de behov som de lokalt verksamma deltagarna i projektgruppen upplevde fanns i Navestad.



Figur 5: Nya Navestad som lokalt partnerskap

#### *— Mellan den centrala nivån och projektgruppen i Nya Navestad —*

Den centrala politiska ledningsgruppen intog en tillbakadragen roll gentemot det lokala arbetet. De efterfrågade och initierade inte utvärderingar av arbetet, trots att utvärderingar ingick i den strategi med återkoppling av kunskap som beskrivs i rapporterna om Nya Navestad om. De projekt som hörde till de mer omfattande var ombyggnaden av centrum och det medborgarkontor som öppnades i centrumet. Inga miljömässiga eller sociala konsekvensanalys-

er eller utvärderingar hade genomförts under tiden fram till år 2000. Att formalia inte tillmättes någon större vikt märktes genom de rapporter till kommunstyrelsen om den lokala projektsamordnaren för Nya Navestad sammanställde årligen till stora delar var så gott som ordagranna upprepningar av tidigare rapporter med tillägg som beskrev arbetet under det gångna året. Den form av governance som det informella partnerskapet, projektgruppen, verkade genom betonade den mjuka infrastrukturen, social samverkan och innovation; planeringens lokala praktik.

Genom successiv årlig uppföljning och lärdomar av både framgångar och misstag planeras och genomförs stegvis arbetet på längre sikt för att kunna uppnå väsentliga förbättringar till år 2000. (Nya Navestad 1995).

Arbetet med att hitta en bra metod att utvärdera arbetet i NYA NAVESTAD pågår. (Nya Navestad 1996 samt 1997).

#### —————*Nya Navestad – projektgruppen och personal i området*—————

Arbetet i Nya Navestad karaktäriserades av utnyttjande av det sociala kapital som personalen i området hade och även försökte att bygga upp bland de boende genom att skapa lokala aktiviteter och vissa gemensamma arrangemang. Inom Nya Navestads projektgrupp kom fokus på social samverkan och innovation, den mjuka infrastrukturen, till uttryck genom den 'ringar på vattnet' strategi som de lokala aktörerna arbetade efter. Projektgruppens medlemmar ingick i sociala nätverk som sträckte sig in i verksamheterna och till viss även del bland de boende i området. Initiativ till aktiviteter och arrangemang togs dock främst av Nya Navestad, inte av de boende själva. Upplevda problem blev till praktisk handling som svarade mot de önskemål och behov som man inom Nya Navestad upplevde fanns i området. Projektledaren för Nya Navestad menade att det hos de centrala politikerna och tjänstemännen fanns ett förtroende för projektgruppens kunskap om de lokala förhållandena.

*Förf. anm. Kommundelsdirektören och projektledaren:*  
Denna grupp har ett förtroende för hur saker ska hanteras här i Navestad. Exempelvis vad gäller verksamhetslokaler, det kan ju vi bättre. Både politiskt och tjänstemannamässigt

har vi nog det förtroendet. (Förf. anteckn. projektgruppsmöte 1999-06-03).

Den lokala projektsamordnaren poängterade att det stora engagemang och den Navestadanda som fanns bland dem som arbetade i Navestad var en viktig förutsättning för att utvecklingsarbetet skulle bli framgångsrikt.

En bra förutsättning är den 'Navestadanda' som finns bland personal här i Navestad, de har ett stort engagemang som är mycket betydelsefullt för processens framgång. (Intervjusamtal projektsamordnaren 98-02-25).

Även i andra sammanhang uppmärksammades engagemanget bland personalen i Navestad. Exempelvis fick Kunskapsringens verksamhetsledare HLS Reklambyrås Eldsjälspris 1997 (Dahlquist 1998, samt intervjusamtal med verksamhetsledaren 1998-04-08) och initiativtagaren till Ljus mot våldprojektet, rektorn på Rullbandets förskola och skola, fick Norrköping-Kolmården Rotaryklubbs stipendium 1996 (Dahlquist 1996).

#### —————*Nya Navestad – lokala aktiviteter och de boende*—————

Exempel på lokala aktiviteter som Nya Navestad stöttade var föreningsrådet, den strategi för dialog med boende och de traditioner som man försökte skapa. Om dessa aktioner hängde samman med att det fanns en projektgrupp eller ej är svårt att avgöra. Genom projektgruppen informerade man om olika aktiviteter och åtminstone i några fall ledde det till samverkan mellan verksamheter i området.

Det föreningsråd som hade funnits från och till sedan 70-talet återuppväcktes under 1994 (Nya Navestad 1995). Av de 19 föreningar som fanns i Navestad var 7-8 föreningar aktiva i föreningsrådet under 1998 (förf. anteckn. projektgruppsmöte 1998-11-03). Projektsamordnaren deltog vid föreningsrådets möten. Han förde minnesanteckningar och distribuerade dessa till föreningarna. Projektgruppen i Nya Navestad menade att det var viktigt att stödja och utveckla föreningslivet i området och diskuterade vid flera tillfällen hur detta skulle göras.

Nya Navestad försökte finna former för att öka de boendes delaktighet i utvecklingsarbetet. Med hjälp av deltagarna i Kunskapsringens kurser bjöds boende under 1995 till de bostadsmöten som bildade grunden för tårbits-

grupperna (Nya Navestad 1995). Inbjudan lämnades över genom dörrknackning tillsammans med en enkät som kursdeltagare hade översatt till flera språk. Det var inte första gången de boende bjöds in till diskussioner om området framtid. I den Arbetsbok som delades ut under 1991 hade de boende visat ett stort intresse för den egna boendemiljön. På frågan ”Är det något speciellt Du vill ändra/förbättra i Din boendemiljö?” kommenterade hyresgästföreningen, som gjorde sammanställningen av de Arbetsböcker som de boende hade lämnat in, att det kom in så många förslag att alla inte kunde redovisas i rapporten. Hela listan gavs till bostadsbolaget och andra berörda. De boende som svarade på frågan i arbetsboken tog upp både inne- och utemiljön<sup>9</sup> i bostadsområdet (Hyresgästföreningen 1991, Arbetsbok 2).

När tårtbitsarbetet kom igång under 1996 var det dock få boende som deltog på mötena. I tårtbitsarbetet deltog förutom boende även hyresgästföreningen, bostadsbolaget och den lokala projektsamordnaren för Nya Navestad. Projektsamordnaren upplevde att det hade varit trögt att få igång bogrupper. Han menade att man inledningsvis bara orkade starta och hålla igång två tårtbitsgrupper, en i vardera ringen (intervjusamtal 1998-02-25). Det fanns en ambition att starta upp ytterligare en tårtbitsgrupp under 1997, men den kom aldrig igång (Nya Navestad 1996 samt 1997). Det så kallade tårtbitsarbetet utpekades i Nya Navestads rapport 1997 som särskilt viktigt inför den planerade ombyggnaden.

Tårtbitarna kan vara bra kanaler att informera och ”suga upp” de hyresgäster som är intresserade att aktivt delta under ombyggnationen. (Nya Navestad 1997).

Under 1997 informerade bostadsbolaget och Nya Navestad projektgrupp de boende om den planerade ombyggnaden av Guld- och Silverringen. Utanför medborgarkontoret i centrum ställde man ut skisserna på förslaget till ombyggnaden sommaren 1997. Skolverksamheten i området behandlade ombyggnaden på föräldramöten under hösten samma år. Enligt Stenbom (1997b)

---

<sup>9</sup> Exempelvis menade de som lämnade in en ifylld Arbetsbok att det var problem med bland annat drag och värme i lägenheterna. Matos trängde in till grannar. Man var även missnöjd med cykelförråden, tvättstugorna och belysningen i området. De kolonilotter som fanns i området ansågs vara bra och fler kolonilotter efterfrågades (Hyresgästföreningen 1991, Arbetsbok 2).

och Norrköpings kommun et al (1998) kom 225 personer till informationsmötena och 90 av dessa anmälde att de var intresserade av att aktivt delta i förändringsarbetet. De boende fick också information om att ombyggnadsprojektets genomförande förutsatte att kommunen fick statliga bidrag.

Så fort vi får besked om vi får pengar eller inte kommer vi att gå ut med den informationen för att se hur vi ska fortsätta arbetet i Navestad. (Stenbom 1997b)

Projektsamordnaren påpekade också att Ringdansprojektet var viktigt för att få till stånd attitydförändringar i Norrköping gentemot Navestad. Han trodde också att ombyggnaden skulle få positiva effekter bland annat genom att verksamheterna i centrum skulle få en bättre marknad och att de lägenheter som stod tomma skulle försvinna (intervjusamtal 1998-02-25).

De boendeundersökningar som genomfördes under 1998 visade att de boende tyckte att Navestad hade oförtjänt dåligt rykte. En stor andel av de boende trivdes ganska bra i området. Särskilt verkade de uppskatta närheten till natur och ansåg att skolan var bra (Svensk Hyresvärd Kvalitet AB 1998 samt Andersson 1999, s. 5). Intervjuundersökningen som genomfördes av studenter vid Linköpings universitet sommaren 1998 visade vad gäller de sociala relationsnätverken bland de boende att starka band, till familj, släkt och vänner, var vanliga, men att svaga band saknades ofta, undantaget ungdomar som verkade umgås mer även över gruppgränser. Brister i kontaktytor mellan olika grupper togs upp av både boende och personal i området. Dessutom ansågs föreningslivet vara relativt litet. De boende kände heller inte till de tjänstemän som arbetade med olika utvecklingsinitiativ lokalt i Navestad, även om dessa tjänstemän trodde att de var mer allmänt kända i området (Andersson 1999, s. 14 f, s. 20 samt s. 25).

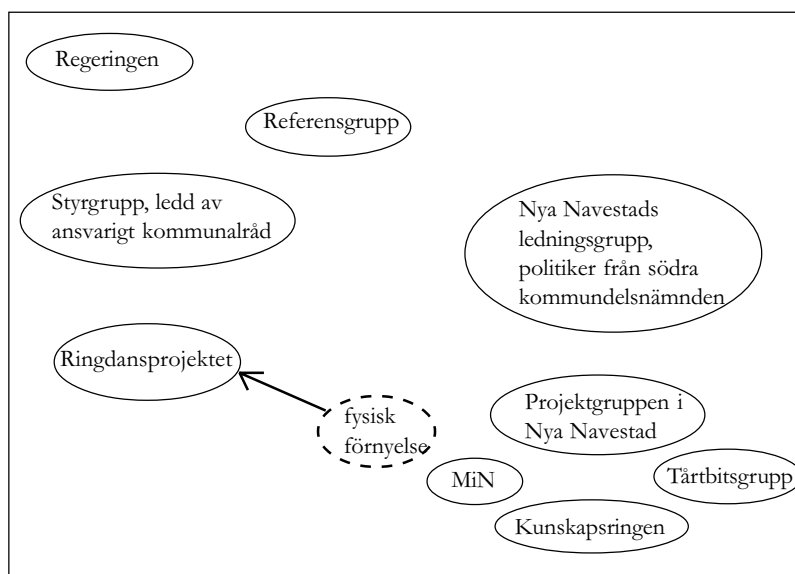
Området präglas av liten grad av offentlighet ... Få är aktiva i lokala föreningar eller är politiskt aktiva. Det finns få av många delade erfarenheter av att ha agerat i någon lokal fråga ... Det finns många starka band mellan människor i Navestad. Däremot är det sämre med förekomsten av svaga band mellan människor och grupper. (Andersson 1999, s. 25).



### *Nya Navestads lokala partnerskap parallellt med Ringdansprojektets centrala kriteriestyrning*

I mars 1998 lämnade inrikesminister Jörgen Andersson besked på plats i Navestad om att kommunens bidrag till ombyggnaden hade beviljats. Beslut om Integrationsverkets lokalisering till Norrköping offentliggjordes vid samma tid. På lokal nivå i Navestad medförde besluten ingen större aktivitet. Förberedelserna och förväntan tycktes övergå till en fas av väntan, som med tiden förde med sig oro bland de boende liksom bland personal i området, föreningar och organisationer.

Nya Navestad saknade delvis den hårda infrastrukturen, de formella arrangemangen, regler kring access och samlade resurser för navigation av projektet, vilket medförde att den lokala projektgruppen hamnade utanför händelseförloppen kring den del av Nya Navestad som det fysiska förnyelseprojektet tidigare hade varit. Nyckelorden för Nya Navestad – *helhetssyn, övergripande syn på de åtgärder som behövs och delaktighet* – verkar inte ha varit förankrade på central nivå. Ringdansprojektet behandlades som ett separat projekt och inte som en del av Nya Navestad. Ringdansprojektet etablerades genom samarbete mellan intressenter på central nivå genom en spetsorganisation utifrån en kriteriedriven governance.



Figur 6: Ringdansprojektet parallellt med Nya Navestad

—*Mellan den centrala nivån och projektgruppen i Nya Navestad*—

Under 1998 verkar dialogen mellan ledningsgrupperna och den lokala projektgruppen ha varit bristande. Projektsamordnaren i Nya Navestad var osäker på organisationen och frågade sig vem det var som egentligen bestämde (intervjusamtal 1998-11-11). Projektledaren menade i september/oktober att Ringdansprojektet inte öppet informerade om händelseförloppen i ombyggnadsprojektet.

Projektgruppen Ringdansen är tysta och läcker ingen information till oss, men jag hoppas att det blir ändring i december. (Telefonintervju projektledaren 1998-09-29).

Under den period då man väntade sig att Ringdansprojektet skulle sättas igång på lokal nivå i området, flyttades det istället till andra arenor. Detta ställde höga krav på tillit i relationerna mellan olika nivåer i utvecklingsarbetet. Samtidigt var mediabevakningen intensiv och utflyttningen stor.

XX XX, enhetschef Guldringen: På vår enhet är vi oroliga för den kraftiga utflyttning som skett under senaste året. Detta ihop med det stora antal illegala flyktingar i andrahandslägenheter skapar oro och det känns tufft och jobbigt att arbeta just nu. Samtidigt tycker vi att det ska bli roligt med att vara med och utforma de nya enheterna. Men det har varit jobbigt att inte veta när allt ska börja och man har tappat lite framtidstro. (Referat från informationsträff för Långdanskolans lokala styrelse 1999-01-26).

I december 1998 tillsattes en projektledare för Ringdansprojektet. När han kom in i Nya Navestad påpekade han att det ännu inte fanns något att informera boende och personal om.

*Förf. anm. Projektledaren för Ringdansprojektet:* Det är viktigt att sprida information, men bara om vi har ett mål, något vi vill med det. Om vi kan ställa ut en modell, på dator kanske. (Förf. anteckn. projektgruppsmöte 1998-12-01).

—————*Nya Navestad – projektgruppen och personal i området*—————

Efter beslutet att Ringdansprojektet skulle få statligt stöd övergick den förväntan som fanns till en väntan som allt eftersom övergick till osäkerhet. Sammanställande till mötena med Nya Navestad projektgrupp tog då vid flera tillfällen upp projektgruppens roll. Han påtalade projektgruppens möjlighet att försöka skapa en tilltro för att dämpa den oro som fanns både bland boende och personal i området inför ombyggnadsprojektet.

*Förf. anm. Projektledaren för Nya Navestad: .... Boendeinflyttandet sker ju mycket i våran verksamhet, skola och barnomsorg. Det är viktigt att all personal känner att detta kommer att gå bra! För att kunna förmedla det till pensionärer, barn och föräldrar, för att kunna inge förtroende. (Förf. anteckn. projektgruppsmöte 1998-12-02).*

Under hösten senare samma år skars projektsamordnarens tjänst ner från 100 till 50 %. Tjänsten fylldes istället upp med 50 % tjänstgöring i den postverksamhet som öppnades i anslutning till medborgarkontoret i december 1998. Projektsamordnaren uttryckte sitt missnöje med de förändrade arbetsuppgifterna vid intervjusamtal i november och menade att det var viktigt med en ”fri resurs” som hade möjlighet att delta i flera forum samtidigt och kunde hjälpa till med att skicka kallelser och skriva minnesanteckningar.

Att jobba med föreningslivet och boende är svårt om det är tidsbestämt till 8-12. (Intervjusamtal projektsamordnaren 1998-11-11 samt 1998-11-16).

På Nya Navestads projektgruppsmöten märktes en trötthet på att vänta och osäkerhet kring hur man skulle agera gentemot boende och kollegor.

*Förf. anm. Projektledaren för Nya Navestad: Vi får ha en positiv förväntan och sprida ut det i verksamheterna, det är en kedja där vi alla är delar. Förf. anm. verksamhetsansvarig vid en förskola och skola i Navestad: Vi har ju inspirerat så många gånger, vi har skapat optimism, nu måste vi komma fram en bit, rita och så, för att se vart det bär hän. (Förf. anteckn. projektgruppsmöte 1999-06-03).*

Jag och andra chefer har pratat positivt om ombyggnaden, och det var då utflyttningen började. Kanske var det inte bra att vi sa så? (Förf. anteckn. projektgruppsmöte 1998-12-02).

I december 1999 uttryckte även deltagare på projektgruppens möten oro för personalflykt från Navestad och åter togs projektgruppens roll att sprida information till de olika verksamheterna upp som ett viktigt led för att skapa tillit till att det fysiska förnyelsearbetet kommer att leda till förbättringar.

Det är viktigt att tänka på att representanterna från enheterna får en viktig roll när det gäller att vara språkrör till övrig personal. De är nu insatta i dessa frågor och har vänt till att se möjligheterna med ombyggnaden, och de får ett tufft jobb att överföra detta till sina kollegor som givetvis är oroliga inför de förändringar det medför... (Protokoll projektgruppsmöte 1999-12-01).

På projektgruppsmötena tog flera av mötesdeltagarna upp oroligheter inom sina respektive verksamhetsområden 1998 (protokoll projektgruppsmöte 1998-11-03 samt 1998-12-02). Den ökade utflyttningen medförde svårigheter i verksamheterna i området. Samtidigt hade inflyttningen stoppats på grund av den planerade ombyggnaden. Arbetsituationen upplevdes inom flera verksamhetsområden som tung.

Många personalgrupper ställer sig frågan om Navestad kommer att bli 'ett getto' de närmaste åren. (Förf. anteckn. projektgruppsmöte 1998-12-02).

---

### *Nya Navestad – lokala aktiviteter*

---

Den lokala projektsamordnaren rapporterade om utbrändhet även i verksamheterna i de föreningar som deltog i Föreningsrådets möten. Under första halvåret 1999 koncentrerade man sig i Nya Navestad på samarrangerade traditioner och hur dessa skulle hållas i liv även om föreningarna hade tappat medlemmar.

Utflyttningen har minskat medlemsantalen och nu jobbar vi vidare med traditionsbärarna i området istället. ... Det finns

en utbrändhet och tomhet i föreningsverksamheten nu. (Förf. anteckn. projektgruppsmöte 1999-02-02).

Inga ytterligare kontakter togs heller med de boende om ombyggnadsprojektet. Boinflytande påpekades och repeterades dock i informationsmaterial från bostadsbolaget till de boende.

Lokal samverkan, inflytande och delaktighet för de boende är viktiga förutsättningar för att lyckas med hela projektet. (Tidningen Hyresbostäder 1997, s. 6).

Startskottet på förnyelsen av Guld- och Silverringen ... Er medverkan är viktig och vi kommer framöver att bjuda in till deltagande i olika arbetsgrupper. (Bengt Karlberg, distr.chef Hyresbostäder, Pressmeddelande 97-05-28).

De förklaringar som ansvariga inom Ringdansprojektet och politiker gav till att inga boendemöten hade hållits var, förutom att det inte fanns något att informera om, att mycket fortfarande hade varit oklart. Ambitionen att engagera de boende i projektet och medvetenheten om boendeflytande i processen verkar ha präglats av tankemodeller att boendeflytande i princip var detsamma som information till de boende. Egenvärdet av ett engagemang togs inte upp. Ett av kommunalråden menade 1998 att anledningen till att man inte hade kallat till boendemöten tidigare var att projektets genomförande fortfarande var oklart.

Det var extremt olyckligt att processen för boendemedverkan var tvungen att bromsas upp pga förseningen, men man bedömde att det inte var bra att jobba vidare med detta när det var så mycket som inte var klart. (Stenbom 1998c).

Högre tjänstemän och politiker verkade ha varit medvetna om konflikterna kring boinflytande. En intervjuade med ett av kommunalråden publicerades i områdestidningen i Navestad (Stenbom 1998c) med rubriken *"Nu rullar vi igång Ringdansprojektet!"* och inledningen *"Många i Navestad har undrat var projekt Ringdansen har tagit vägen, när och om det ska komma igång"*. Kommunalsrådet beklagade att det hade dragit ut på tiden. Han förklarade att länsrätten i sin behandling av överklagandet av kommunfullmäktiges beslut om lån på 100 miljoner inte hade sett någon anledning till att inställa

verkställandet av kommunfullmäktiges beslut. Han pekade även på svårigheterna att åter sätta igång på en lokal nivå.

Det kommer att bli svårt att starta upp igen och vi kommer antagligen inte kunna fortsätta på den rutan vi var senast, utan vi kommer att få ta en hel del steg tillbaka. Det blir mentalt svårt att mobilisera igen, men både kommunen och Hyresbostäder är fast beslutna att genomföra projektet. (Stenbom 1998c).

Även marknadschefen på bostadsbolaget påpekade att processen drog ut på tiden och kom då i konflikt med boendeinflytande. Ansökan till regeringen formulerades utan boendes inflytande och det tog tid innan finansieringen av ombyggnaden var klar. De statliga bidragen var en förutsättning för att projektet skulle bli av och innan finansieringen blev klar kunde inte heller boende involveras i arbetet. Han menade att man därefter skulle inleda med ”öppet hus” om ombyggnaden, följt av ett stormöte för intresserade där man tog upp mer generella övergripande frågor. Arbetsgrupper med boende skulle bildas och dessa skulle jobba vidare tematiskt med olika frågor (intervjusamtal med marknadschefen 1998-11-27). På det lokala kontoret för bostadsbolaget väntade man dock först på att projektledare för Ringdansprojektet fanns på plats innan man ville säga något om hur de boende skulle komma in i arbetet (november 1998).

Att den korporalistiska governance-formen i Ringdansprojektet medförde brister i kontakterna med lokala tjänstemän i Navestad och att governance genom lokalt partnerskap i Nya Navestad i sin tur medförde bristande stöd i de centrala nivåerna blev också tydligt i arrangemanget av det Öppet Hus som Ringdansprojektet ordnade i oktober 1998. Centrala tjänstemän i kommunen och bostadsbolaget tog tillsammans med politikerna initiativ till ”öppet hus” om Ringdansprojektet i Navestad den 30-31 oktober, Alla helgona helgen, 1998. De boende i Guld- och Silverringen bjöds in genom informationsblad och affischer med rubriken ”Nystart för projekt Ringdansen! Nu börjar den ekologiska förnyelsen...”

Flera av de lokala tjänstemännen och projektledaren för Nya Navestad var dock kritiska till den valda tidpunkten eftersom de visste att under Alla helgona helgen var det mycket aktiviteter i centrala staden; att Alla helgona-

helgen var en viktig helg för en del boendegrupper och att en stor del av personalen i den kommunala verksamheten var lediga. De var även kritiska till att de hade fått information om ”öppet hus” endast en vecka före arrangementet, samtidigt som de förväntades delta och informera under ”öppet hus”. Beslutet hade enligt dem fattats i all hast på central nivå, utan förankring på lokal nivå. Anledningen, såsom de lokala tjänstemännen uppfattade det, var att det hade gått lång tid och skrivits mycket i tidningarna.

Det var ju det, man kände att man var tvungen att gå ut och säga något till de boende, det hade gått så lång tid och skrivits så mycket i tidningarna, det kände man va, ... vi som jobbade med det var ju inte positiva till det, men nästa gång blir det annorlunda. (Förf. anteckn. projektgruppsmöte 1998-11-03).

---

#### *Nya Navestad och Ringdansprojektet – de boende*

---

Den tid som gick mellan informationsmötena och boendegruppernas tillblivelse ställde stora krav på de boendes tillit både till kommunen och så småningom även Ringdansprojektet. Efter att hyresgästföreningen med kommunens stöd hade genomfört boendeundersökningar enligt arbetsboksmodellen under 1991 dröjde det till 1995 innan man startade boendegrupper i ringarna genom det så kallade tårbitsarbetet. Skillnaden mellan ringarna och de andra delarna av Navestad var att det i ringarna inte heller fanns någon kontinuerlig verksamhet i hyresgästföreningen.

Efter att boende hade anmält sitt intresse för att delta i ombyggnaden genom att skriva upp sig på listor under hösten 1997 dröjde det till mars 1999 innan boendemöten hölls. Däremellan hade öppet hus hållits och nya listor som de boende kunde anmäla sitt intresse genom hade samlats in av bostadsbolagets lokala kontor i Navestad. Under öppet hus dagarna besökte cirka 120 personer utställningen varav ungefär en fjärdedel var barn och ungdomar. Öppet hus kopplades inte till tidigare möten med de boende. De cirka 90 personer som tidigare hade anmält sitt intresse för att engagera sig i ombyggnadsprojektet kontaktades exempelvis inte inför arrangementet av Öppet hus.

De boende verkar ha varit försiktigt positiva till ombyggnaden enligt intervjuundersökningen som gjordes sommaren 1998 och den uppfattning som personalen hade fått under bland annat utställningen om Ringdansprojektet

sommaren 1997 (Andersson 1999 samt intervjusamtal projektsamordnaren under 1998). Kunskapen om ombyggnaden verkar dock ha varit relativt liten hos de boende. Vissa föreningsaktiva upplevde också att de fick för lite information om det pågående utvecklingsarbetet, både vad gäller ombyggnaden och Nya Navestad, enligt de intervjuer som Lövgren genomförde våren och hösten 1998 (Lövgren 1998).

Ingen av de tillfrågade anser sig ha fått någon information om ombyggnaden och eventuella konsekvenser för respektive förening. Flertalet av personerna anser också att det inte har funnits något direkt intresse från Projekt Nya Navestad (eller kommunen i övrigt) att få någon information om föreningen. (Lövgren 1998, s. 22).

Innebörden av de begrepp som nämndes i informationen om ombyggnaden: ekologiskt boende, socialt boendeprojekt/social utveckling och delaktighet verkade ha haft en tvetydig innebörd. Eftersom förklaringar inte heller gavs genom dialog med boende kan detta istället ha bidragit till ryktesspridning. Flera boende hade tappat tron på att de boende skulle få inflytande i arbetet, men en minoritet som trodde på inflytande verkade se fram emot att få delta. En del av de boende hade uppfattat att ombyggnaden syftade till att ändra boendesammansättningen i Guld- och Silverringarna.

Det finns många som anser sig fått information eller själva kommit fram till slutsatsen att ett mål med ombyggnaden är att bli av med en del av de boende. Framförallt invandrarfamiljer funderar på att flytta i förebyggande syfte. (Andersson 1999, s. 23).

Bland de boende fanns även en osäkerhet kring vad ett ekologiskt boende innebar och vad som avsågs med social utveckling av området. En ekologisk omställning av boendet var enligt Andersson (1999) inte heller något som de boende upplevde hade förankrats bland boende i området.

Det finns en stor tvekan hos de boende om att de boende i Navestad vill eller kan leva ekologiskt, så som de hittills har fått det beskrivet för sig. Framförallt gäller detta invandrades intressen --- Flera intervjuade menar också att det ekologiska boendet påtvingats de boende vilket kan leda till sämre resultat. (Andersson 1999, s 21-22).



I boendeundersökningar hade de boende i ringarna också uttryckt en önskan om att fler svenskar skulle bosätta sig i området (Andersson 1999). Det fanns dock inget nertecknat socialt program med beskrivning av en tänkt boende-sammansättning i det ombygga området. Nu trodde en del boende att vissa måste flytta eftersom de inte skulle klara av ett ekologiskt boende och de var oftare invandrare än svenskar.

*Förf. anm. boende i Silverringen:* Jag tror inte att folk har klart för sig vad det innebär med ekologiskt boende, det är nog svårare än man tror. (Stenbom 1998b).

De boende betraktade under 1998 ombyggnadsprojektet på avstånd och många var även skeptiska till att ombyggnaden skulle bli av (förf. anteckn. öppet hus 1998-10-30-31 samt Andersson 1999). Boendeundersökningar visade att de boende ansåg att skola- och barnomsorg i Navestad var bra. De verkar även ha haft relativt goda erfarenheter av bostadsbolagets löpande verksamhet i området. Kvalitetsundersökningen 1998 och boendeundersökningar (Hyresgästföreningen 1991, Arbetsbok 2; Andersson 1999) pekade på att de boende var nöjda med servicen och med kontakterna med fastighets-skötarna i området. Däremot var de tidigare erfarenheterna av fysiska förändringsinitiativ inte odelat positiva vilket präglade en del boendes förhållningssätt till Ringdansprojektet.

Det har vi hört förut! Ni gick ju ut vitt och brett om det för två år sedan, ska det hända nåt nu? - - Vi skrev upp oss på listor för två år sen, men det blev inga möten alls. (Förf. anteckn. öppet hus 1998-10-30).

En kvinna som intervjuades sommaren 1998 hade varit med på boendemöten om förnyelsen av centrum som genomfördes under 1996 och var besviken på de boendes möjlighet att påverka.

Det heter så vackert att vi ska få vara med och bestämma allt. Men det blir likadant som det blev i centrumet där vi också skulle få bestämma ... Det var ju färdigplanerat från början och ändå står de där och säger att vi här ute ska få vara med och bestämma. (Kvinna 40 år citerad i Andersson 1999, s. 21).

Andra var tveksamma till om pengarna skulle räcka till ombyggnad av hela området. Under öppet hus-dagarna i oktober 1998 tog en del av besökarna upp sin oro för att pengarna skulle ta slut under ombyggnaden och enbart räcka till exempelvis en av ringarna. Andersson (1999) menade att boende trodde att anledningen till att den ommålning som genomfördes av fasaderna tidigare under 90-talet inte genomfördes fullt ut berodde på att pengarna tog slut.

Flera intervjuade tror helt enkelt att färger och pengarna tog slut. (Andersson 1999, s 5).

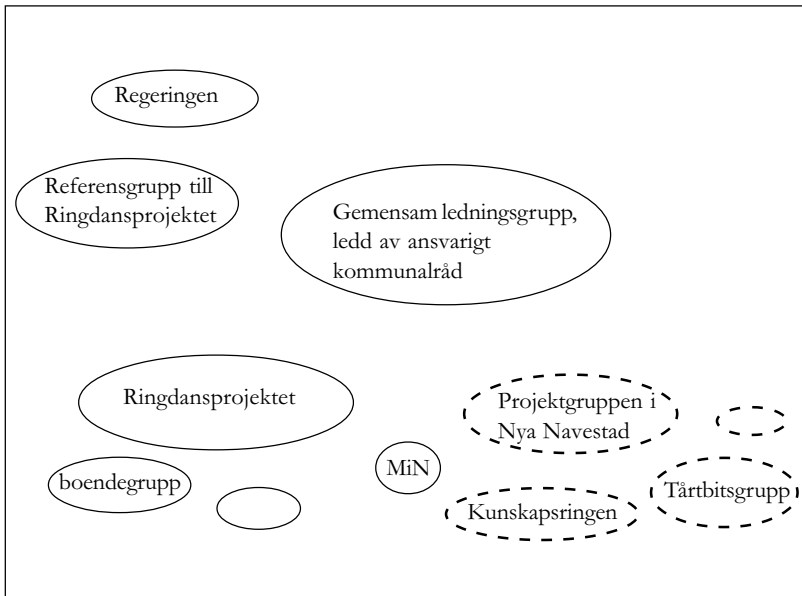
En del boende trodde att ombyggnaden hade en ekologisk profil enbart för att kommunen skulle få statligt bidrag för den fysiska förnyelsen i ringarna.

Jag tror det har med pengar och bidrag att göra. De får mer bidrag om de gör så (bygger ekologiskt), det är ju pengar de behöver för att kunna göra rivningar och sådant. (Kvinna 37 år citerad i Andersson 1999).

### *Nya Navestad blir kriteriestyrt genom Ringdansprojektet*

Ringdansprojektet landade i Navestad efter det att projektledaren för Ringdansprojektet hade utsetts. Förutsättningarna hade under tiden förändrats. Det samverkansavtal som hade varit grunden för ansökan av statliga bidrag för Ringdansprojektet hade förändrats då Skanska drog sig ur. Det allmännyttiga bostadsbolaget fick en större andel av ansvaret för projektet än planerat och kommunens ekonomiska engagemang hade utvidgats. Projektet stöttades dock av en hård infrastruktur genom de administrativa och politiska systemen, som det lokala investeringsprogrammet och Ringdansprojektet var förankrat i. Den kriterieinriktade korporistiska governance-formen av projektet blev även tydligt för Ringdansprojektet på lokal nivå. De krav som ställdes på ombyggnadsprojektet genom förordningen om lokala investeringsprogram (SFS 1998:23) och de mål som fanns i kommunens ansökan om statligt bidrag styrde det lokala arbetet.

Ringdansprojektet dominerade den lokala arenan i Navestad. Processen hade dessutom dragit ut på tiden och tidsramarna var därför snäva när Ringdansprojektet kom igång på lokal nivå.



Figur 7: Central kriteriestyrning på lokal nivå

— Mellan den centrala nivån och projektgruppen i Navestad —

Organisationen och ledningsstrukturen var fortsatt oklar under första halvåret 1999. Ledningsgrupperna för Ringdansprojektet och Nya Navestad och deras ansvarsfördelning diskuterades vid flera av projektgruppens möten (1998-12-02, 1999-02-02 samt 1999-06-03) och behandlades på ett möte som hölls på en av skolorna i området.

Hur ser egentligen allt detta med styrgrupper, ledningsgrupper och de där ut. Det verkar väldigt grötigt det här. Kan någon förklara för mig på ett enkelt sätt! *Förf. anm. Frågan besvarades av kommundelsdirektören, projektledaren:* Det är inte alls enkelt. Än så länge är ledningsgruppen en pappersprodukt. ... Med rutor och pilar för organisationen blir det annorlunda varje gång, beroende på vem man frågar. Jag har själv försökt. Vi får se hur det blir så småningom. (Förf. anteckn. projektgruppsmöte 1999-06-03).

I juni 1999 deltog ordförande i ledningsgruppen för Nya Navestad, tillika ordförande för den södra kommundelsnämnden, på projektgruppens möte. Ledningsgruppens deltagande hade planerats sedan februari då projektgruppen hade behandlat den nya ledningsstrukturen med separata ledningsgrupper för Ringdansprojektet och Nya Navestad.

Den nya ledningsgruppen kommer hit till oss på projektgruppsmöte nästa gång. Då får vi äntligen träffa de politiker som leder oss. (Förf. anteckn. projektgruppsmöte 1999-02-02).

Under hösten 1999 ändrades dock ledningsstrukturen på nytt. I och med att Ringdansen i Norrköping AB inte hade fått någon funktion fanns heller ingen anledning att ha en politisk ledningsgrupp för Ringdansprojektet. Inom den nya ledningsgruppen samlades istället hela projekt Nya Navestad, inklusive Ringdansprojektet.

Några, två, grupper har sorterats bort, vi är tillbaka där vi var innan juni 1998. (Förf. anteckn. projektgruppsmöte 1999-10-20).

På projektgruppens möte gavs en rapport från den nya ledningsgruppens

första möte. Ledningsgruppen hade beslutat att intensifiera sitt engagemang och sammanträda varje månad (mötesanteckningar 1999-10-20).

---

*Nya Navestad och Ringdansprojektet*  
– *projektgruppen och personal i området*

Projektledaren för Ringdansprojektet deltog på projektgruppsmötena i Nya Navestad direkt efter att han hade tillträtt på sin post i december 1998. Han möttes av frågor som speglade den oro som fanns i området inför ombyggnaden. Projektgruppen undrade över Skanskas avhopp, den ekologiska inriktningen på ombyggnaden och finansieringen av Ringdansprojektet.

Det låter på dej som att det var tur att Skanska hoppade av. Det verkade på ritningarna då som om att det är så här det ska bli. Nu låter det som om att vi ska börja om från början. (Förf. anteckn. projektgruppsmöte 1998-12-02).

Kan det bli för dyrt, så att det inte blir nåt alls? (Förf. anteckn. projektgruppsmöte 1999-02-02).

Kan du se idag om det blir ett ekologiskt hållbart projekt? (Förf. anteckn. projektgruppsmöte 1999-02-02).

Skillnaderna i sätt att resonera inom de olika formerna av governance blev tydlig i mötet mellan Ringdansprojektet och Nya Navestad. En representant för barnomsorgen i Atriumhusområdet var orolig för hur man kunde veta att man gjorde rätt med ombyggnaden.

Imorgon har vi information för föräldrarna om att barnen ska ut till ringarna. Det kommer att bli ett ramaskri. Gör vi rätt, jag är rädd? (Förf. anteckn. projektgruppsmöte 1998-12-02).

Projektledaren för ombyggnadsprojektet menade att det handlade om kompetens och rätt beslutsunderlag – att man tog reda på åt vilket håll man ska springa innan man börjar springa. Enligt honom var det nödvändigt att göra en grundlig förprojektering som angav förutsättningarna för projektet och en utveckling av konceptet: ”*Undersökning först- sedan handling!*” (Förf. anteckn. projektgruppsmöte 1998-12-02).

Representanter för Ringdansprojektet påpekade att Skanskas avhopp inte enbart var negativt. Det gav nya öppningar på så sätt att flera olika byggarkitekt- och miljöföretag nu kunde engageras i ombyggnaden. Projektledningen gav även relativt konkreta svar på frågor om miljöaspekterna i ombyggnadsprojektet och klargjorde att ombyggnaden skulle bli av. Möjligen kunde mindre projekt inom ombyggnaden, som exempelvis infiltrering av dagvatten lokalt i området, avblåsas.

Kalkylering pågår för fullt, vi kollar vad pengarna räcker till. ... Vi gör djupare studier i området, en projektgrupp för var och en av delarna, OM vi ska göra och hur vi då ska göra. Det som är gjort är en projektansökan. Ingen projektering. Vi försöker få genom alla intentioner, men kanske måste vi prioritera i alla fall. (Förf. anteckn. projektgruppsmöte 1998-02-02).

Kriteriestyrningen av Ringdansprojektet innebar på lokal nivå en rationalitet där marknadsorienteringen blev tydlig. Vid projektgruppsmötet i december 1998 utvecklade projektledaren för Ringdansprojektet något mer utförligt vad de boendesociala delarna kunde innefatta, men gjorde även klart att målet var att bygga om husen och få lägenheterna uthyrda. En av grundkomponenterna i Ringdansprojektet angavs i projektansökan vara "Social utveckling av området" (Norrköpings kommun 1998 at al, s. 12). Projektledaren menade att ett bra boende förutsatte en bra helhetsmiljö för att kunna attrahera hyresgäster. Marknadsföring var en viktig del i detta. En högre andel invandrare än snittet i Norrköping var acceptabelt, men den andel som området hade nu, drygt 60 %, var för stor.

*Förf. anm. projektledare för Ringdansprojektet:* Ringarna skadar som symboler, det är viktigt att de bryts upp. (Förf. anteckn. projektgruppsmöte 1998-12-02).

*Förf. anm. projektledare för Ringdansprojektet:* Jag ser ett huvudsyfte, nämligen att husen blir uthyrningsbara. ... Medlet är att insuga erfarenhet och kunskap, det är ju en del. Hur vi skapar en bra boendemiljö. Vad vi tror om skolan är att det är viktigt, vi ska ta fram skisser och visa skolan. Skolan är ju ett konkurrensmedel för boende. (Förf. anteckn. projektgruppsmöte 1999-02-02)

Den kriteriedrivna och korporalistiska formen av governance i Ringdansprojektet märktes även vad gäller vem som fick access till processen och vem som hölls utanför. Dialogen med andra intressenter i området var behovsriktad utifrån ombyggnadsprojektets perspektiv. Vid det första mötet med projektledaren för Ringdansprojektet påpekade medlemmarna i projektgruppen för projektledaren för att de måste få information och vara insatta. Projektledare för Ringdansprojektet svarade att han såg på kommunikationen som ren marknadsföring. Vid upprepade tillfällen påpekade han även att han ansåg att projektgruppen fyllde en viktig roll genom att den samlade representanter för flera av verksamheterna i område (förf. anteckn. projektgruppsmötena 1998-12-02, 1999-02-02 samt 1999-10-20).

Hur kontakter tas, jag ser det som ren marknadsföring att prata med er --- ja, skola är ju kunder, man gör affärer, vill bygga hus som kunden är nöjd med, skolan det är ju en beställare att prata med. Jag är tvungen att lyssna på er om vi ska lyckas.... alla är fixerade vid byggande, men det är inte det som är det svåra, utan det är de andra värdena som är de svåra. (Förf. anteckn. projektgruppsmöte 1998-12-02).

Andra som berördes av projektet fick däremot inte access till processen. Det samverkansprojekt med Kunskapsringen som beskrivs i ansökan hade inte kommit igång under 1999. Kompetensinventeringen bland de boende som var arbetslösa hade inte omsatts till konkreta arbetsprojekt. Arbetsringen som bland annat skulle erbjuda praktikplatser till studerande framförallt vid Kunskapsringen och stödja utvecklingen av småföretag exempelvis i form av kooperativ gick en osäker framtid till mötes. Marieborgs folkhögskola, som drev Kunskapsringen, hade bestämt sig för att dra sig ur Arbetsringen eftersom deras verksamhetsområde inte omfattade affärsverksamhet. Andra intressenter hade dragit sig ur Arbetsringen redan tidigare (förf. mötesanteckningar 1999-10-20). Kunskapsringen hade tidigare haft en aktiv och central roll i Nya Navestad, men kom stegvis allt längre bort från Ringdansprojektet.

I februari presenterade sig den nya verksamhetsledaren för Kunskapsringen på ett projektgruppsmöte. I juni ställde verksamhetsledaren för Kunskapsringen en fråga till projektgruppen om vem som var ansvarig för demokratidelarna, ”*motorn i boendeinflytandefrågorna*”, och fick till svar att det var ett lagjobb: bostadsbolaget i samverkan med hyresgästföreningen

och redaktören för områdestidningen. I oktober frågade hon om projektgruppen trodde att det även efter ombyggnaden skulle behövas en folkhögskola i området. Kunskapsringens lokaler fanns i den av ringarna som skulle byggas om sist. Verksamhetsledaren uppmanades av projektledaren i Nya Navestad att fundera över lokalbehovet och lämna in en beställning till Ringdansprojektet (förf. anteckn. projektgruppsmöte 1999-10-20).

Skillnaderna i governance mellan Ringdansprojektet och Nya Navestad blev även tydliga när den konkreta projekteringen av ombyggnaden startade. Ett behovsriktat kundperspektiv i byggprojektet krockade emellanåt med demokratiska processer och förankringsprocesser. Projektledaren för Ringdansprojektet menade att byggprocessen hade kunnat gå snabbare om inte intressenterna hade varit så mångfasetterade och beslutsvägarna långsamma. Både vad gäller Integrationsverket och kommunen tog förankringsprocessen i verksamheterna tid och det kunde dröja innan det som för ombyggnadsprojektet var en kund, hade behandlat ärendet internt och gentemot sina respektive intressegrupper, föräldrar och anställda. Från det att beslut hade fattats av regeringen i mars 1998 om Integrationsverkets lokalisering till Norrköping dröjde det exempelvis till hösten 1999 innan kontraktet på de nya kontorslokalerna i Navestad var undertecknat.

Representanter för verksamheter i Navestad rapporterade på projektgruppsmötena i december 1998 såsom i juni 1999 om en fortsatt besvärlig situation i området. Bland annat inom skola- och barnomsorg, på fritidsgården och inom socialförvaltningens verksamhet i området kände man av den oro som man menade att utflyttningen hade skapat. Senare tog man inom projektgruppen även upp oro för personalflykt från området.

Oro kring personalflykt. XXX påpekar att det finns en oro i området, och att personal börjar röra på sig till andra jobb. Birgitta och Torbjörn på Navestadsskolan börjar som rektorer på den kommande friskolan Kunskapens skola. (Referat från möte på Långdansskolan 1999-12-01).

När Ringdansprojektet tog fart innebar det att ombyggnaden skulle lösas på flera fronter samtidigt. I och med att ombyggnaden enligt de gällande planerna skulle vara klar till juni 2002 var byggprocessen tidsmässigt pressad. Därmed blev behandlingen av de olika verksamhetslokalerna och den förankringsprocess som krävdes för detta arbete också tidspressad. Flytt av



och ritningar på lokaler för skola och barnomsorg, äldreomsorg och handikapp, barnavårdscentral och socialkontor behandlades av personal inom verksamheterna och Ringdansprojektet. Mediabevakningen var fortsatt intensiv.

Flytt från Navestad drabbar barn och gamla. Boende i Navestad kan få flytta tidigare än planerat om projektledningen får som den vill. Rivningar skulle kunna starta till nyår men då drabbas bland annat dagis och demensboende. (Holmberg 1999).

Oro vid sammanslagning av skolor --- Tre skolor och förskolor i Navestad kan komma att slås ihop till en enda stor enhet. Något som oroar både föräldrar och personal. (Udovic 1999).

Stora krav ställdes dock på personalgrupperna samtidigt som dialogen med den centrala nivån var bristande. Under 1999 byttes även en del av medlemmarna i projektgruppen ut, andra slutade, vilket medförde att vissa personberoende länkar bröts. Bland annat slutade projektsamordnaren för Nya Navestad, en ny representant för hyresgästföreningen ersatte en av de tidigare, Kunskapsringen fick en ny verksamhetsledare och den redaktör som arbetat med områdestidningen MiN slutade vid årsskiftet.

För 1999 skrevs ingen rapport om Nya Navestad. Projektsamordnaren hade skrivit de årliga rapporter som hade lämnats in till kommunstyrelsen om Nya Navestad. I och med att han slutade upphörde även den årliga rapporteringen.

#### **—Ringdansprojektet och Nya Navestad – utflyttningen från området—**

I en intervju i områdestidningen förklarade projektledaren vilka han tänkte sig skulle bo i området efter ombyggnaden.

Det gäller att försöka förutse var behovet kommer att finnas om 5-7 år. Sedan gäller det att få det att förbli attraktivt för den kundgrupp som vi tänker oss ... Vi har precis startat förprojekteringen där vi ska identifiera den gruppen, men jag kan tänka mig att det kan vara många av dem som bor här nu, sådana som har bott här förut och en del nya grupper. Inte de som bor i villor, men stabila familjer med 2-3 barn.

Enkätundersökningar visar att man vill se fler svenskar i området ... Vi kommer att göra undersökningar på många olika sätt för att kunna ge kunderna/ de boende den produkt de vill ha. (Stenbom 1998e)

Oron bland de boende inför ombyggnaden verkar dock ha medfört att barnfamiljer och en del andra som hade möjlighet att flytta också flyttade. Utflyttningen hade varit stor under 1998 och fortsatte även en bit in på 1999. I Guld- och Silverringen bodde vid halvårsskiftet 1999 cirka 1954 personer jämfört med 2754 personer den sista december 1996 (se bilaga Statistik). Vad gäller byggprocessen och kommunens ansvarsområden i Navestad innebar utflyttningen helt olika saker. För byggprocessen var det inte enbart negativt att lägenheter stod tomma eftersom det kunde underlätta ombyggnaden.

*Förf. anm. projektledaren för Ringdansprojektet:* Det okända skrämmer. 80 % av folk är emot förändringar. Är det bra att det är tomt kanske? (Förf. anteckn. projektgruppsmöte 1998-12-02).

Inom verksamheterna i området var dock situationen en annan.

Jag tänker på andelen flyktingar och missbrukare som accelererar, en nedåtgående trend. (Förf. anteckn. projektgruppsmöte 1999-02-02).

Bostadsbolaget rapporterade också att situationen hade varit tung för fastighetsförvaltare i Guld- och Silverringen.

Vi har blivit mer socialarbetare än fastighetsförvaltare och det är två nu som är sjukskrivna för att dom inte orkar med den sociala situationen längre. (Förf. anteckn. projektgruppsmöte 1999-02-02).

---

*Nya Navestad och Ringdansprojektet – de boende*

---

Enligt en intervjuundersökning 1998 fanns det en del boende som såg fram emot ombyggnaden och att få delta i boendegrupper (Andersson, 1999). Dessa boende verkar också tagit den möjlighet till engagemang som gavs när Ringdansprojektet kom till den fas då man började projektera de första bostadshusen hösten 1999. Hyresgästföreningen såg även en möjlighet att

nu skapa en mer hållbar grund för sin fortsatta verksamhet i ringarna (förf. anteckn. projektgruppsmöte 1999-10-20).

Det dröjde cirka ett år och ett halvt från det att de första boende hade anmält intresse för att delta i ombyggnadsprojektet tills de kallades till det första mötet om ombyggnaden. I mars 1999 höll Ringdansprojektet det första mötet med de boende efter det att projektledaren hade blivit utsedd. Därefter hölls ytterligare två möten innan den första arbetsgruppen med boende var igång. Arbetsgruppen bildades av boende i den första ombyggnadsetappen. Hyresgästföreningens representant i projektgruppen var hoppfull i juni.

Vi har ju haft två boendemöten nu. Jag är imponerad av att de boende fortfarande engagerar sig. Det har ju varit segt det här. Det verkar bra. (Förf. anteckn. projektgruppsmöte 1999-06-03).

Under det andra halvåret 1999 blev även boendegruppernas arbete mer konkret i och med att Ringdansprojektet hade kommit till projekteringsstadiet och var redo att ta tag i utformningen både vad gäller inomhus- och utomhusmiljön. I oktober hade de boende i den första etappen av ombyggnaden utsett en arbetsgrupp som arbetade mer intensivt. Till mötet hade boende i 160 lägenheter i Guldringen kallats. Enligt tidplanen skulle husen skulle börja byggas om i februari 2000 och vara inflyttningsklara till juli. Hyresgästrepresentanten rapporterade från boendemötena att det hade varit intensiva diskussioner om bland annat tvättstugorna. Boende hade även tidigare haft synpunkter på tvättstugorna, vilket framkom bland annat i Arbetsboken (Hyresgästföreningen 1991, Arbetsbok 2).

Det är ett enormt intresse bland de boende. Det kom 100 personer till det första mötet i Navestadsalen, ett sånt stort engagemang. Det skulle vara 10 personer i arbetsgruppen, men det fick bli 18, det var så många som ville vara med. (Förf. anteckn. projektgruppsmöte 1999-10-20).

De boendes engagemang uppmärksammades även i media. I en artikel menade de boende att det var positivt att de fick möjlighet att delta på mötena, men de var även kritiska mot att de inte fått delta tidigare (Lindberg 1999). Samtidigt som boendegrupper hade startat i Guldringen fanns det fortfarande boende i Silverringen som inte trodde att Ringdansprojektet skulle

genomföras fullt ut (Karlsson 1999). Utflyttningen verkade dock ha avstannat mot slutet av 1999 (protokoll projektgruppsmöte 1999-12-01).

Den direktkontakt som skapades genom boendemötena och det konkreta arbetet med detaljplanering av tvättstugor, utemiljöer och annat förväntades också ge snabba resultat. Tidspressen innebar även att det kunde bli svårigheter för de boende, likväl som för personalen inom verksamheterna i området, att hinna behandla, diskutera och förankra förändringarna. Under hösten 1999 började projektgruppen i Nya Navestad att allt mer diskutera hållbarheten i de boendes engagemang och hur man skulle kunna bibehålla det engagemang som nu hade skapats i området framöver. Enligt projektbeskrivningen för Ringdansprojektet skulle ombyggnadsprocessen bidra till ett ökat boendedeltagande även i den framtida förvaltningen av området (Norrköpings kommun et al 1998, s. 13). Ringdansprojektets mål att öka den ekologiska hållbarheten, exempelvis genom energieffektiviserande åtgärder och hantering av avfall och restprodukter, ställer krav på en fungerande dialog mellan förvaltaren och boende samt personal i området.

## Del 4. Sammanfattande diskussion

I introduktionen ställde jag en övergripande fråga som utgångspunkt för mitt arbete: Vari består de hinder och möjligheter som finns för en kommunikativt inriktad samverkansplanering? Jag påpekade också att det inte finns ett enkelt svar på frågan. Efter en kort summering av den kommunikativa planeringsteorin och processen i Nya Navestad kommer jag avslutningsvis att diskutera tre aspekter på frågan, exemplifierat med utvecklingsarbetet Nya Navestad.

Den första aspekten är skillnaden mellan samverkan och samordning. Förändringsarbete i befintliga bostadsområden med mångfasetterade förutsättningar och problem är så komplext att samverkan mellan olika parter är nödvändig för att den önskade förändringen ska kunna nås. Samverkan kräver mer långtgående förändringar i maktrelationer och tankemodeller än samordning. För att dessa förändringar ska kunna ske krävs en bas av ömsesidig tillit mellan olika parter i förnyelsearbetet. Tillitens betydelse för att samverkan ska uppstå och tillitsskapande i processen är därför den andra aspekten som jag tar upp.

Slutligen pekar jag på betydelsen av vilken typ av governance i planeringen som har en stark respektive svag institutionell bas i kommunen. De former av governance genom vilka de olika projekten i det lokala utvecklingsarbetet i Navestad drevs fram kallade jag i analysen för den *kriteriestyrda korporistiska* formen och det *lokala partnerskapet*. Jag påstod också att det projekt som drevs på ett kriteriestyrt korporistiskt sätt kom att dominera över den informella lokala samarbetsbaserade projektformen. Jag kommer att utveckla detta resonemang i diskussionen med hjälp av begreppen stark och svag institutionell bas genom att peka på den roll som den institutionella förankringen av formen av governance spelade för projektens utveckling.

### Governance och planeringsteorier

Den kommunikativa planeringsteorin markerade ett brott mot modernismens expertstyrda planeringsmodeller. Men den bröt även mot de postmoderna strömningarna där individualismen betonades till den grad att gemensamma värden och mål ansågs vara omöjliga att samlas kring. Teorier om planeringsprocesserna utvecklades mot bakgrund av att resonerande betraktas som en

vidare aktivitet än den som kan fångas i en planeringsprocess som bygger på ett teknisk-instrumentellt resonerande.

Planeringsforskare menade att fysiska planering var mer än bara en översättning av kunskap till aktion. Intresset riktades mot det som skedde bakom de formella planerna, beskrivningarna och policydokumenten. Planeringen var ingen objektiv värdeneutral aktivitet och därför lyfte exempelvis Patsy Healey (1997) fram betydelsen av att uppmärksamma de maktrelationer och den form av governance som planeringen verkade genom. Maktrelationer kunde ha en dominerande och förtryckande effekt, inte bara genom fördelning av ekonomiska och fysiska resurser utan även genom för givet tagna tankemodeller och handlingsmönster.

Den fysiska planeringen verkar genom sin praktik i en kontext med inte bara fysiska förutsättningar utan även sociala relationer. Genom denna koppling mellan praktik och kontext kan planeringen alltså påverka de lokala sociala relationsnätverken likväl som de fysiska förhållandena. Därför är utvecklingen av demokratiska processer och egenvärdet i de boendes delaktighet och möjlighet till inflytande också en central del i de kommunikativa planeringsteorierna. Forskning och utredningar om förnyelse av befintliga bostadsmiljöer med komplexa planeringsproblem pekade på nödvändigheten att olika parter samverkade liksom att de boendes inflytande förstärktes. Man pekade även på nödvändigheten att arbeta kontinuerligt i en process och inte i lösryckta projekt i en ad hoc artad planering.

I beskrivningen av Navestad pekade jag på att de kommunikativa och samverkansinriktade tendenserna återfanns i det nya utvecklingsarbetet som startades 1994. I formella dokument som beskrev projektet användes en retorik som var bekant från planeringsforskningen och utredningarna.

Det lokala utvecklingsarbetet som kallades för Nya Navestad skulle bygga på helhet, delaktighet och övergripande syn på de åtgärder som behövs. De boende skulle ta – inte ges, ett ökat inflytande och arbetet skulle bedrivas kontinuerligt och långsiktigt. Ett underifrånperspektiv skulle kombineras med ett ovanifrånperspektiv genom en politisk ledningsgrupp. Inom Nya Navestad skulle olika utvecklingsinitiativ samlas och samordnas.

Det påbörjade arbetet inom Nya Navestad och de erfarenheter som man fått skulle också fungera som en grund för ombyggnadsprojektet, vilket formellt började under vårvintern 1998. Dessförinnan hade både boende och personal i området fått information om den ekologiskt inriktade ombyggnaden

genom en utställning under försommaren 1997 och under Navestadveckan hösten 1997.

I en instrumentellt rationell modell var det optimala att kombinera Nya Navestad med Ringdansprojektet, såsom tanken också var i inledningsskedet. Då kunde man uppväga det ena projektets svagheter med det andra projektets styrkor och tillvarata det som respektive projekt var bäst på.

I analysen påpekade jag att Nya Navestad byggde på en informell lokalt samarbetsbaserad projektform och Ringdansprojektet fungerade som ett centralt kriteriestyrt projekt. Nya Navestad hade sin bas lokalt i området genom att olika lokala aktörer samlades i projektgruppen. Genom gruppen fanns direktkontakt med den 'navestadanda' bland personal vilket ansågs vara en tillgång i utvecklingsarbetet. Försök till en stärkning av det sociala kapitalet bland de boende hade också påbörjats genom exempelvis nystart av Föreningsrådet i Navestad, företagarförening i centrum och de kooperativ som drevs som en del av kursverksamheten i Kunskapsringen. Fokus låg på horisontellt samarbete lokalt i området. Däremot var den vertikala kopplingen till övriga nivåer svag.

Ringdansprojektet hade å sin sida ett nationellt uppmärksammat innehåll som var inriktat mot fysisk förnyelse, vilket de boende i tidigare undersökningar också hade utpekat som relevant och visat intresse för att engagera sig mer aktivt i. Men även om en korsbefruktnings var möjlig rent formellt så visade det sig svårt att få det att fungera i praktiken. Några försök gjordes för att kombinera ombyggnadsprojektet med Nya Navestad, bland annat på föräldramöten i skolorna i Navestad genom att informera om ombyggnadsprojektet. Men de hinder som fanns för utvecklingen av en fruktbar samverkan mellan projekten visade sig vara svåra att övervinna. Efter att projektet hade förankrats centralt i kommunledningen och bostadsbolaget kom den kriteriestyrda och korporalistiska formen av governance att dominera över det mer informella lokala partnerskapet även lokalt i området

## **Samverkan, inte bara samordning**

Samverkan är ett begrepp som ofta används i beskrivningar av arbetssätt och strategier, men som det i praktiken kan vara svårt att få till stånd. Hindren verkar ofta vara informella, mer sällan formella. Informella institutioner som ligger i en organisations kultur med gemensamma underförstådda värderingar och styrande tankemodeller inom olika grupperingar kan vara svåra

att urskilja och därför också svåra att arbeta med som en realitet.

För att samverkan ska kunna uppstå kräver det att de aktörer som ingår har en gemensam referensram inte bara kring målet, önskad förändring eller utveckling, utan även kring de sätt som finns att nå målet på och de hinder som de olika aktörerna uppfattar finns för att målet, den önskade förändringen eller utvecklingen ska kunna nås. Om endast målet är gemensamt är det snarare samordning av olika parter verksamheter än samverkan som åsyftas.

I komplexa planeringsituationer där samverkan mellan olika aktörer krävs för att nå hållbar förändring räcker det inte med samordning; att aktörerna är överens om önskad utveckling eller förändring. Medelrationaliteten, de mest rationella sätten att nå denna förändring eller utveckling, kan hos de olika parterna till och med stå i konflikt med varandra, vilket ytterst kan leda till att en parts eller flera parter bidrag till den önskade utvecklingen går förlorad. Om man vill nå gemensamma mål eller förändringar blir det nödvändigt att övervinna det kollektiva handlandets dilemma. Det som är det mest rationella ur en parts perspektiv är inte alltid det mest rationella sett ur samtligas perspektiv. Med parter menar jag här de som direkt berörs av förändringen, vilket i fallet med Navestad även inkluderade de boende, företag, föreningar och organisationer och andra som påverkades av förändringarna i Guld- och Silverringen.

För att ge en något mer konkret beskrivning av vad hindren för samverkan kan bestå av använder jag mig av den tolkning av processen i Nya Navestad som jag gjorde i analysen. Det gemensamma målet i utvecklingsarbetet var att skapa ett attraktivt bostadsområde. Även den formella beskrivningen av processen var i huvudsak gemensam för Nya Navestad och Ringdansprojektet. Processen beskrevs som både ett underifrånprojekt och ett ovanifrån projekt. Boende skulle ta, inte ges, ökat inflytande och skulle involveras i alla faser av ombyggnadsprojektet. Alla aktörer från regeringsnivå till central kommunal och lokal områdesnivå poängterade att samverkan och de boendes delaktighet var nödvändig.

Samtidigt var politiker i kommunledningen och centrala tjänstemän i bostadsbolaget medvetna om konflikten mellan de boendes medverkan och ansökningsförfarandet kring det statliga bidraget för ombyggnaden. De menade att de boende inte kunde involveras i processen förrän ansökan hade blivit godkänd. Osäkerheterna kring ombyggnadsprojektet visade sig



bli utdragna och så länge osäkerheter fanns kunde därför, enligt de styrande parterna, heller inte de lokala parterna involveras i processen. Den korporistiska kriteriestyrda governance-formen i Ringdansprojektet innebar ett instrumentellt rationellt präglat resonerande som även uttrycktes i tanke- och handlingsmönster kring övriga parter access till processen: när och till vad de skulle få access.

Den period som jag i analysen kallade den andra fasen, under 1998 då Ringdansprojektet etablerades på central nivå och separerades från Nya Navestads lokala partnerskap, blev frågan om vem som skulle få tillgång till processen och när särskilt tydlig. Turerna kring Ringdansprojektet var under denna fas många. Mediabelysningen var intensiv. Informationsglappet eller bristen på dialog mellan det centralt kriteriestyrda korporistiska Ringdansprojektet och det mer lokalt präglade Nya Navestad var påtagligt. Det mest rationella sättet att driva händelseförloppen framåt speglade de tankemodeller som satte ramar kring vem som skulle ges tillgång till processen och när.

Det korporistiska i ombyggnadsprojektets governance byggde på samarbetet mellan parter på central nivå i vilkas intresse det låg att möjliggöra att projektet förverkligades. Ur ett ovanifrånperspektiv och utifrån ett instrumentellt rationellt resonerande var inget riktigt klart och det fanns därför inget att informera de boende och personalen i Navestad om. De ekonomiska ramarna, innehållet i den ekologiska inriktningen, samarbetspartners och så vidare var inte fastställda. Man menade från ombyggnadsprojektets sida att det fanns risk för besvikelse bland boende och personal om man gick ut med information för tidigt. En viss förväntan och försiktig optimism verkar dock redan ha funnits bland personal och boende.

Ur ett lokalt perspektiv förmedlade bland annat projektgruppen för Nya Navestad oro kring utflyttningen av boende, personalflykt och omlokalisering av verksamheterna och man upplevde att det fanns en viss utbrändhet bland lokalt aktiva personer i området. De lokala parterna hade tidigare pekat på betydelsen av den 'navestadanda' som fanns bland personal i området, behovet av stöd för det lokala arbetet från en politisk ledningsgrupp och beskrev i liknelser arbetet som en förtroendeskapande kedja med tentakler in i olika delar av området och de lokala projekt som skulle uppstå som ringar på vattnet.

Den samarbetsbaserade informella basen i det lokala arbetet i Nya Navestad fick samtidigt allt mindre handlingsutrymme. Begränsningar vad gäller möjligheten att delta i och påverka händelseförloppen liksom minskningen

av de personella resurserna försvårade Nya Navestads förmedlande roll i Navestad. Ett annat exempel på olika parterers uppfattning om vad som var det mest rationella sättet att arbeta på vad gäller boinflytandet och arrangemanget kring Öppet hus om ombyggnaden. Initiativet kom från centrala representanter för Ringdansprojektet. Genomförandet av arrangemanget förankrades inte hos de lokalt berörda i området.

Innebörden av ombyggnaden, vad en ekologisk omställning var, vad social utveckling innebar och om projektet verkligen skulle bli av, verkar ha varit oklart för de boende och delvis även för personal i området fram till dess att ombyggnaden skulle börja rent konkret. När ombyggnadsprojektet åter landade i den lokala kontexten var tidsramarna snäva och detaljer kring projekteringen skulle lösas på flera fronter samtidigt. Personal och boende i området fick möjlighet att påverka utformningen av den inre och yttre miljön inom de ramar som fanns för ombyggnadsprojektet. De mål och den budget som hade utformats tidigare styrde det lokala arbetet i Ringdansprojektet.

Hindren för samverkan mellan lokala parter inom Nya Navestad, inklusive boende, och de centrala parterna som drev Ringdansprojektet var informella och dolda och därmed inte enkla att peka ut. Bland annat har jag pekat på de tankemodeller som styrde rationaliteten kring frågan om *när* olika parter skulle få access till processen och *till vad* de skulle få access. Till detta kommer tankemodeller om vilken kunskap ombyggnadsprojektet skulle grundas på. Dessa tankemodeller styrde vilka *medel* som ansågs vara de mest rationella för att nå målet, ett attraktivt bostadsområde, och vad man betraktade som *hinder* för att målet skulle kunna nås.

Om man ger samverkan den innebörd, som jag har gjort, innebär det att det emellan parterna måste finnas en vilja och ett intresse för att gemensamt verka för en förändring eller ett mål; att parterna kan se varför det mest rationella är att samverka istället för att verka på egen hand, själva eller i grupp som en part. Olikheter i maktrelationer medför också att det ofta krävs förändringar av dessa. Att ändra maktrelationer och ta steget från samordning till samverkan ställer därför krav på ömsesidig tillit mellan parterna. Tillit är en förutsättning för att samverkan eller samarbete ska kunna uppstå.

## Risken och ömsesidigheten i tilliten

Vad gäller tillit kan två aspekter lyftas fram. Den ena är den roll som tidigare erfarenheter spelar och den riskbedömning som ligger till grund för tilliten. Den andra är ömsesidigheten i tilliten som en grund för tillitsfulla relationer. Tilliten beskrivs som en del av kulturen genom våra tankemodeller och kan därför variera mellan olika kulturer. Denna variation är viktig att uppmärksamma som en förutsättning för samverkan och en kommunikativ praktik.

Tilliten växer ömsesidigt genom att man tar små steg för att se om den håller innan man går vidare med nästa steg. Om tilliten har en robust bas har man på ett annat sätt överseende med brister. Men om basen är bräcklig förloras tilliten lättare. En kombination av att inte få information och en massmedial rapportering kan bidra till att tvivel väger över till besvikelse.

Tidigare erfarenheter av förändringsinitiativ kan antas ha påverkat de boendes tillit till Nya Navestad och Ringdansprojektet. Denna påverkan var förmodligen heller inte lokalt bunden utan hängde samman med tilliten i allmänhet till de system som representanterna för projekten representerade. Tilliten betraktas som en del av de kulturella tankemodellerna vilket innebär att även om tilliten uppkommer subjektivt så påverkas den av de sociala relationsnätverk som människor ingår i. Även om omflyttningen och utflyttningen har varit stor i det aktuella bostadsområdet så menar jag att tilliten kan ha en 'kulturell räckvidd' som når utöver individen. De undersökningar som har gjorts om de boendes erfarenheter visade att deras tidigare erfarenheter av förändringsarbete i området kan ha påverkat deras tillit till det förnyelsearbete som pågick.

I analysen pekade jag på att de erfarenheter som bidrog till att en del av de boende på olika sätt var skeptiska till antingen Nya Navestad eller ombyggnadsprojektet eller båda projekten var bland annat målningen av fasaderna, ombyggnad av centrumanläggningen och de arbetsböcker som en del boende fyllde i, men som sedan inte följde den plan som fanns beskriven i böckerna.

När ombyggnadsprojektet började diskuteras fick de boende möjlighet att anmäla intresse för att engagera sig i processen under hösten 1997. Ett 90-tal personer anmälde sig. Under arrangemanget av Öppet hus i slutet av oktober 1998 samlades nya namnlistor in. Det dröjde till vårvintern 1999 innan de som vid något tillfälle dessförinnan hade anmält intresse kontaktades.

Om tilliten vilade på en bräcklig grund så ställdes det stora krav på dess hållbarhet under denna tidsperiod. Mot bakgrund av tidigare erfarenheter liksom de brister i dialogen som förekom mellan de olika informationstillfällena kan man därför anta att i de fall som det fanns ett tillitsgap redan tidigare så ökade gapet än mer under denna tid.

Ömsesidigheten i tillit innebär också att parterna sinsemellan måste vara redo att visa tillit till varandra. Att visa tillit kan innebära att man måste ta den risk som det innebär att våga tillåta ett kaos genom att man måste dela möjligheten att påverka händelseförloppen med andra parter och därför inte heller ensam kan styra utfallet. Det ligger en utmaning i att utveckla en tillitsfull relation särskilt vad gäller samverkan mellan olika parter som saknar vana att samverka. Ofta krävs en form av tillit som kan liknas vid det som Cvetkovic och Earle (1995) kallade för *kosmopolitisk tillit* – en tillit till det som är främmande, mellan grupper eller personer som tidigare inte samverkat eller samarbetat. Tillit till grupper som liknar den som man känner igen sig själv och sin egen grupp i, det som av Cvetkovic och Earle (1995) kallades för *pluralistisk tillit* har sin grund i det som känns välkänt i gruppen. Den kosmopolitiska tilliten innebär också en större osäkerhet och kräver förändringar i kulturella tankemodeller.

Om man tillämpar detta synsätt i komplexa planeringssituationer där parter från såväl övergripande statlig nivå som central kommunal och lokal områdesnivå är delaktiga är det rimligt att anta att det är en tidskrävande process att skapa en tillitsfull plattform för samverkan om det sedan tidigare finns ett tillitsgap någonstans i kedjan. Det som kan kallas för tillgångspunkter, alltså tillfällen då personer som representerar abstrakta system möter andra människor, spelar här en viktig roll i denna kedja. I Nya Navestad lyfte också sammankallande till projektgruppens möten fram deltagarnas roll i den tillitsskapande kedjan mellan utvecklingsarbetet och in i olika verksamheter och vidare ut till boende i området. Men om tilliten vilar på en bräcklig bas och tvivel uppstår exempelvis på grund av att de personer som är tillgångspunkter själva inte får information utan börjar tvivla kan istället ett tillitsgap uppstå eller växa. Om bedömningen av risken med att visa tillit blir för stor väger en förväntan istället över till skepticism och besvikelse. Vid vilken tidpunkt bedömningen väger över till att avstå från att visa tillit hänger samman med hur pass robust grund tilliten hade från början.

När ombyggnadsarbetet startade lokalt i Navestad fick också de boende möjlighet att delta i förnyelsearbetet. Engagemanget bland de boende

upplevdes av bostadsbolaget och hyresgästföreningen som stort. De boende, som hade intresse och tillräcklig tillit, engagerade sig och tog ett litet steg. Om steget bär vidare till fler steg eller om det brister hänger samman med hur de förväntningar som de boende har infrias och hur de bemöts med en ömsesidig tillit från Ringdansprojektet, bostadsbolaget och andra parter i utvecklingsarbetet.

Balansen i ömsesidigheten och bedömningen av den är heller inte enkel att avgöra. I fall där allt för stor tillit visas av en part som tar ett alltför stort steg, utan att den andra parten är beredd, kan tilliten också väga över till skepticism och tvivel som övergår till besvikelse hos båda parterna. Exempel på situationer där denna balans blir tydlig är om den förvaltning som boende förväntas ta ansvar över helt eller delvis i sin boendemiljö fungerar eller inte. En viktig förutsättning för att maktrelationer ska kunna ändras och samarbete uppstå är att det finns en grundläggande ömsesidig tillit mellan parterna.

## **Betydelsen av stark eller svag institutionell bas**

Både informella och formella institutioner påverkar möjligheterna till samverkan i en kommunikativ planering<sup>1</sup>. Inom institutionalismen påpekar man att institutioner har en spårbundenhet genom tiden och därför har en tröghet inför förändringar. Trögheten ger även en nödvändig trygghet. Jag påstod i avsnittet om detta att om man vill förändra tidigare sätt att bedriva planering finns det anledning att särskilt uppmärksamma vilken institutionell förankring olika typer av governance i planeringen har i det aktuella sammanhanget. Jag kopplade tidigare samman de informella institutionerna i form spårbundenheten i beteende, normer, och förgivet tagna sätt att handla och tänka på, med samverkan.

En tolkning av bakgrunden till de händelseförlopp som ledde till att det kriteriestyrda och korporalistiska Ringdansprojektet kom att dominera över

---

<sup>1</sup> Jag har här inspirerats av begrepp och resonemang som presenterades i papers till konferensen *Communication in Urban planning* den 2-5 oktober på Chalmers i Göteborg och som sedan diskuterades vidare under våren 2000 i forskarseminarieserien *Urban environment management* på Arkitektursektionen vid Chalmers.

det lokala informella lokala partnerskapet i Nya Navestad, var att det förstnämnda hade en starkare institutionell bas. Därför kommer jag avslutningsvis att fördjupa diskussionen kring institutionernas betydelse och vill särskilt peka på betydelsen av om förnyelsearbetet har en stark eller en svag institutionell bas.

När Nya Navestad startade påpekade kommunens tjänstemän att man hade lärt sig av tidigare erfarenheter. Det tidigare mönstret av projekt med en ad hoc karaktär skulle brytas och ett långsiktigt kontinuerligt processinriktat arbete skulle påbörjas. Nya Navestad påminde därmed om ett lokalt informellt partnerskap. De personer som deltog i projektgruppen skulle fungera som länkar till andra relationsnätverk i området och på så sätt nå olika grupper av personal och boende. Förslag till aktiviteter samlades in och spreds genom projektgruppen, medan den politiska ledningsgruppen intog en tillbakadragen roll. Det processinriktade arbetssättet underströks också av att inga större finansiella medel knöts till Nya Navestad. Utvecklingsarbetet skulle istället bedrivas genom de befintliga verksamheterna i området. Inga formella regler fanns kring vilka som skulle ges tillgång till processen och formalia spelade i övrigt en liten roll i det lokala arbetet. I analysen kallade jag detta för att projektet saknade en stödjande hård infrastruktur.

Nya Navestad rymde även en fysisk del som syftade till förbättringar i den yttre och inre miljön i området. Denna del växte så småningom till Ringdansprojektet, som både organisatoriskt och kontextmässigt kopplades loss från Nya Navestad. Organisatoriskt skedde detta huvudsakligen genom en förändring av Nya Navestads ledningsgrupp och kontextmässigt genom att Ringdansprojektet lyftes ut ur det lokala sammanhanget till en mer central nivå. Projektet var expertstyrkt och målinriktat. Det hade även en tydlig projektkaraktär genom att det var tidsbestämt och innehållsligt relativt bestämt genom de ekonomiska kalkyler som gjordes inom ramen för den lagda budgeten för ombyggnaden.

Händelseförloppen ägde rum på central nivå. Experter formade det huvudsakliga innehållet i den ekologiska inriktningen på ombyggnaden. Samverksavtal mellan olika parter formades och bröts. Kommunfullmäktige beviljade lån om 100 miljoner. Kriteriestyrningen av Ringdansprojektet formades även av de krav som staten ställde för att kommunen skulle få bidrag för det lokala investeringsprogrammet. Fokuseringen på den ekologiska delen av en långsiktigt hållbar utveckling slog också igenom i kommunens ansökan

om statligt bidrag. I flera avseenden påminde planeringen i av Ringdansprojektet om tidigare gjorda utvecklingssatsningar i Navestad; ett mönster som Nya Navestad menade att man skulle bryta med.

Det processinriktade och lokalt baserade projektet Nya Navestad verkar ha haft en svagare institutionell bas i organisationen kring utvecklingsarbetet än det expertstyrda och analytiskt rationella Ringdansprojektet. Flera av aktörerna – projektledaren, centrala tjänstemän i bostadsbolaget och politiker i Ringdansprojektet – menade att det inte var det konkreta fysiska projektet som var det svåra, utan 'det andra'; det sociala, de mjuka värdena. Men spårbindningen i den fysiska planeringens tankemodeller och handlingsmönster verkar ha en styrka som kräver stora ansträngningar för att ruckas på eller ändras.

För att bryta tidigare lagda mönster verkar det krävas en vilja och en tillit som är större än den risk som det innebär att ändra maktrelationer. Formella dokument och handlingsplaner för planeringen i det lokala utvecklingsarbetet beskrev en process med utgångspunkt i ett lokalt förankrat praktiskt vetande och en praktisk etik. Men även om retoriken är det rätta och det finns en medvetenhet om betydelsen av de begrepp som används krävs det en stor ansträngning för att i praktiken ändra på tankemodeller, som kanske blivit "sunt förnuft", ett sätt att handla i praktiken. De ideal, som den formella processen formades efter och som framkom i beskrivningar och planer för planeringen, förblev formella och teoretiska.

Om det finns en strävan att bryta ett tanke- och handlingsmönster finns det därför anledning att fundera över 'mönstrets' karaktär. Mönstret kan exempelvis bildas av lösryckta projekt som genom åren avlöst varandra i en planering med en form av governance som baseras på en typ av resonerande, instrumentell rationalitet. Tanke- och handlingsmönstret är då förankrat i informella institutioner som formats kring denna typ av governance.

Den nya planeringsprocessen, såsom den beskrevs i formella planer och strategier, kräver annan form av governance med informella institutioner som har formats kring andra tankemodeller. Ännu hade de informella institutionerna kring den kriteriestyrda korporistiska planeringen med ett instrumentellt analytiskt resonerande en starkare förankring i organisationen i kommunen. Den hade en starkare institutionell bas och kom därför i realiteten att dominera. Avhandlingen bygger på empiri från en fallstudie med dess särskilda kontext. Den lokala politiska kulturen och den kontext som

planeringen verkar i spelar en viktig roll för vilken form av governance som har en stark institutionell bas. I olika kommuner och organisationer och i olika situationer varierar 'mönstrets' karaktär. Men för att samverkan ska kunna uppstå och en kommunikativ planeringsprocess fungera krävs det institutionellt stöd både från formella institutioner och informella institutioner i kommunen.



## Summary

Participatory, collaborative planning approaches are often pointed out as the bases of the planning processes in the regeneration of housing areas. The complexity of the issues and shared-power situations imply that achieving common purposes requires collaboration. Cooperation or collaboration between stakeholders within a planning level as well as collaboration between different planning levels is described as essential in the planning processes. The great variety among those with a stake in the local environment makes the development of participatory approaches necessary. The design of planning processes has become an important part of planning for a sustainable urban development.

This thesis for the degree of Licentiate of Architecture deals with communicative, collaborative planning processes and is an inquiry into the obstacles and possibilities for developing such planning processes. It investigates the concept of collaboration and discusses trust as a prerequisite for collaboration. The study is explorative and lies within the qualitative research tradition. The empirical material consists of a case study of a regeneration project, Nya Navestad. The theoretical framework draws on communicative planning theory and the institutionalist approach in social science.

In chapter two the history of the planning theory and planning practice is reviewed. The point of departure is Katarina Nylunds analysis of the background of the doctrinal vacuum in practical planning in the 90's. The *doctrinal consensus* during the instrumental modernistic planning era after second world war was questioned during the 60's and 70's. The criticism led to *revision of the instrumental planning model* during the 70's and the 80's, but didn't result in any major changes in the planning practice. The doctrine consensus turned into a *doctrine vacuum* during the 90's and there was a growing distrust of the field of planning among planners as well as the public. This brought about a growing interest for planning processes among planning researchers as a counterbalance to substantive planning research. With reference to Patsy Healey the *communicative, argumentative turn* in planning theory is presented. The vocabulary of the theories was also used in the descriptions of planning processes in the regeneration of neighbourhoods during the 90's. Thereafter I describe the development of the neighbourhood Navestad using the these concepts as a starting point.

The neighbourhood of Navestad was built south of the city of Norrköping in the late 60's and early 70's with an instrumental modernistic planning model. The large-scale housing area was soon given bad reputation and was never fully let out. Over the years different initiatives to improve the attractiveness of Navestad were taken by the local authorities and the housing company. The planning projects had an ad hoc character with an objective and instrumental planning approach. In the middle of the 90's a new strategy was developed; the regeneration project Nya Navestad. The failure of previous attempts was acknowledged and Nya Navestad aimed to break the pattern of the prior projects. Nya Navestad was described as a continuous process based on a participatory approach and collaboration between different planning levels. The driving force in the regeneration project was a local project group with representatives for the housing company, the church, the Union of tenants and the social sector: schools, old-age care, social services. All the representatives worked in the housing area. The project group was supposed to support and initiate different projects in the neighbourhood and strengthen the residents participation in the maintaining and developing of the neighbourhood.

One of the issues discussed in the project group was the need for physical renewal in the neighbourhood. It resulted in the renovation of the shopping centre in 1996. Soon after that a programme for a major physical renewal project, "an ecological changeover" of the neighbourhood, was made by the local authorities and the housing company on a central planning level. The programme, called the Ringdans-project, received governmental grants from the Local Investment Programme. The governments programme aimed at speeding up Sweden's conversion to an ecologically sustainable society. The physical part of the regeneration programme was separated from Nya Navestad. One the parties in the Ringdans-project, the building company Skanska, decided to leave the project and the municipal council had disagreements about the financing of the Ringdans-project. The project was delayed. During this time the dialogue between the central level and the local level was deficient. When the Ringdans-project begun acting on the local level in it dominated the local arena and Nya Navestad was marginalised. Nya Navestad and the Ringdans-project were supposed to collaborate and support each other, but to bridge the boundaries between the projects proved to be difficult in practice.

In chapter three an institutionalist perspective on collaboration is developed with reference to Patsy Healey, Robert Putnam and Douglass C. North, among

others. The reciprocity in social relations and trust is further discussed as prerequisites for collaboration. The communicative and institutionalist approaches often have the work of Jürgen Habermas and/or Anthony Giddens as starting points. After a brief introduction to some of the concepts in their theories, the institutionalist and communicative approach in Patsy Healeys collaborative planning theory is introduced. The meaning of soft and hard infrastructure and forms of governance for the planning practice is discussed. Planning is considered to be a style of governance within a governance culture which it is influenced and constrained by. The process in the regeneration project in Navestad is thereafter analysed by identifying differences in the forms and styles of governance in the Ringdans-project and Nya Navestad. The Ringdans-project was developed within a criteria driven and corporist governance form while governance in the Nya Navestad process was based on a local partnership focusing on consensus among the local key actors.

In the last chapter three aspects of obstacles and possibilities for a communicative, collaborative planning practice are highlighted: the difference between coordination and collaboration, trust relations as an prerequisite for collaboration and the institutional basis in the municipality of the planning processes.

Collaboration requires changes in modes of thought and power relations. If the parties in the process don't share a frame of reference it is more likely that they only coordinate their resources. The rationality of means differed between the Ringdans-project and Nya Navestad although the aim was common - to increase the attractiveness of the neighbourhood. If the actors don't share a frame of reference it might hinder them from understanding why collaboration is more rational than acting separately. Trust is a fundamental prerequisite for being able to make the necessary changes in the power relations and modes of thought. Two aspects of trust are pointed out as momentous for collaboration in the process in Navestad. The reciprocity in trust relations and the significance of prior experiences in the judgement of the risk in showing trust in the relationships between different stakeholders. I conclude that the institutional basis for a criteria driven and corporist governance form was strong and it didn't facilitate the local partnership in Nya Navestad. The institutional basis in the local authorities for a new planning style was too weak to break the prior pattern of objective and instrumental planning the neighbourhood.

## Referenser

- Asplund, Eva, Dovlén, Sylvia, Håkansson, Maria och Orrskog, Lars (1997). **Räcker kompetensen? En studie av det långsiktiga miljöarbetet i fyra kommuner.** Stockholm: Kungliga tekniska högskolan, Institutionen för Infrastruktur och samhällsplanering, avd. för Regional planering.
- Berger, Peter L. (1980 [1964]). **Invitation till sociologi. Ett humanistiskt perspektiv.** Stockholm: Raben och Sjögren, Tema nova.
- Bjur, Hans & Carl-Johan Engström (1993). **Framtidsstaden. Diskussion om planering för en bärkraftig stadsutveckling** T12:1993. Stockholm: Byggeforskningsrådet.
- Bohm, Kerstin (1985). **Med- och motborgare i stadsplanering: en historia om medborgardeltagandets förutsättningar.** Stockholm: Liber förlag i samarbete med Byggeforskningsrådet.
- Bohm, Kerstin & Khakee, Abdul red. (1996). **Etnicitet, segregation och kommunal planering.** Rapport 1996:1, Stockholm: Nordplan
- Bolan, Richard S. (1996). Planning and institutional design. I: Mandelbaum, Mazza & Burchell, **Explorations in planning theory**, s 497-413. USA, New Jersey: Centre for urban policy research.
- Boverket (1996). **Lokalt utvecklingsarbete och samhällsplanering.** Rapport 1995:14. Karlskrona: Boverket.
- Boverket (1998). **Vem bestämmer om medborgarinflytande och kommunal planering – Erfarenheter från Sydlänsprojektet-** Karlskrona: Boverket.
- Bryson, John M. & Crosby, Barbara C. (1993). **Policy planning and the design and use of forums, arenas and courts.** I: Environment and Planning B: Planning and design. 1993:20, s. 175-194.
- Bryson, John M. & Crosby, Barbara C. (1996). **Planning and the Design and Use of Forums, Arenas and Courts.** I: Mandelbaum, Mazza & Burchell (red.), Explorations in planning theory, s. 462-482. USA, New Jersey: Centre for urban policy reseach.
- Carlén, Göran & Cars, Göran (1990). **Förnyelse av storskaliga bostadsområden. En studie av effekter och effektivitet.** Rapport R31:1990. Stockholm: Byggeforskningsrådet.

- Dahlkvist, Mats (1995). 'Det civila samhället' i samhällsteori och samhällsdebatt. En kritisk analys. I: Trädgårdh, Lars (red.), **Civilt samhälle kontra offentlig sektor**, s. 153-230. Stockholm: SNS förlag.
- Denvall, Verner (1997). Det förflutnas modernitet. I: Denvall, Verner, Henning, Cecilia, Lieberg, Mats, Salonen, Tapio & Öresjö Eva, **Välfärdens operatörer**, s. 23-52. Umeå: Boréa bokförlag.
- Denvall, Verner Henning, Cecilia, Lieberg, Mats, Salonen, Tapio & Öresjö Eva (1997). Efterord: Nittioalets utmaningar. I: Denvall, Verner, Henning, Cecilia, Lieberg, Mats, Salonen, Tapio & Öresjö Eva, **Välfärdens operatörer**, s. 245-254. Umeå: Boréa bokförlag.
- Earle, C. Timothy & Cvetkovic, T. George (1995). **Social trust. Towards a cosmopolitan society**. Westport USA: Praegar publishers.
- Eneroth, Bo (1984). **Hur mäter man "vackert"?** Grundbok i kvalitativ metod. Stockholm: Akademilitteratur.
- Erlander, Ingemar (1998). **Fragmentering, partnerskap och samordning – utmaningar för kommunal planering och politik**. I: PLAN 5:98, s 197-204.
- Falkheden, Lena (1999). **Lokalområdet som strategi för en hållbar stadsutveckling. Fallstudier av tre danska exempel**. Akad. avh. Göteborg: Chalmers tekniska högskola, institutionen för stadsbyggnad.
- Fejan Ljunghill, Lena (1995). **En skola för alla : vad blev det av visionerna?** Stockholm: Lärarförlaget, Informationsförlaget
- Fischer, Frank & Forester, John ed (1993). **The argumentative turn in policy analysis and planning**. Durnam och London: Duke University Press
- Flyvbjerg, Bent (1991a). **Rationalitet og magt. Bind 1. Det konkrete vetenskap**. Akad avh. Odense, Danmark: Akademisk forlag.
- Flyvbjerg, Bent (1991b). **Rationalitet og magt. Bind 2 Et case-baseret studie af planlaegning, politik og modernitet**. Akad avh. Odense, Danmark: Akademisk forlag.
- Flyvbjerg, Bent (1996). The dark side of planning: Rationality and "realrationalität". I: Mandelbaum, Mazza & Burchell (red.), **Explorations in planning theory**, s 383-394. USA, New Jersey, USA: Centre for urban policy reseach.
- Friend, John (1996). Designing planning processes. I: Mandelbaum, Mazza & Burchell (red.), **Explorations in planning theory**, s. 514-521. USA, New

- Jersey: Centre for urban policy research.
- Giddens, Anthony (1984). **The constitution of society: outline of the theory of structuration**. Storbritannien, Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony (1991). Structuration theory: past, present and future. I: Bryant, Christopher G.A. & Jary, David (red). **Giddens theory of structuration: A critical appreciation**, s. 201-221.
- Giddens, Anthony (1996). **Modernitetens följder**. Lund: Studentlitteratur.
- Giddens, Anthony & Pierson, Christopher (1998). **Conversations with Anthony Giddens. Making sense of modernity**. Storbritannien, Cambridge: Cambridge Polity Press.
- Göransson, Jonas, Ohlander Marianne & Ottermark Kenth (1996). **Dialog och samverkan - om sättet att planera i kommuner och bostadsområden**. Stockholm: Kooperativa institutet.
- Habermas, Jürgen (1996). **Kommunikativt handlande. Texter om språk, rationalitet och samhälle**, Göteborg: Daidalos.
- Habermas, Jürgen (1996). III Problem förbundna med samhällsbegreppet med två nivåer: system och livsvärld. I: Habermas, Jürgen, **Kommunikativt handlande. Texter om språk, rationalitet och samhälle**, s. 376-394. Göteborg: Daidalos.
- Halvorsen, Knut (1992.) **Samhällsvetenskaplig metod**. Studentlitteratur. Lund.
- Hardenby, Brita (1981). **En stad – tre världar. En studie i sunt förnuft och kulturmönster**. Akad.avh. Lund: Liber förlag
- Healey, Patsy (1992). **A planner's day. Knowledge and action in communicative practice**. Journal of the American planning association. Winter 1992, s. 9-20.
- Healey, Patsy (1993). Planning through debate: The communicative turn in Planning theory, **The Argumentative turn in policy analysis and planning**, Forester, John & Fischer, Frank ed. s. 233-253. Durham och London: Duke University Press.
- Healey, Patsy (1996). The communicative work of development plans. I: Mandelbaum, Mazza & Burchell (red.), **Explorations in planning theory**, s 263-288. USA, New Jersey, USA: Centre for urban policy research.
- Healey, Patsy (1997). **Collaborative planning. Shaping places in fragmented societies**. Houndsmills, Basingtoke, Hampshire and

- London: Macmillan Press Ltd.
- Henriksson, Benny & Månsson, Sven-Axel (1996) Deltagande observation. I: Starrin, Bengt & Svensson, Per-Gunnar (red), **Kvalitativa studier i teori och praktik**, s. 11-51. Lund: Studentlitteratur.
- Ketola, Katja (1997). **Fysisk planering i Ryssby – inte bara streck på marken. Del 1 Utvärdering av ett lokalt utvecklingsarbete. Del 2 En fördjupning av översiktsplan för Ryssby samhälle**. Karlskrona: Högskolan i Karlskrona/Ronneby
- Ketola, Katja (1998). **Araby-projektet. En utvärdering av ett lokalt utvecklingsarbete i bostadsområdet Araby i Växjö**. Forskningsrapport 6/98. Karlskrona: Högskolan i Karlskrona/Ronneby.
- Khakee, Abdul (1989). **Kommunal planering i förvandling 1947-1987**. Umeå: Umeå universitet, Geografiska institutionen.
- Khakee, Abdul (1991). ”**Kommunal planering är död – länge leve kommunal planering.**” Installationsföreläsning. Stadsbyggnad, februari 1991, s. 6-9.
- Khakee, Abdul (1999). Demokratin i samhällsplaneringen. I: SOU 1999:113, **Medborgarnas erfarenheter, Forskarvolym V**, s. 197-218. Stockholm: Demokratiutredningen.
- Malbert, Björn (1998). **Urban planning participation: linking practice and theory**. Akad. avh. Göteborg: Chalmers tekniska högskola, Institutionen för stadsbyggnad.
- Miller, Tom, Hjärne, Lars, Källtorp Ove & Olsson, Sören (1982). **Lokalt inflytande i boende och planering. 1970-talets erfarenheter**. Rapport T20:1982. Stockholm: Bygghörsningsrådet.
- Moe, Sverre (1996). **Sociologisk betraktelse. En introduktion till systemteori**. Lund: Studentlitteratur.
- Nilsson, Jan-Evert (1997). **Det våras för samhällsplaneringen?**. I: PLAN 6:1997, s. 260-269.
- North, Douglass C. (1993). **Institutionerna, tillväxten och välståndet**. Stockholm: SNS förlag.
- Nylund, Katarina (1995). **Det förändrade planeringstänkandet**. Akad. avh. Stockholm: Nordplan.
- Orrskog, Lars (1998). **När planeringen är i kris blomstrar planeringsteorin**. I: PLAN 4:1998, s. 160-165.

- Ostrom, Elinor (1990). **Governing the commons: The evolution of institutions for collective action.** Storbritannien Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert (1996). **Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien.** Stockholm: SNS förlag.
- Reese-Schäfer, Walter (1995). **Habermas. En introduktion.** Göteborg: Daidalos
- Renck, Barbro & Starrin, Bengt (1996) Den kvalitativa intervjun I: Starrin, Bengt & Svensson, Per-Gunnar (red). **Kvalitativ metod och vetenskapsteori**, s. 52-78 Studentlitteratur Lund.
- Salonen, Tapio (1997). Socialtjänst och kommunal planering i en eroderande välfärdsstat. I: Denvall, Verner, Henning, Cecilia, Lieberg, Mats, Salonen, Tapio & Öresjö Eva. **Välfärdens operatörer.** Umeå: Boréa bokförlag.
- Sommestad, Lena (2000). **Människan i framtiden.** Framtider 1/2000, s. 13-17.
- SOU 1998:25. **Tre städer. En storstadspolitik för hela landet. Slutbetänkande av Storstadskommittén.** Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU 1995:142. **Att röja hinder för samverkan, egenmakt, arbetslinjen. Delbetänkande från Storstadskommittén.** Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU 1990:36. **Storstadsliv. Rika möjligheter – hårda villkor. Slutbetänkande från Storstadsutredningen.** Stockholm: Stadsrådsberedningen.
- Starrin, Bengt (1994). Om distinktionen kvalitativ-kvantitativ i social forskning. I: Starrin, Bengt & Svensson, Per-Gunnar (red), **Kvalitativ metod och vetenskapsteori**, s. 11-39. Studentlitteratur Lund.
- Stevrin, Peter och Uhlin, Åke (1996). **Tillit, kultur och regional utveckling. Aspekter på Blekinge som mentalt kulturlandskap.** Karlskrona: Landstinget i Blekinge.
- Stevrin, Peter, (1998). **Tillitskrisen. Om tillit, mistro och kontroll i det framväxande informationssamhället.** Karlskrona: Högskolan i Karlskrona/Ronneby.
- Strömberg, Knut (1986). **Planera med osäkerheter! En metodik för tvärsektorieell planering tillämpad på kommunal bostadsförsörjning.**



- Rapport T7:1986. Stockholm: Byggforskningsrådet
- Svensson, Per-Gunnar (1996). Förståelse, trovärdighet eller validitet? I: Starrin, Bengt & Svensson, Per-Gunnar (red). **Kvalitativ metod och vetenskapsteori**, s. 209-227. Lund: Studentlitteratur
- Vidén, Sonja, Blomberg, Ingela, Hurtig, Eva, Schéele, Annika, & Öresjö, Eva red. (1990). **Bättre bostadsförnyelse. Sammanfattning och slutsatser av 19 FoU-projekt**. Karlskrona: Boverket.
- Vidén, Sonja & Lundahl, Gunilla red. (1992). **Miljonprogrammets bostäder, Bevara - förnya - förbättra**. Rapport T12:1992. Stockholm: Byggforskningsrådet.
- Öresjö, Eva, (1993). **Att förnya bostadsförnyelsen**. R10:1993. Stockholm: Byggforskningsrådet.

## Andrahandsreferenser

- Benhabib, Seyla (1994). **Autonomi och Gemenskap, kommunikativ etik, feminism och postmodernism**. Göteborg: Daidalos.
- Coleman, James C (1990). **Foundations of social theory**. Cambridge, Mass.:Harvard Univesity Press.
- Rothstein, Bo (1997). Sociala fällor och tillitens problem. I: Holmberg, Sören & Weibull, Lennart (red), **Ett Missnöjt folk? SOM-undersökningen 1996**, SOM-rapport nr 18. Göteborg.
- Sager, Tore (1994). **Communicative Planning Theory**. Hants, England & Vermont, USA: Avebury.
- Therborn, Göran (1988). **Rationellt val och ideologi. En kort berättelse om samhällsvetenskaplig (post)modernitet**. Ur Zenith, nr 4 1988.
- Tocqueville, Alexis de (1997 [1969]). **Demokratin i Amerika**. Stockholm: Atlantis.

## Opublicerade forskningsrapporter

- Lövgren, Sophia (1998). **”Från sovstad till ekoby. En studie av miljonprogramsområdet Navestad.” Ansökan om forskningsmedel från BFR**. Linköping: Avdelningen för sociologi/Civitas, tema hälsa och samhälle

Andersson, Ragnar (1999). **Röster från Navestad. Intervjuundersökning i Navestad sommaren 1998 om liv, boende och framtid.** 1999-01-22. Norrköping: Linköpings universitet, Campus Norrköping, Institutionen för tematisk forskning och utbildning.

## **Planeringsdokument och opublicerat material om Navestad**

- Arbetsringen (1998). **Förslag från Interimstyrelsen. Arbetsringen. Mål och handlingsprogram** samt **Stadgar för Arbetsringen, en ideell förening i Norrköpings södra kommun.** 1998-12-01. Norrköping.
- SFS (1998:23). **Förordning om statliga bidrag till lokala investeringsprogram som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället.** Hållbara Sverige. <http://www.hallbarasverige.gov.se>. Access: 1998-06-04.
- Hyresgästföreningen (1991). **Navestad Arbetsbok 1. -Din chans att förändra och förbättra ditt Navestad.** Norrköping.
- Hyresgästföreningen (1991). **Navestad Arbetsbok 2. -Din chans att förändra och förbättra Ditt Navestad.** Norrköping.
- Hållbara Sverige (1998). **Vad är lokala investeringsprogram?** Hållbara Sverige. Regeringen. <http://www.hallbarasverige.gov.se>. Access: 1998-06-04.
- Inrikesdepartementet (1998). **Regeringsbeslut. 1998-03-19. Framställningar om lokalisering av den nya integrationsmyndigheten.** Stockholm. Regeringen. Inrikesdepartementet.
- Karlberg, Bengt (1997). **Pressmeddelande. Till boende i Guld- och Silverringen.** 1997-05-28. Bengt Karlberg, distriktschef Hyresbostäder. <http://www.hnab.se>. Access: 1998-10-03.
- Kommunfullmäktige 1998-08-17. Ärende nr. 76. **Kvarteret Ringdansens omdaning.** Norrköpings kommun.
- Kommunfullmäktige 1998-08-27. Ärende nr. 103. **Kvarteret Ringdansen, godkännande av försäljning samt bildade av ett partsgemensamt bolag m.m.** Norrköpings kommun.
- Kommunfullmäktige 1998-08-27. Ärende nr. 104. **Finansiering av kvarteret Ringdansens omdaning.** Norrköpings kommun.
- Kommunfullmäktige 1998-11-02. Ärende nr. 105. **Kvarteret Ringdansens, ändring av kommunfullmäktiges beslut av godkännande av Hyres-**

- bostäder i Norrköping ABs förvärv av aktier i Ringdansen AB under bildande.** Norrköpings kommun.
- Kommunfullmäktige 1998-11-19. **Ärende nr 143. Kvarteret Ringdansens, ändring av kommunfullmäktiges beslut av godkännande av Hyresbostäder i Norrköping ABs förvärv av aktier i Ringdansen AB under bildande.** Norrköpings kommun.
- Kunskapsringen (1997a). **Kunskapsringen HT -97.** 20 oktober 1997, Norrköping.
- Kunskapsringen (1997b). **Verksamhetsberättelse 1997. Marieborgs folkhögskola. Kunskapsringen.** Norrköping.
- Miljödepartementet (1998). **Regeringsbeslut. M97/3766/9. 1998-03-26. Ansökan från Norrköpings kommun om statligt bidrag till lokalt investeringsprogram som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället.** Stockholm: Regeringen. Miljödepartementet.
- Navestadprojektet (1977). **Navestadsprojektet 1976-1977. Delrapport I.** Norrköpings kommun.
- Navestadprojektet (1994). **Navestad under 25 år - bakgrund, utveckling och aktuell situation.** Norrköpings kommun.
- Norrköpings kommun (1967). **Stadsplanebeskrivning** tillhörande förslag till stadsplan för Navestadsområdet i Norrköping, upprättat den 28 juni 1966. Norrköping: Stadsarkitektkontoret.
- Norrköpings kommun, Hyresbostäder, Skanska & HSB Östra Östergötland (1998). **Projektbeskrivning för kv Ringdansen i Navestad - ett miljöprogramsområde i utveckling.** Bilaga 1, utgåva 3, 1998-02-16. Norrköping.
- Norrköpings stads stiftelse Hyresbostäder (1968). **Bostadskomfort i fritidsmiljö. Navestad.** Norrköping.
- Nya Navestad (1995). **Rapport och förslag till handlingsprogram för Nya Navestad. 1995-08-29.** Norrköping: Norrköpings kommun.
- Nya Navestad (1996a). **Rapport och förslag till fortsatt arbete i Nya Navestad. 1996-10-09** Norrköpings kommun.
- Nya Navestad. (1996b). **Nya Navestad. Medborgarkontor.** 1996-05-13. Norrköpings kommun.
- Nya Navestad (1997). **Rapport och förslag till fortsatt arbete i Nya**

- Navestad, 1997-11-20** Norrköpings kommun.
- Nya Navestad (1998) **Rapport och förslag till fortsatt arbete i Nya Navestad, 1999-01-13** Norrköpings kommun.
- Svensk Hyresvärd Kvalitet AB. (1998). **Kvalitetsmätning. Nuvarande kunder. Hyresbostäder i Norrköping AB.** Navestad. Våren 1998. Göteborg.

## **Tidningsartiklar och annan litteratur om Navestad**

- Dahlquist Erica (1996) **Mycket är möjligt för Mary-Ann.** Norrköpings Tidningar 1996-11-06.
- Dahlquist Erica (1998). **Rektor prisas för sin kamp mot våld.** Norrköpings Tidningar 1998-03-13
- Carlsson, Lars & Lovén, Anita (1996). **Navestad, Norrköping – tvärpolitisk ledning, kontinuitet.** I: PLAN 1996:1, s. 22-26.
- Eklund Rita, Färm, Göran, Johnson Jan-Olov & Kjell Norberg (1998). **Har vi råd att säga nej till ombyggnaden av Navestad?** Norrköpings Tidningar 1998-08-17.
- Fejan Ljunghill, Lena (1994) **Muren genom förorten skapar två världar. I: Lärarnas tidning nr 19/1994,** s. 22-24.
- Granehed, Birgitta (1998a). **100 miljoner saknas ännu. Nytt möte om navestadsprojektet gav inget resultat.** Norrköpings Tidningar 1998-06-09.
- Granehed, Birgitta (1998b). **Nyckeltal ersatte verklighet i ansökan.** Norrköpings Tidningar 1998-06-11.
- Granehed, Birgitta (1998c). **”Inget miljöprojekt i Navestad.” Per Kågeson, miljöexpert, ifrågasätter Ringdansprojektet.** Norrköpings Tidningar 1998-09-04.
- Granehed, Birgitta (1999d) **Projektet i Navestad riskerar att försenas.** Norrköpings Tidningar 1999-10-15
- Granehed, Birgitta (1999) **Varannan lägenhet står tom. samt Miljonbelopp lånas till Ringdansprojektet.** Norrköpings tidningar 1999-10-16.
- Holmberg, Anna (1999). **Flytt från Navestad drabbar barn och gamla.** Norrköpings Tidningar 1999-08-31.
- Jelvefors, Andréas (1998). **Hårt slag för Navestadprojektet. Lånevillkor fick Skanska att hoppa av hela bygget. Svårt läge för kommunen.** Norrköpings Tidningar 1998-08-17.

- köpings Tidningar 1998-10-23
- Johansson, Inga-Lill (1996). **Hälsobostäder åt alla. Hyresgästföreningen.** Norrköping: Hyresgästföreningen.
- Karlsson, Therése (1999). **Vad har Susanne för syn på Navestad?** Magazinet i Navestad 4:1999, s. 4-5.
- Kubu, Mert (1971). **Cirkelrund sovfabrik intressantast i Sverige. Bostad i 'Harlem' väntar invandrare,** Dagens Nyheter 1971-06-08.
- Lindberg, Henrik (1999). **Boende får lämna förslag till ombyggnad .**Norrköpings Tidningar 1999-07-09
- Lips, Eva (1996). Invandrar- och flyktningmottagande i Norrköping – visioner och verklighet, I: Bohm, Kerstin & Khakee, Abdul (red). **Etnicitet, segregation och kommunal planering.** Rapport 1996:1, s. 78-87. Stockholm: Nordplan
- Navestad mot våld (1998). **Vi på jorden vill ha fred. Dikter och tankar av ungdomar mot våld i Navestad och Hageby i Norrköping.** Norrköping: Frinavet, Navestad.
- Stenbom, Leif (1997a). **Ljus mot våld.** Magazinet i Navestad, 1:1998, s. 6-7.
- Stenbom, Leif (1997b) **Notiser. Informationsmöten om ombyggnaden.** Magazinet i Navestad 4:1997, s. 9.
- Stenbom, Leif (1998a). **Klartecken för ombyggnad av Navestads ringar.** Magazinet i Navestad, 1:1998, s. 4.
- Stenbom, Leif (1998b). **Röster från och om Navestad.** Magazinet i Navestad. 2:1998, s. 6-7.
- Stenbom, Leif (1998c). **Nu rullar vi igång Ringdansprojektet!** Magazinet i Navestad 3:1998, s. 5
- Stenbom, Leif (1998d). **Navestad-dagen -98.** Magazinet i Navestad 4:1998, s. 8.
- Stenbom, Leif (1998e). **”Man söker inte bara en bostad, utan ett boende”.** Magazinet i Navestad 3:1998, s. 9
- Udovic, Ana (1999e) **Oro vid sammanslagning av skolor,** Norrköpings Tidningar 1999-09-17
- Tidningen Hyresbostäder (1997). **Ekologisk ombyggnad gör Navestad till Ringdansen.** s. 4-5 samt **Navestads ringar delas upp i tårthitar.** s 5-6. Tidningen Hyresbostäder 1997:3. Hyresbostäder i Norrköping AB.

## **Mötesanteckningar och intervjusamtal**

### Projektgrupp Nya Navestad

1998-11-03, förf. anteckningar samt protokoll  
1998-12-02, förf. anteckningar samt protokoll  
1999-02-02, förf. anteckningar samt protokoll  
1999-03-16, protokoll  
1999-04-27, protokoll  
1999-06-03, förf. anteckningar samt protokoll  
1999-10-20, förf. anteckningar samt protokoll  
1999-12-01, protokoll

### Referat från informationsträff för Långdansskolans lokala styrelse

1999-01-26.

Öppet hus om Ringdansprojektet 1998-10-30 samt 1998-10-31,  
förf. anteckningar.

### Intervjusamtal

1998-02-25, lokala projektsamordnaren i Nya Navestad  
1998-02-25, verksamhetsledaren för Kunskapsringen.  
1998-04-08, verksamhetsledaren för Kunskapsringen.  
1998-04-08, med byggchefen för bostadsbolaget.  
1998-09-29, telefonintervju, kundeldirektören och projektledaren för  
Nya Navestad.  
1998-11-03, representant för hyresgästföreningen  
1998-11-11, lokala projektsamordnaren i Nya Navestad  
1998-11-16, lokala projektsamordnaren i Nya Navestad  
1998-11-16, verksamhetsledaren för Kunskapsringen.  
1998-11-27, marknadschefen för bostadsbolaget.

## Bilder och figurer

### Bilder sidan

- 1 Bild 1. Inre ringen i Silverringen. Fotografi.
- 26 Bild 2. Illustration ur Stadsplan för Navestadsområdet i Norrköping, Norrköpings kommun: Stadsarkitektkontoret, 1967.
- 28 Bild 3. Illustration ur Stadsplan för Navestadsområdet i Norrköping, Norrköpings kommun: Stadsarkitektkontoret, 1967.
- 32 Bild 4. Silverringens yttre ring. Fotografi.
- 34 Bild 5. Silverringen. Fotografi.
- 35 Bild 6. Gång- och cykelbro in till gatan mellan ringarna. Fotografi.
- 36 Bild 7. Navestad centrum. Fotografi.
- 42 Bild 8. Tidningshörna utanför Infocenter. Fotografi.
- 42 Bild 9. Navestad centrum. Fotografi.
- 45 Bild 10. Ombyggd del av Guldringen. Fotografi.

### Figurer sidan

- 25 Figur 1:1. Från konsensus till revision.  
Figur 1:2. Tid av vacuum och inre och yttre kritik.  
Figur 1:3. Nya utvecklingsinitiativ efter nya ideal.
- 30 Figur 2. Projektorganisation Navestadprojektet. Efter Norrköpings kommun, Navestadsprojektet, 1977.
- 38 Figur 3. Organisation Nya Navestad. Efter Nya Navestad, bilaga 2, 1995 samt Nya Navestad, bilaga Nya Navestad, 1996a.
- 91 Figur 4: Tre faser i Nya Navestad.
- 93 Figur 5: Nya Navestad som lokalt partnerskap.
- 98 Figur 6: Ringdansprojektet parallellt med Nya Navestad.
- 108 Figur 7: Central kriteriestyrning på lokal nivå.

Fotografier och figurer av författaren där inget annat anges.







## Bilaga Statistik

Boende Nyko 321 Navestad, statistikområde 3211 Guldringen samt 3212 Silverringen, källa Norrköpings kommun.

	1974	1990	1993	1996	1999-06-30
Navestad	5523	5499	4587	5010	4231
Ringarna	3037	3241	2320	2754	1954
Guldringen		1647	1140	1454	966
Silverringen		1594	1180	1300	988

Ohälsotal (antal dagar per sjukförsäkrad). Källa: SCB Ohälsodata 1995.

	1991	1995
Norrköpings kommun	50.7	45.7
Navestad	83.9	80.5

Förvärvsfrekvens i procent, personer 20-64 år (inkl stud). Källa Norrköpings kommun.

	1990	1995
Norrköpings kommun	86	76.2
Navestad	75.4	58.7

Utbildningsnivå, 20-64 år. Källa SCB: AMPAK 1997 samt ÅRSYS 1995

	Norrköpings kommun 1995	Navestad 1995	Navestad 1997
Förgymnasial	27.6	39,0	38.5
Gymnasial högst 2 år	34.6	33,1	31.5
Gymnasial mer än 2 år	15.8	13,4	14.8
Eftergymnasial mindre än 3 år	12.5	5,7	6.2
Eftergymnasial minst 3 år	8.1	3,6	3
Uppgift saknas	1.4	5,2	6

