

Tre bostadsområden: Olika typer av governance

Jenny Stenberg, Chalmers Arkitektur, jenny.stenberg@chalmers.se

Stadsutveckling i europeiska storstadsregioner har förändras markant sedan teorierna kring, och praktiseringen av, en mer interaktiv och kommunikativ planeringsideal uppstått (Sager 1994; Allmendinger 2002) – en utveckling som bland annat kommit som ett resultat av att visionen om hållbar utveckling genom t.ex. Agenda 21 och Habitat II-agendan implementeras i samhällsplaneringen. För forskning inom arkitektur och planering i Sverige, liksom i stora delar av Europa, har planeringsforskaren Patsy Healey varit mycket betydelsefull och hennes teorier om »governance» har fått stort genomslag (Healey 1997). Även denna studie tar sitt avstamp i Healeys teorier, som i sin tur baseras på bland annat på Habermas teorier om kommunikativt handlande och Giddens struktureringssteori – jag återkommer till det strax.

Den kommunikativa förändringen i samhället har påverkat inte bara planeringsprocesser, utan även kommunal och lokal administration av tätorter där partnerskap mellan olika aktörer nu för tiden är ett vanligt förekommande sätt att hantera omstruktureringar. Det finns många olika sätt att benämna sådana partnerskap men som fackterm benämns de ofta »ppp:s», d.v.s. »private-public-partnerships» (se t.ex. Boxmeer & Beckhoven 2005). Enligt Healey beskrivs de vanligen som en typ av interaktiv planering. Hon menar att detta tillvägagångssätt indikerar en övergång från en traditionell, rationell, instrumentell, målinriktad och hierarkisk styrning – jfr engelskans »government» som innebär en enkelriktad styrning, till en mer öppen, kommunikativ och samarbetsrik styrning – jfr engelskans »governance» som innebär en mer interaktiv styrning. Governance innehåller alltså inte bara formella strukturer, utan även informella samverkansformer och nätverk (Healey 1997).

I Sverige är samverkan mellan kommun och företag för att hantera problem och utvecklingsarbeten i bostadsområden en förhållandevis ny företeelse. Det är dock tydligt att denna form av organisation och kontroll ökar och den rekommenderas t.ex. av Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO). Enligt statsvetaren Nils Hertting ligger svårigheten med att hålla nätverken under kontroll i att parterna har svårt att enas om samarbetsformerna, vilka därför ständigt byter skepnad. Vid första anblicken kan det tyckas som om partnerskap erbjuder en lösning på denna problematik. Det finns dock en risk att en redan sned maktfördelning förstärks ytterligare och att formella beslutsvägars betydelse underskattas (Hertting 2003).

I detta kapitel beskrivs resultatet av en analys inom disciplinen arkitektur/planering, där syftet har varit att beskriva och klassificera de samarbetsformer som olika lokala aktörer tillsammans skapat i trygghetens namn, i de tre stadsdelar vi studerat. Detta för att bättre förstå de för- och nackdelar som följer med s.k. interaktiv planering. De tre bostadsområden som studerades och jämfördes har en likhet i det att i alla tre områden spelade de allmännyttiga bostadsföretagen en ledande roll i trygghetsarbetet. Som vi ska se har de dock utvecklat tre olika former av partnerskap och kan sägas ha format tre olika typer av governance för ökad trygghet.

Metod och empiriskt material

Denna del av undersökningen av de tre förorterna utfördes i form av fallstudier (Flyvbjerg 1998; Stake 2006) med fokus på aktiviteter som partnerskapen varit delaktiga i. Eftersom denna analys skett inom disciplinen för arkitektur och planering, har jag fokuserat inte bara på sociala och institutionella aspekter utan även på rumsliga aspekter. Då avser jag inte i första hand rum i den fysiska miljön, utan ett fokus på rumslig socioteknisk förståelse för de nätverk som partnerskapen har gett upphov till – en metod som bygger på en slags aktörsanalys vilken resulterat i »mapping» för att förstå hur partnerskapen och dess samband ser ut (Bijker et al. 1987). Analysen baseras på information från flera olika källor – deltagande observation, gruppintervjuer samt individuella intervjuer med anställda och invånare, dokumentation, arkivdata, samt den byggda miljön i sig. Datamängden är omfattande. Det totala antalet intervjuer var 45, varav 32 stycken gjordes med 41 anställda och 13 stycken med 64 invånare. Det empiriska materialet analyserades med hjälp en mjukvara för datorstödd kvalitetssäkring av information (HyperResearch) vilket har underlättat hanteringen av den stora mängden empiriskt material betydligt.

Teoretiskt ramverk för analys

Analysen är baserad på Healys teorier om governance, vilka i sin tur har sitt ursprung i Jürgen Habermas teorier om kommunikativ handling (Healey 1997; med hänvisning till Habermas 1984; 1987a; 1993). Habermas understryker att när det moderna samhället inte kan tillgodose de individuella behoven hos befolkningen leder det till en legitimeringskris där individerna interagerar med varandra för att ge svar på, eller överleva i, denna moderna samhällsskris – det är detta interagerande som Habermas kallar kommunikativ handling.

GOVERNANCE – HEALEY

Konceptet governance, som Healey beskriver det, är baserat på Anthony Giddens struktureringsteori (Healey 1997; med hänvisning till Giddens 1984; 1990). Denna teori rör det sociala livets struktur och beskriver samspelet mellan mänskligt agerande och samhällets strukturer. Det antas finnas ett nära samband mellan vardagligt socialt umgänge, formandet av vardagliga rutiner och hur samhället reproducerar sig. Detta innebär att socialt beteende är starkt kopplat till tidsliga och rumsliga aspekter. Teorin uppstod som ett resultat av Giddens

kritik av den traditionella synen på roller. Han påstod att individen inte har en bestämd roll, utan intar en unik roll anpassad till den speciella situationen. Identitet och roll är under ständig förändring i vardaglig socialt umgänge. Detta beror på ett mänskligt behov av att känna ontologisk trygghet, d.v.s. en känsla av att man kan lita på omgivningen och att det finns en möjlighet att hantera hot och risker.

Strukturerings teorin är baserad på antagandet att människor har förmågan att reflektera över sina handlingar och har teorier om dessa handlingar, även om teorierna inte alltid är korrekta. Det finns tre olika former av mänskligt medvetande: det undermedvetna (som existerar inom en människa men av olika mekanismer hindras att användas avsiktligt); det praktiska medvetandet (minnen och kunskap som används medvetet i vardagen); och det diskursiva medvetandet (som används vid diskussioner och reflektioner).

Vad menade då Giddens med »struktur»? Struktur består av »regler» och »resurser». Regler är ofta vaga, dolda ordningsregler som kommer till ytan i vardagen. De flesta är informella och inte specifikt definierade. Resurser innebär individens förmåga att påverka omgivningen. Det finns allokativa resurser (påverkar den materiella omgivningen) och auktoritativa resurser (som påverkar människor). När regler relateras till resurser skapas struktur. Dock kan strukturer inte existera fristående, frikopplade från människornas minnen och agerande, utan skapar snarare en struktur i människornas handlande – ger upphov till ett aktivt flödande socialt liv genom samverkan mellan mänskligt agerande och samhällets struktur. Det är på detta sätt som samhället reproducerar sig.

För att summera kan man säga att Healeys governance är en implementering av Giddens teorier om mekanismerna bakom samhällets reproduktion och Habermas teorier om att sammankomster, som leder till överenskommelser, ersätter revolutionen i det moderna samhället. Vid denna punkt i resonemanget är det viktigt att komma ihåg att vi ännu inte gjort skillnad på privat vardagsliv, t.ex. i området där folk bor, och på vardagsliv på företag eller institutioner där folk arbetar. Dessa två vardagssituationer är synnerligen sammankopplade, t.ex. när en planerare får i uppgift att planera en förändring av ett bostadsområde och i stor utsträckning måste interagera med invånarna för att ta reda på deras syn på problematiken. Utan denna distinktion är det lätt att landa i en förklaring av modern kommunikativ planering som en del av den Habermasiska livsvärlden – som en sorts vardaglig aktivitet hos intressenterna (inklusive invånarna), snarare än som en del av systemet – som ett instrument för att kontrollera landresurser och bostadsmarknaden. Planeringsforskaren Kimmo Lapintie understryker att en sådan förklaring av kommunikativ planering – som en sorts vardaglig aktivitet hos intressenterna – inte är förenlig med Habermas teorier, eftersom Habermas betraktade livsvärlden som invånarnas vardagliga liv (möjligtvis vid vissa speciella tillfällen besökt av planeringsexperter). Planeringsaktiviteter hos intressenterna borde snarare betraktas som en del av det byråkratiska och ekonomiska systemet präglad av strategisk handlande, vilket hotar att kolonisera livsvärlden av befintliga samhällsförhållanden (Lapintie 2003; med hänvisning till Habermas 1984). Vidare understryker Lapintie att genuin Habermasisk kommunikationsteori, på grund av sin renodling, är problematisk att applicera

vid studier av dagens samhälle p.g.a. dess uteslutandet av strategiskt tänkande och maktaspekter (Lapintie 2002). Och som en tydlig konsekvens – vid diskussioner om planerarens roll – åsidosätts ofta makten hos själva planeringsexpertisen (Lapintie 2003).

PLANERING GENOM KONSENSUS – WOLTJER

Följaktligen, med tanke på bristen på strategiskt tänkande i det teoretiska ramverket, måste vi skaffa oss en bättre förståelse för hur kommunikativa planeringsprocesser kan vara organiserade. Planeringsforskaren Johan Woltjer använder ett teoretiskt ramverk om planering och konsensus för att beskriva sådana processer ur tre olika perspektiv (Woltjer 2000):

- samverkan och lärande
- köpsläende och förhandling
- övertalning och påverkan

Det första perspektivet – samverkan och lärande – är till stora delar baserad på Habermas teorier om kommunikativt handlande (Habermas 1984; 1987b). En grupp aktörer möts och kan förväntas ta beslut angående saker som rör deras gemensamma omgivning. Komplexitet är centralt. De lyssnar, diskuterar, lär och tar gemensamma beslut. Därför är besluten grundade på åsikter och tyckanden; de är tagna genom rationell kommunikation med språket som länk. Ur detta perspektiv är »bra beslut» sådana som beslutsgruppen kan enas om. Besluten är således inte grundade på t.ex. teknisk eller vetenskaplig kunskap, utan snarare på en sorts »common sense» som etablerats genom dialogen mellan aktörer med åsikter. Detta är sociala inlärningsprocesser i vilka individerna spelar en viktig roll och där man kan utläsa och förstå varför olika aktörer utgår från olika ståndpunkter. Gruppen formar ett gemensamt beslut, vilket skiljer sig från de beslut som aktörerna kunde ha kommit fram till var för sig. Processer med det perspektivet används ofta när målet är att man skall komma fram till beslut av bestående karaktär, som t.ex. infrastrukturella förändringar eller avfallshantering inom ett stadsområde.

I det andra perspektivet – köpsläende och förhandling – är en medlare ofta inblandad och processen fortsätter tills alla aktörer kommit överens om att det inte går att komma fram till en lösning med högre avkastning (Fisher & Ury 1981; Raiffa 1982). Intressen och lämplighet är centrala. Aktörerna upplever en »vinna-vinna» situation; man strävar efter att undvika »vinna-förlora» eller »ja-nej» situationer. Dock kommer inte aktörerna att gå med i ett partnerskap, om de kan få högre vinst genom andra konstellationer – d.v.s. om »BATNA» (best alternative to a negotiated agreement) är högre någon annanstans (Susskind & Cruikshank 1987). En organisation kan t.ex. hänvisa till BATNA då de inte medverkar till konsensus i en planering utan återgår till en traditionell beslutsprocess. Således är det en förutsättning för köpsläende- och förhandlingsprocessen att alla aktörer förverkligar mer BATNA än de skulle på egen hand. Skillnaderna mellan de två perspektiven är att i det förra kommer aktörerna överens genom en lärandeprocess, medan i det senare är överenskommelsen resultatet av ett köpsläende som vissa av aktörerna inte ens medverkar i personligen.

Det tredje perspektivet – övertalning och påverkan – rör retorik: påverkan av människors attityder och uppträdande (Baum 1983; Majone 1989; Throgmorton 1993). Att »fakta» enda informationsbas i planeringsprocessen förkastas i alla tre perspektiven, men den politiska dimensionen är möjligen mest tydlig i det tredje. I denna involveras användandet av retorik – sammansmältning av fakta och värdering. Denna övertalning kan vara en fråga om att ge aktörerna tid att vänja sig vid en lösning: att sträva efter att bygga upp en mental bild hos dem (Voogd 1995). Informationsmöten, öppet hus, propaganda och marknadsföring är naturliga komponenter i en sådan planering. Önskat uppträdande belönas. Professionella kommunikatörer är nödvändiga; detta nya skrå av specialister har gradvis kommit att dominera debatten. Kommunikation är här en yrkeskunskap där kvalificerade verktyg används – en utveckling som enligt vissa forskare är en del av en toppstyrd strategi för att undvika en allmän debatt (Mayhew 1997). »Realiteten är att myndigheternas nya ansträngningar till kommunikation, som verkar vara till för att främja den allmänna debatten, i själva verket är verktyg som förstärker övertalning av massorna» (Woltjer 2000: 38, min översättning).

Som summering kan sägas att enligt Woltjer handlar planering och konsensus – i alla tre perspektiven – om att ignorera objektiva fakta som grund för planeringen, eftersom man anser att verkligheten är en social konstruktion. Det är snarare mångfald, pluralism och komplexitet som är nyckelord – bortom vetenskap och teknik; idén är att dessa nyckelord ger ett högkvalitativt beslutsunderlag i planeringsprocessen. Teorier om planering genom konsensus är samstämmiga i avvisandet av »rationell teknisk kontroll» och förordar ett brett deltagande i beslutsprocesserna, där verkliga beslut oftast tas utanför det formella maskineriet. Denna beskrivning av planering genom konsensus kan enligt Woltjer hänföras till governance som begrepp (Woltjer 2000). Därför argumenterar han för att båda koncepten står inför samma utmaning; Hur kan det vara möjligt att få en väl fungerande planeringsprocess, trots att det är uppenbart att den inte är konsistent med myndigheternas formella beslutsprocesser (Rosenau & Czempiel 1992)? Vissa teoretiker argumenterar för planering genom konsensus som ersättning för traditionella planeringsprocesser (see e.g. Goldberg 1985; Dalton 1986; Olsen 1990), medan Woltjer rekommenderar det som ett komplement (see, e.g., also Kaiser et al. 1995; and Alexander 1996).

PARTNERSKAP – ELANDER

Maktaspekter rörande invånare behandlas inte i någon större utsträckning i något av Woltjers tre perspektiv, även om han understyrker att planering genom konsensus inte är förenligt med representativ demokrati. Faktum är att de flesta forskare verkar vara helt eniga med statsvetaren Ingemar Elander: »Partnership arrangements leave the question of accountability wide open» (Elander 2002: 199). Ändå är det i praktiken så att partnerskap verkar omhuldas av många aktörer, inte bara de som praktiserar det utan även forskare som är involverade som konsulter i lokalt utvecklingsarbete. För att förstå dessa sammanhang bättre behöver vi sannolikt förtydliga definitionen av partnerskap.

Elander beskriver partnerskap som »en sammanslutning av intressenter från mer än en sektor, med syfte att forma och genomföra en överenskommen strategi för förnyelse inom ett definierat område» (Elander 2002: 191, min översättning; med hänvisning till Bailey et al. 1995: 27). Hans definition av governance är relativt synonym: »governance refererar till självorganiserande, verksamhetsöverbyggande nätverk» (Elander 2002: 198, min översättning; med hänvisning till Rhodes 1997: 53), med fyra gemensamma egenskaper:

- Oberoende mellan organisationerna i nätverket
- Fortlöpande kontakt inom nätverket
- Samarbete som en sorts spel med överenskomna regler
- Nätverket är autonomt, oberoende av staten

Vidare beskriver Elander utvecklingen av governance som ett resultat av ständigt pågående förändringar i relationerna mellan stat och samhälle. Vid utveckling av tätorter formas governance-processer antingen (a) för att lösa problem där myndigheternas traditionella metoder misslyckats; (b) där nya sociopolitiska områden har uppstått och inga offentliga institutioner ännu etablerat sig; (c) där allmänna och affärsmässiga intressen är omfattande; eller (d) där det finns uppenbara möjligheter till synergieffekter och vinna-vinna situationer (Elander 2002; med hänvisning till Kooiman 1993: 251). Med tanke på omständigheterna och de demokratiska aspekterna finns det, enligt Elander, fyra typer av partnerskap (2002: 201):

- Partnerskap som främjar privat kapital, d.v.s. som ger affärsintressen privilegierat tillträde till offentlig politik
- Partnerskap som ett medel för offentliga myndigheter att behålla kontrollen över områden som annars skulle gå förlorade till kommersiella intressen
- Partnerskap som en kanal för speciella medborgargrupperingar att påverka politiska beslut
- Partnerskap som strävar mot mål enligt Rio-deklarationen, Agenda 21 och Habitat II dokumenten, d.v.s. en variant av partnerskap där man inte bara tar ansvar för sina egna domäner utan även för andra länder och framtida generationer

Detta var en summering av det teoretiska ramverk som använts för analys. I det följande kommer partnerskap och annan samverkan för trygghet i de tre stadsdelarna att beskrivas och analyseras.

Beskrivning och analys av partnerskapen

Då man undersöker samarbeten relaterade till trygghet inom de tre stadsdelarna finner man ett stort antal tillfälliga eller långvariga aktiviteter. Kartläggningens resultat som illustreras i figur 1, visar att många av dessa var sammanlänkade med varandra eftersom aktörerna ofta var inblandade i flera av aktiviteterna. Sålunda kan governance i detta fall beskrivas som ett *nätverk* av sammanflätade aktiviteter, snarare än som *ett* fristående samarbete i respektive stadsdel. Det fanns tydliga kopplingar mellan de olika trygghetsaktiviteterna tvärs över hela

kommunen. Tilläggas bör dock, som visas nedan, att alla samarbeten inte är partnerskap enligt ovan nämnda definitioner av konceptet.

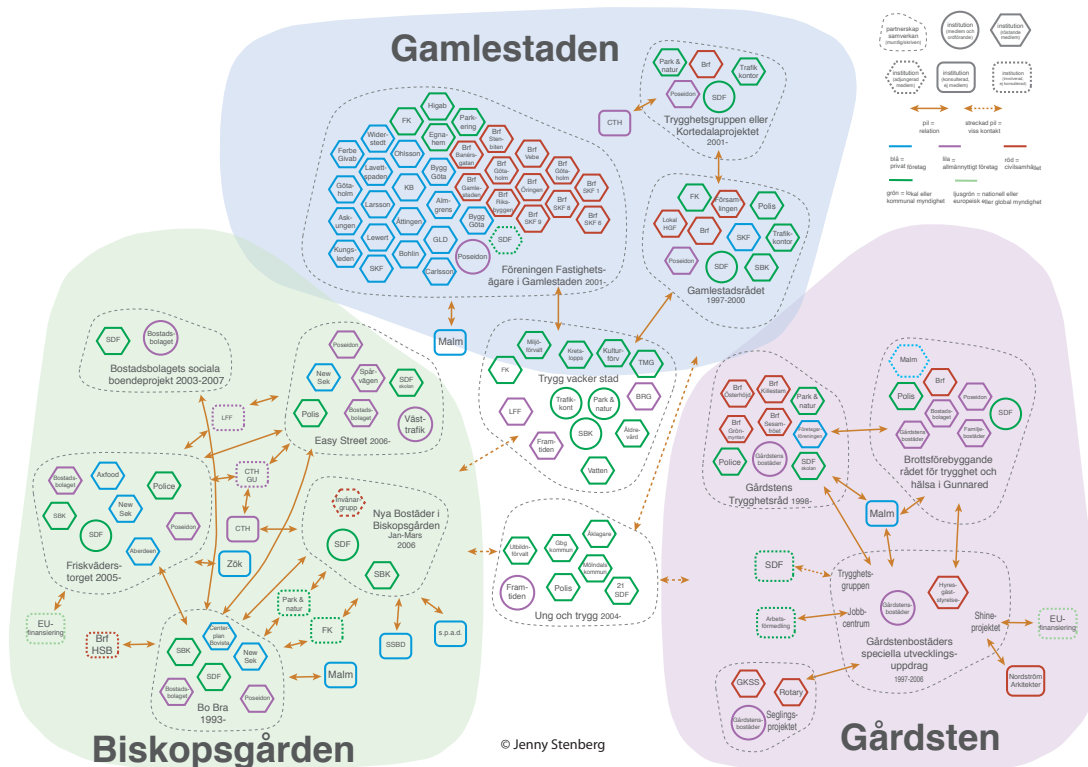


Bild 1. Relationer mellan partnerskap och annan samverkan i de tre stadsdelarna.

SAMARBETEN I BISKOPSGÅRDEN

Bo Bra

Partnerskapet »Bo Bra» var det mest omfattande samarbetet i Biskopsgården. Det var också i hög grad involverat i allt annat lokalt arbete rörande trygghetsfrågor. Trots detta var Bo Bra organiserat som ett fristående partnerskap med en förhållandevis tydlig struktur. Detta partnerskap med deltagare från tre sektorer – stadsdelsförvaltningen, två allmännyttiga bostadsföretag och stadsbyggnadskontoret – initierades 1993 av ett privat bostadsföretag. Deltagarna i partnerskapet har en anställd processledare som ansvarar för att processen utvecklas. Ett övergripande syfte var att verka för ett attraktivare Biskopsgården och att befolkningen ska känna sig trygg och säker.

Partnerskapet kan anses stäva efter att överbrygga intressen mellan anställda hos bostadsföretag (med huvudsakligen affärsmässiga intressen) och offentliganställda (med huvudsakligt ansvar för invånarnas intressen). Om man använder Woltjers terminologi kan Bo

Bra både beskrivas som en »process av samarbete och lärande» men även som en »process av köpslående och förhandling». Det senare verkar ha varit i fokus, dock, med konceptet »vinna-vinna» som ett uttalat gemensamt mantra hos alla involverade aktörer. Trots detta fokus har alla involverade aktörer aktivt deltagit i processen och uppenbarligen lärt av varandra, varför även den förra beskrivningen kan anses applicerbar.

Nya Bostäder i Biskopsgården.

Ett annat initiativ, »Nya Bostäder i Biskopsgården», var ett resultat av ett samarbete som startades 2005 mellan stadsdelsförvaltningen, stadsbyggnadskontoret och Bo Bra. Stadsbyggnadskontoret fick i uppgift av byggnadsnämnden att utveckla en förtätningsplan för stadsdelen Biskopsgården p.g.a. bostadsbristen i Göteborg. Eftersom stadsdelen som byggdes på 50- och 60-talen, en tid som präglades av funktionell planering och låg bebyggelsestäthet, var miljön inte bara möjlig att förtäta, utan nya byggnader till och med välkomnades i vissa områden.

Stadsdelsnämnden beslutade att aktivt engagera invånare vid implementeringen av detta projekt. Initialt gällde arbetet att samla in förslag på var nya byggnader kunde placeras. Eftersom det var stadsdelsförvaltningen som betalade för invånarnas medverkan, var målsättningen också relaterad till ett allmänt direktiv från stat och kommun om ett ökat demokratiskt deltagande (SOU 2000). Detta projekt kan ses som ett exempel på stadsdelsförvaltningens strävanden efter att uppfylla målen t.ex. i Agenda 21-dokumentet och därigenom fungerade som en kanal för vissa invånargrupper att påverka politiska beslut. Förutom att peka ut lämpliga platser för byggnation lyfte invånarna även fram vissa sociala aspekter som viktiga att fokusera på i sammanhang med förtätning, som t.ex. att socialt boende var viktigt, olika former av kollektivboende efterfrågades, prisnivån på byggandet var centralt – frågor de tog upp trots att det inte fanns någon egentlig mottagare av dessa politiska krav då det huvudsakligen var tjänstemän som lyssnade på informationen. Invånarnas avslutande politiska tal riktat till stadsbyggnadskontoret och fastighetskontoret – samt deras i huvudsak frånvarande nämnder – kan ses som ett exempel på det Habermaska kommunikativa handlandet, d.v.s. ett missriktat försök till att skapa en dialog om – eller med Gramscis ord snarare ett motstånd mot (Hoare 1983) – det moderna samhällets brister i att tillgodose de individuella behoven hos befolkningen.

Lugna Gatan

Ett tredje partnerskap var ett samarbete mellan två publika transportföretag i västra Sverige, stadsdelsförvaltningen, Bo Bra, de två största allmännyttiga bostadsföretagen och polisen. Dessa engagerade tillsammans »Lugna Gatan» vilket är en del av stiftelsen »Fryshuset» som leds av den kristna organisationen KFUM. Lugna Gatan etablerades 1995 i Stockholm med målet att motverka våld och vandalism i kommunaltrafiken. Ytterligare ett syfte var att hjälpa unga arbetssökande ut i arbetslivet och särskilt unga som tidigare varit involverade i kriminell verksamhet. Lugna Gatans aktiviteter spreds snabbt till Sveriges två andra storstäder Göteborg och Malmö. I Biskopsgården startades partnerskapet som engagerade Lugna Gatan 2006 och verksamheten beskrivs mer ingående i ett eget kapitel (kap xx). Fem anställda lokala

ledare som jobbade tillsammans med juniorer och praktikanter som deltog på frivillig basis. De inblandade hade en mångfald av intressen, i korthet var dock det gemensamma intresset att åstadkomma lugna och trygga gator för allmänheten i närområdet och i kollektivtrafiken. Dessutom hade stiftelsen som sagt ett intresse i att hjälpa unga arbetslösa. Det kan även ha funnits en dold agenda som delades av, som det verkar, åtminstone stadsdelsförvaltningen och polisen: att utvärdera hur civilsamhället kan inkluderas i arbetet med trygghet på allmänna platser, eftersom många siar om att samhället inte längre har råd att bära hela kostnaden för sådant arbete. Således kan detta partnerskap ses som ett exempel på hur myndigheter försöker behålla något av kontrollen över områden som annars skulle tas över helt av kommersiella intressen.

Förnyelse av Friskvåderstorget

Ett fjärde partnerskap var »Förnyelse av Friskvåderstorget», vilket engagerade Bo Bra, stadsdelsförvaltningen, stadsbyggnadskontoret, de två största allmännyttiga bostadsföretagen, ett privat bostadsföretag, ägaren till fastigheten i vilken den lokala mataffären fanns, polisen och en investerare. Partnerskapet skapades 2006 för att tackla problemen med utarmningen av det lokala Friskvåderstorget, som drabbats av samma svårigheter som många andra medelstora torg i Sverige idag genom etableringen av köpcentrum i tätorternas perifera områden. Torget ägdes av företagare och dess skötsel var under all kritik. Ur invånarnas perspektiv skapade utarmningen otrygghet eftersom ett tomt torg tills slut blir en barriär mellan spårvagnshållplatsen och bostäderna (Stenberg 2004).

Aktörerna bildade tillsammans en ideell förening med en styrelse som traditionsenligt bestod av en ordförande, kassör, etc., samt en medlem från varje organisation. De kontrakterade därefter en konsult med specialistkunskaper i hur man skall möjliggöra för lokala torg att överleva samt startade en utredning om hur man skulle gå vidare med utvecklingen. Arbetet ledde till en ansökan om EU-medel för att finansiera förbättringsåtgärderna. Aktörernas gemensamma intressen verkade ha varit att förbättra torget och göra det till en plats där invånarna kan erhålla samhällsservice, knyta samman kollektivtrafik och bostäder, samt fungera som en mötesplats för invånarna.

Detta partnerskap var ett där *alla* fyra av Elanders motiv för att starta ett partnerskap verkar ha varit aktuella: (a) myndigheternas traditionella metoder hade misslyckats; (b) ingen offentlig institution har etablerat sig; (c) offentliga och affärsmässiga intressen är omfattande; och (d) det finns uppenbara möjligheter till en vinna-vinna situation. Det var också ett exempel på hur myndigheterna strävade efter att vinna tillbaka områden som gått förlorade till kommersiella intressen. Det kan även ha varit, för att klä det i Woltjers ord, en process av »övertalning och påverkan» eftersom föreningen verkar ha valt sina medlemmar – stora allmännyttiga och privata bostadsföretag – i syfte att övertala mindre affärsinnehavare att hyra lokaler och dra nytta av statusförvandlingsprocessen. De lyfte dock inte fram vissa konsekvenser för affärsinnehavarna (t.ex. risken för höjda hyror i samband med gentrifieringen).

Det sociala boendeprojektet

Där fanns även ett mindre projekt, som inte hade något arbetsnamn men som här kallas »Det sociala boendeprojektet», vilket initierades av ett av de allmännyttiga bostadsföretagen i samarbete med stadsdelsförvaltningen. Detta samarbete var ett resultat av att Storstadssatsningen inte nådde sina integreringsmål, varför kvarstående stigmatiseringsproblem och överbefolkning som måste lösas på lokal nivå. På grund av detta fick det allmännyttiga bostadsföretaget, från sitt moderbolag, en stor summa extrapengar under en femårsperiod för att arbeta med dessa sociala problem.

Samarbetet institutionaliserades genom att tillfälligt placera två socialt kompetenta personal i det värst utsatta området. Dessa personer, som var anställda av det allmännyttiga bostadsföretaget, lyckades förbättra dialogen mellan hyresgäster och bostadsföretaget samt även mellan bostadsföretaget och stadsdelsförvaltningen. Eftersom detta var ett tidsbegränsat projekt var den långsiktiga intentionen att befästa idéerna i den redan befintliga strukturen, d.v.s. anställda förvaltare skulle lära sig det nya sättet att kommunicera med stadsdelsförvaltningen – för att förse hyresgästerna med bättre service.

Denna process stämmer väl överens med Giddens beskrivning: reproduktion av ett socialt system. Det realiserades genom vissa aktiviteter, d.v.s. påverkan av kollegors diskursiva medvetande (vid diskussion och reflektion), så att de blev uppmärksamma på sina »medvetenheter» i arbetsvardagen. Naturligtvis kan detta samarbete ha en inverkan på det demokratiska planet, eftersom en ökad dialog mellan de två sektorerna (stadsdelen och bostadsföretagen) kan leda till problem relaterat till tystnadsplikten som stadsdelsförvaltningens anställda har. Om personalen förde en dialog utan att inkräkta på sekretessen så kan inte, enligt tidigare referens till Elander, detta anses vara ett partnerskap eftersom det i så fall saknas en koalition av intressen från fler än en sektor. Frågan är alltså om detta samarbete kan betraktas som ett partnerskap över huvud taget.

Ung och trygg

Till sist den sjätte samarbetsaktiviteten i Biskopsgården som kallades för »Ung och trygg» (Forkby 2008). Detta var ett uppifrånstyrt initiativ från kommunal nivå som förgrenade sig ner i flera av de 21 stadsdelarna – även i Gamlestaden men ännu inte i Gårdsten. Involverade aktörer var Framtiden (moderorganisation till alla allmännyttiga bostadsföretag i Göteborg och ägt av staden), polisen, åklagarmyndigheten, skolväsendet samt, på lokal nivå, stadsdelsförvaltningen. Huvudintresset för aktörerna involverade i Ung och trygg var att arbeta mot gängkriminalitet, främst genom att förebygga nyrekrytering av ungdomar och därigenom att sträva mot ökad trygghet i staden. Partnerskapet initierades av Framtiden, utan formellt beslut av kommunfullmäktige, och Framtiden är även sammankallande till möten.

Detta partnerskap verkade inte ha så stort inflytande, eller så många aktiviteter, lokalt i Biskopsgården och Gamlestaden även om konceptet diskuterades i viss utsträckning och åtminstone ett seminarium på ledningsnivå i stadsdelsförvaltningen genomfördes. Det verkar som om toppstyrda partnerskap som detta har svårare att överbygga gapet mellan sektorer, än

vad mera lokalt orienterade partnerskap har. Detta orsakas troligtvis till stor del av sekretessregler. Det framstår som att aktörerna tycker att det är lättare att hantera information på ett etiskt sätt när det sker på en mer lokal nivå.

Ung och trygg kan även, som Giddens uttrycker det, beskrivas som ett exempel på vad som händer när det saknas auktoritära resurser: aktörerna i partnerskapet hade hittills inte lyckats påverka lokala socialarbetare. Det var faktiskt så att de lokalanställda vid upprepade tillfällen hävdade att det inte fanns någon »vinna-vinna» situation i Ung och trygg. Ofta har de redan ett pågående ungdomsprogram (även om det kanske inte är tillräckligt bra) och har svårt att se hur ett uppifrånstyrt initiativ av detta slag skulle kunna tillföra något: BATNA ansågs alltså inte vara större med Ung och trygg. Men eftersom de involverade aktörerna som representerade staden var deras överordnade, fick man intryck av att de inte kunde avvisa Ung och trygg officiellt, utan var tvugna att spela med och låtsas att de tyckte att det verkade vara ett vettigt initiativ. I praktiken menade de som intervjuades att det varken gjorde till eller från. Man kan fråga sig om det är riktigt att kalla Ung och trygg för en process av »övertalning och viljepåverkan». Var det en retorik för att påverka attityder och uppträdande – smälta samman fakta och värderingar – först och främst hos de lokalt anställda, men även hos allmänheten? Professionella kommunikatörer som höll informationsmöten, öppet hus, framställde propaganda och marknadsföring? Är detta, som Woltjer och Mayhew uttrycker det, en utveckling som är en del av en toppstyrd strategi för att undvika allmän debatt? I så fall – eftersom kommunikation kan anses vara en yrkeskunskap – använder offentliga organ kvalificerade instrument för att implementera strategier som ger sken av att främja den allmänna debatten, men i själva verket är ett sätt att försöka övertala allmänheten.

AKTIVITETER I GAMLESTADEN

Föreningen Fastighetsägare i Gamlestaden

Det mest omfattande partnerskapet i Gamlestaden var ett samarbete som kallades »Föreningen Fastighetsägare i Gamlestaden». Det startades 2001 av det största allmännyttiga bostadsföretaget i området, i samarbete med en konsult – samme som senare anlätades i Biskopsgården. Totalt 42 fastighetsägare var medlemmar av sammanslutningen, många bostadsrättsföreningar men även privata bostadsföretag och husägare. Också här bildade aktörerna en traditionell ideell förening och målet med samarbetet var att göra trakten mer trygg, säker och attraktiv. Stadsdelsförvaltningen var inte medlem i detta partnerskap men hölls, i sin egenskap av adjungerad medlem, fullt informerad. Ett gemensamt intresse hos aktörerna var att minska andelen »socialt boende», eftersom alla medlemmar var av den uppfattningen att Gamlestaden hade för mycket sådant. Ett annat relaterat intresse var att minska antalet brott utomhus i området.

Detta partnerskap kan vara ett utmärkt exempel på ett samarbete som främjar kommersiella intressen, d.v.s. ett partnerskap som ger affärsintressenter privilegierad tillgång till offentlig politik. Ungefär hälften av aktörerna var vinstdrivande företag, mestadels fastighetsägare, och

andra hälften var bostadsrättsföreningar. Endast en aktör var ett allmännyttigt bostadsföretag, men i dagens Sverige har de samma ekonomiska förutsättningar som de privata bolagen. Att partnerskapet gav affärsintressen privilegierad tillgång till offentlig politik var uppenbart då de offentliganställda endast var adjungerande medlemmar. Det ska dock tilläggas att de i stadsdelsförvaltningen som intervjuades höll med om att strategin mot »socialt boende» var riktig.

Detta partnerskap kan också anses vara en kanal för vissa invånargrupperingar att påverka politiska beslut, eftersom många aktörer var bostadsrättsföreningar med bostadsrättsinnehavare i styrelsen. Man kan faktiskt kanske till och med se på detta partnerskap som en process av »övertalning och viljepåverkan», initierad av det allmännyttiga bostadsföretaget med hjälp av trygghetskonsulten. De privata bostadsföretagen kan i så fall betraktas som *en* måltavla, invånarna (livsvärld) i bostadsrättsföreningarna en andra måltavla, och offentliganställda i stadsdelen en tredje. Den förstnämnda gruppen övertalades att acceptera de »nya reglerna», d.v.s. att de inte kunde låta vem som helst hyra lägenhet bara för att det genererade inkomster. Den andra gruppen skulle finna sig i att betala för så kallade fysiska åtgärder såsom lås med dörrkoder och grindar för att hålla »the bad guys» utestängda. Den tredje gruppen skulle åsidosätta sitt medmänskliga ansvar på grund av stigmatiseringsproblemet i stadsdelen och agera som om de sociala problemen inte längre fanns om människorna knuffades iväg till ett annat område. Därför kan man *inte* betrakta detta partnerskap som en strävan att överbygga kommersiella intressen med ansvaret för invånarna. Man kan heller inte – även om begreppet »vinna-vinna» användes ibland – se det som en process av »köpslående och förhandling», eftersom stadsdelsförvaltningen inte var en fullvärdig medlem utan bara informerades.

Gamlestadsrådet och Trygg vacker stad

Föreningen Fastighetsägare i Gamlestaden startades som ett resultat av ett tidigare samarbetsprojekt som ägde rum mellan 1997 och 2000, här kallat »Gamlestadsrådet». Gamlestadsrådet initierades av stadsdelsnämnden – med politiker som fullvärdiga medlemmar – och de samarbetande parterna var förutom stadsdelsförvaltningen allmännyttiga och privata bostadsföretag, privata fastighetsägare, bostadsrättsföreningar, lokala hyresgästföreningar, den lokala församlingen, lokala polisväsendet, stadsbyggnadskontoret, trafikkontoret och fastighetskontoret. Det gemensamma intresset var att motverka stigmatiseringseffekten och aktiviteterna utformades och genomfördes i olika arbetsgrupper med ansvar för olika frågor. En grupp arbetade med trafikfrågor och lyckades få till stånd kommunfinansierade åtgärder för genomfartsleden, vilken ansågs vara en mycket osäker väg enligt lokala aktörer. Detta genomfördes som en del av ett kommunalt samarbete kallat »Trygg vacker stad». Faktum är att urbana förändringar som baseras på processer av »köpslående och förhandling» inte alls är ovanliga inom Göteborg idag: Lokala partnerskap lyckas övertala staden att prioritera deras stadsdel genom att samarbeta sinsemellan och bidra, till viss del, med de nödvändiga investeringar som måste till. Även allmänna lekplatser blir allt oftare till på detta sätt i staden. I denna process finns det naturligtvis även förlorare eftersom staden inte har hur mycket pengar som helst.

Trygghetsgruppen och Kortedalaprojektet

Även i Gamlestadens har det funnits ett besläktat samarbete: »Trygghetsgruppen», som verkar ha förvandlats till »Kortedalaprojektet». Detta samarbete mellan Kortedala stadsdelsförvaltning, fastighetsägare, hyresgästföreningar, park- och naturförvaltningen och trafikkontoret hade siktet inställt på att åstadkomma en ren, trygg och mänsklig stadsdel. Samarbetsstrukturen var inte speciellt tydlig men strävan har, åtminstone på senare år, huvudsakligen varit att nå målen genom att minska andelen »socialt boende». Dessa samarbeten kan därför anses vara en blandning av en process med »övertalning och viljepåverkan» samt en process med »köpsläende och förhandling».

SAMVERKAN I GÅRDSTEN

I Gårdsten var partnerskapet markant olikt de två andra fallen. Vid första anblicken såg det faktiskt ut som att det inte fanns något partnerskap över huvud taget. Det fanns endast ett allmännyttigt bostadsföretag som ägde nästan alla fastigheter – med ett särskilt politiskt uppdrag och inget särskilt intresse av att samarbeta med någon. Med tiden visade det sig dock att denna brist på intresse kanske var ett resultat av Göteborgs stads politiska uppdrag att använda okonventionella metoder för att vända den negativa trenden med kraftig stigmatisering: De ville inte köra fast i samma hjulspår som sina företrädare – och kände möjligen att deras BATNA var bättre på annat håll än genom samarbete med stadsdelsförvaltningen eller någon av de traditionella lokala partnererna. Dock existerade partnerskap även i Gårdsten, även om de verkade vara små och mer kontrollerade av det allmännyttiga bostadsföretaget. Där fanns även många aktiviteter som inte kan betraktas som partnerskap med hänvisning till Elander, även om de kanske kan misstolkas vara det på grund av deras medverkan i vissa delar av den ovan nämnda okonventionella strategin. En sociologisk analys av Gårdsten redovisas i ett annat kapitel i denna bok (kap xx), samt i en vetenskaplig artikel (Borelius & Wennerström 2009). Här ska jag i det följande fokusera på analys och beskrivning av samverkansformerna.

Shine-projektet, Trygghetsgruppen, Jobbcentrum, hyresgästföreningens styrelse

»Shine-projektet» – en åtgärd som erhöll extra finansiering från EU – var inte ett partnerskap, utan snarare en vanlig arkitektuppdrag med syftet att ta fram ett förslag på ombyggnad av ett område med ekologiska metoder och med mer inblandning av hyresgäster än vanligt. »Trygghetsgruppen i Gårdsten» var inte heller något partnerskap, utan en åtgärd genom det allmännyttiga bostadsföretagets försorg. De anlät regelbundet en grupp människor som bodde i området för att vara tillgängliga för alla hyresgäster när de kände sig otrygga, t.ex. när de skulle gå från busshållplatsen till sin bostad på sen kvällstid. Inte heller var det lokala »Jobbcentrum», som drevs av det allmännyttiga bostadsföretaget, något partnerskap eftersom samarbetet med t.ex. arbetsförmedlingen inte kan anses som, enligt Rhodes formulering (1997), ett fortgående samarbete baserat på förtroende och förutbestämda regler. Ett partnerskapstänkande kan det heller inte anses som när majoriteten av styrelsens medlemmar är hyresgäster, som hos det här allmännyttiga bostadsföretaget.

Några av dessa aktiviteter skulle ändå ha kunnat vara partnerskap om de utvecklats åt ett annat håll. Kanske var det ett resultat av en trevande process av »köpslående och förhandling». De inbjudna aktörerna fann det eventuellt inte tillräckligt intressant för att delta. Var deras BATNA högre på annat håll? Eller var det ett resultat av ett misslyckat försök av det allmännyttiga bostadsföretaget att driva en process av »övertalning och viljepåverkan»?

Gårdstens trygghetsråd och Brottsförebyggande rådet för trygghet och hälsa

Det fanns dock ett samarbetsprojekt i Gårdsten som kunde anses vara ett partnerskap och det var »Trygghetsrådet i Gårdsten», vilket var en lokal avdelning av det större partnerskapet »Brottsförebyggande rådet för trygghet och hälsa» i stadsdelen med partners från stadsdelsförvaltningen, alla allmännyttiga bostadsföretag i Gunnared, lokala privata företag och trygghetskonsulten som adjungerande medlemmar – samma som var involverade i Biskopsgården och Gamlestaden. Brottsförebyggande rådet för trygghet och hälsa kan anses som en process av »samarbete och lärande», med strävan att överbrygga mellan kommersiella intressen (som allmännyttiga bostadsföretag också är tvungna att följa) och ansvaret för invånarna.

Trygghetsrådet i Gårdsten var ett av fyra lokala trygghetsråd i stadsdelen. I de andra tre, vilka alla kan betraktas som partnerskap, var personal från stadsdelsförvaltningen ordförande och sammankallande. I Gårdstens trygghetsråd, däremot, hade ett allmännyttigt bostadsföretag ordförandeposten. Det framkom vid intervjuer att detta var ett resultat av en förhandling under vilken det allmännyttiga bostadsföretaget pressade stadsdelsförvaltningen att finansiera vissa delar av trygghetsgruppen i Gårdsten. Om de inte gick med på detta kunde inte bostadsföretaget acceptera en ordförande från stadsdelsförvaltningen. Ur den offentliga sektorns perspektiv kunde man inte avsätta extra medel till just det trygghetsrådet, om de inte kunde göra detsamma för de övriga tre – vilket inte var möjligt ekonomiskt. Därför släppte de motvilligt kontrollen över trygghetsrådet till det allmännyttiga Gårdstensbostäder som, enligt vad som nämnts tidigare, har samma kommersiella intressen som privata bostadsföretag har.

Detta gör att samarbetet ser ut som resultatet av ett typiskt »köpslående- och förhandlingspartnerskap», som uppstod till följd av att den offentliga sektorn ansåg att detta var ett sätt att behålla åtminstone något inflytande över ett område som annars skulle gått förlorat till kommersiella intressen. Dock gick det aldrig att helt klarlägga om någon aktör från stadsdelsförvaltningen de facto aktivt var involverad – eller om Trygghetsrådet i Gårdsten i praktiken var identisk med Trygghetsgruppen i Gårdsten. Om det senare var fallet, är resultatet att stadsdelsförvaltningen endast legitimerade det allmännyttiga bostadsföretagets ageranden, utan att kunna påverka innehållet. I så fall kan detta samarbete ses som ett exempel på hur partnerskap främjar kommersiella intressen, d.v.s. ger affärsintressenter privilegierat tillträde till offentlig politik.

Seglingskurser

En annan aktivitet i Gårdsten är här kallad »Seglingskurser». Detta var ett partnerskap mellan det allmännyttiga bostadsföretaget, ett seglingssällskap (vilket vanligtvis består av ungdomar från de rikare stadsdelarna i Göteborg) samt Göteborgs Rotaryklubb. Under sommaren erbjöds ett antal ungdomar från Gårdsten en seglingskurs i den västra delen av staden. På ett sätt kan detta partnerskap ses som en process av »samarbete och lärande», eftersom de involverade aktörerna säkerligen lärde sig mycket av varandra gällande socialt utanförskap och stigmatisering. Men om man i stället ser på det i ljuset av syftet – huvudsyftet enligt en anställd på bostadsföretaget var att förhindra att ungdomar börjar med kriminalitet – så kan partnerskapet snarare beskrivas som en process av »övertalning och viljepåverkan». Önskat uppträdande belönades; om du skötte dig fick du vara med på kursen. Detta är med Woltjers terminologi en retorik för att påverka folks attityder och uppträdande.

Diskussion om typ av samverkan

För att summera beskrivningarna av samarbetena i Biskopsgården, Gamlestaden och Gårdsten, var det tydligt att de flesta partnerskap och andra samarbeten, enligt Woltjers sätt att uttrycka sig, var processer av »köpslåenden och förhandlingar» eller »processer av övertalning och viljepåverkan». Vidare kan de kommunikativa processerna förhållandevis ofta beskrivas som främjande av ekonomiska intressen, d.v.s. att det var fall av samarbeten som gav affärsintressen privilegierat tillträde till offentlig politik. Ofta beskrevs omständigheterna som exempel på hur myndigheter försökte behålla åtminstone något inflytande inom områden som annars skulle gått förlorade till kommersiella intressen (och kom ihåg, som påpekats tidigare, att allmännyttiga företag i Sverige representerar kommersiella intressen, vilket självklart bostadsrättsföreningar också gör).

Vilka sorts problem relaterade till trygghet och säkerhet ville då partnerskapen och samarbetena då lösa? Som det verkar hade alla partnerskap och samarbeten faktiskt ett gemensamt syfte att göra bostadsområdet och stadsdelen till en lugn, attraktiv, fridfull och trevlig plats att växa upp och bo i. Således fokuserade samarbetena i första hand på den påverkan som människor och sociala problem har på utomhusmiljön, i andra hand på problemens påverkan på allmänna institutioner såsom skolor, och i tredje hand på påverkan från närliggande bostadsområden. Stigmatiseringsproblem är starkt sammanflätade med alla dessa fokusområden. Därför verkade problemen som samarbetena ville lösa förhållandevis komplexa.

Vi återknyter till Woltjer och hans processtyper, där han analyserade vilken sorts planeringssätt som passade bäst för en viss typ av problemlösning. Hans rekommendationer rör infrastrukturplanering in Nederländerna och han kommer till slutsatsen att (Woltjer 2000: 239):

- för *komplexa problem*, d.v.s. där det finns en konflikt eller osäkerhet kring mål och fakta, är en »process av samarbete och lärande» bäst;

- för *känsliga problem*, d.v.s. en konflikt kring mål och värdering, är en process av »köpslående och förhandling» bäst;
- för *fördelningsproblem*, d.v.s. samstämmighet kring målet men osäkerhet kring fakta, är en process av »övertalning och viljepåverkan» bäst;
- för *förbehållslösa praktiska problem* är en traditionell formell planeringsprocess bäst.

Frågan är om dessa teorier kan vara användbara för kommunal och lokal administration av stadsområden eller inte. Åtminstone belyser de en viktig iakttagelse: Om det finns komplexa problem som måste lösas, varför finns där så få processer av »samarbete och lärande»? Faktum är att det var endast två processer som kan beskrivas på det sättet: Bo Bra i Biskopsgården och Brottsförebyggande rådet för trygghet och hälsa/Gårdsten. Dessa kan beskrivas som sådana processer eftersom deras arbete verkar ha varit organiserade för att främja ömsesidigt lärande och för att finna lösningar som de inte skulle ha kommit fram till var för sig. De kan dock inte alls beskrivas som vara baserade på teorier kring konsensus eftersom det formellt inte togs några beslut i parterskapen – utan detta gjordes, åtminstone så vitt jag vet, i respektive institution. Ett sådant arbetssätt kan naturligtvis även skapa problem, eftersom någon part på hemmaplan kan fatta beslut som går emot alla eller några parter i partnerskapet. Detta har jag även sett flera exempel på att det har skett.

Woltjers teorier belyser även en annan observation: Varför finns det så få traditionella formella processer vid försök att lösa trygghetsproblem? Måste allt göras inom partnerskap? Ta t.ex. bristen på lägenheter som leder till flera trygghetsproblem i de tre förorterna – varför har inte den offentliga sektorn eller kommunpolitikerna agerat på detta uppenbart praktiska problem? Samma sak gäller för de allmännyttiga bostadsföretagens ansvar för »socialt boende» - varför har staden inte agerat på detta praktiska problem då två av stadsdelarna framhöll att de hade en för stor andel?

Det är också slående att i denna studie har den andra typen av partnerskap (konflikt kring målet) och det tredje (osäkerhet kring fakta) varit organiserade på så sätt att beslutsfattandet lämnades åt partnerskapet i sig – när dessa partnerskap samtidigt saknade partners som såg till befolkningens bästa. Hur kan partnerskap med målet att lösa konflikter kring mål och/eller fakta ta beslut utan att aktörer som tar ansvaret för invånarnas intressen är inblandade?

Avslutningsvis kan det också vara klokt att till viss del även titta på de samarbeten som i denna studie *inte* definierades som partnerskap. Vilken roll spelade dessa samarbeten? Som tydligt framgår i beskrivningen av dessa samarbeten gällde de huvudsakligen Gårdsten (fyra av sju). I ett femte fall (Gårdstens Trygghetsråd) var det oklart om det var ett partnerskap eller om stadsdelsförvaltningen endast legitimerade trygghetsåtgärderna av det allmännyttiga bostadsföretaget, utan att ha inflytande på genomförandet. Som nämnts tidigare kan dessa samarbeten ha varit ett resultat av avvisade invitationer till partnerskapen men de kan också helt enkelt vara projekt eller processer drivna av en aktör – i detta fall det allmännyttiga bostadsföretaget. En intressant fråga är dock, med hänvisning till Elander (2002) och Hetting

(2003), om det är troligt att projekt och processer liknande denna misstolkas för att vara partnerskap och på detta sätt framstår som legitima sätt att sträva mot målen enligt dokument som Rio-deklarationen, Agenda 21 och Habitat II Agendan – mål som ofta anses kräva ett governance angreppssätt.

*

Sammanfattning

I detta kapitel undersöks allmännyttiga bostadsföretag som varit involverade i trygghetsrelaterade projekt i utsatta förortsområden i Sverige. Målet har varit att klassificera samarbetsformer för att bättre förstå deras för- och nackdelar. Trygghetsåtgärderna har analyserats med hjälp av teorier kring governance vilket har resulterat i en förhållandevis komplex bild av inbördes förhållanden inom, och mellan, förorterna. Analysresultatet visade att de kommunikativa tillvägagångssätten ofta tenderade att främja affärsmässiga intressen. Det var också tydligt att det, med tanke på komplexiteten hos de trygghetsproblem som denna samverkan hade som mål att lösa, förelåg en markant brist på »processer för samarbete och lärande». Slutligen argumenteras för att demokratiska aspekter har åsidosatts, eftersom samverkansaktiviteterna ofta saknade någon part som bevakade invånarnas intressen.

Referenser

- Alexander, E R (1996). "After Rationality: Towards a Contingency Theory of Planning". In: *Explorations in Planning Theory*. Mandelbaum, Mazza & Burchell. New Brunswick, Center for Urban Policy Research.
- Allmendinger, Philip (2002). *Planning Theory*. Basingstoke, Palgrave.
- Bailey, N, A Barker & K Mac Donald (1995). *Partnership Agencies in British Urban Policy*. London, UCL Press.
- Baum, H (1983). *Planners and Public Expectations*. Cambridge, Schenkman.
- Bijker, Wiebe E, Thomas P Hughes & Trevor Pinch, Eds. (1987). *The Social Construction of Technological Systems*. Cambridge, Mass., The MIT Press.
- Borelius, Ulf & Ulla-Britt Wennerström (2009). "A New Gårdsten: A Case Study of a Swedish Municipal Housing Company." *European Journal of Housing Policy*.
- Boxmeer, Brechtje van & Ellen van Beckhoven (2005). "Public-Private Partnership in Urban Regeneration: A Comparison of Dutch and Spanish PPPs " *European Journal of Housing Policy* 5(1): 1-16.
- Dalton, L C (1986). "Why the Rational Paradigm Persists: The Resistance of Professional Education and Practice to Alternative Forms of Planning." *Journal of Planning Education and Research* 5(3): 147 -53.
- Elander, Ingemar (2002). "Partnerships and Urban Governance." *International Social Science Journal*(172): 191-204.

- Fisher, F & W Ury (1981). *Getting to Yes: Negotiating Agreement without Giving In*. Harmondsworth, Penguin.
- Flyvbjerg, Bent (1998). *Rationality and Power: Democracy in Practice*. Chicago & London, The University of Chicago Press.
- Forkby, Torbjörn (2008). *Gängrelaterat ungdomsarbete: Utvärdering av Ung och Trygg i Göteborg*. Göteborg, FoU i Väst/GR.
- Giddens, Anthony (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley, University of California Press.
- Giddens, Anthony (1990). *The Consequences of Modernity*. California, Stanford University Press.
- Goldberg, M.A. (1985). "The Irrationality of 'Rational' Planning: Exploring Broader Bases for Planning and Public Decision Making". In: *Rationality in Planning*. Breheny & Hooper. London, Pion: 120-136.
- Habermas, Jürgen (1984). *The Theory of Communicative Action. Volume I. Reason and the Rationalization of Society*. Boston, Beacon Press.
- Habermas, Jürgen (1987a). *The Philosophical Discourse of Modernity: Twelve Lectures*. Cambridge, Mass., MIT Press.
- Habermas, Jürgen (1987b). *The Theory of Communicative Action. Volume II. Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason*. Boston, Massachusetts, Beacon Press books.
- Habermas, Jürgen (1993). *Justification and Application: Remarks on Discourse Ethics*. Cambridge, Mass., MIT Press.
- Healey, Patsy (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London, MacMillan Press Ltd.
- Hertting, Nils (2003). *Samverkan på spel: Rationalitet och frustration i nätverksstyrning och svensk stadsdelsförnyelse (Games Local Actors Play: Rationality and Frustration in Network Governance and Swedish Neighbourhood Renewal)*. Växsjö, Égalité.
- Hoare, Quinti (1983). *Antonio Gramsci: en politisk biografi*. Lund, Arkiv.
- Kaiser, EJ, D R Godschalk & F Stuart Chapin Jr (1995). *Urban Land Use Planning*. Urbana, University of Illinois Press.
- Kooiman, J, Ed. (1993). *Modern Governance: New Government-society Interactions*. London, Sage.
- Lapintie, Kimmo (2002). "Rationality Revisited: From Human Growth to Productive Power." *Nordic Journal of Architectural Research* 15(1): 29-40.
- Lapintie, Kimmo (2003). *Governing Life in Space: Expertise and Power in Urban and Regional Planning*. Network Societies: A New Context for Planning, AEOSOP/ACSP Congress, Leuven, Belgium.
- Majone, G (1989). *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven and London, Yale University Press.
- Mayhew, L H (1997). *The New Public Professional Communication and the Means of Social Influence*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Olsen, O E (1990). "Planning Theory in a Paradigm Perspective." *Scandinavian Housing and Planning Research* 7(2): 83-91.
- Raiffa, H (1982). *The Art and Science of Negotiation*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Rhodes, R (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, Open University Press.
- Rosenau, J N & E O Czempiel, Eds. (1992). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Sager, Tore (1994). *Communicative Planning Theory*. Aldershot, Ashgate.

- SOU (2000). *En uthållig demokrati: Politik för folkstyrelse på 2000-talet (A Sustainable Democracy: Policy for Democracy in the Twenty-first Century)*. Stockholm, Demokratiutredningens betänkande, SOU 2000:1, Justitiedepartementet.
- Stake, Robert E. (2006). *Multiple Case Study Analysis*. New York, The Guilford Press.
- Stenberg, Jenny (2004). *Planning in Interplace? On Time, Power and Learning in Local Activities Aiming at Social Inclusion and Sustainable Development*. Thesis, Gothenburg, Chalmers Architecture.
- Susskind, L & J Cruikshank (1987). *Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*. New York, Basic Books.
- Throgmorton, J .A. (1993). "Survey Research as Rhetorical Trope". In: *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Fischer & Forester. Duke, University Press.
- Voogd, Hank (1995). "Environmental Management of Social Dilemmas." *European Spatial Research and Policy* 2(1): 5-16.
- Woltjer, Johan (2000). *Consensus Planning: The Relevance of Communicative Planning Theory in Dutch Infrastructure Development*. Aldershot, Ashgate.

Three Neighbourhoods: Different Types of Governance

Jenny Stenberg, Chalmers Architecture, jenny.stenberg@chalmers.se

Abstract

This article examines municipal housing companies in Sweden, involved in safety projects in exposed suburban areas. The aim here has been to classify the collaborations in order to better understand their pros and cons. The safety activities were analysed with help from theories on governance and resulted in a quite complex image of interrelations within and between the suburban neighbourhoods. The result of the analysis showed that these communicative procedures quite often can be described as promoting business capital. It was also apparent that, considering the complexity of the safety problems these collaborations aimed at solving, there was an obvious lack of processes for collaboration and learning. It was conclusively argued that there is an inconsistency from a democratic point of view as most collaborations lacked partners who served to guard the population's interests.

*

Introduction

The feeling of safety is a basic need for all humans. The development of metropolitan areas in Sweden – with an increase of neighbourhoods experiencing housing segregation, the social exclusion of certain groups and the stigmatization of specific housing areas – has resulted in a situation in which the feeling of insecurity is discussed more and more. These circumstances have resulted in a »safety and security wave« by which, on the one hand, many public actors at different levels of society join forces to try to influence the development in a desired direction, and, on the other hand, the development of a new safety market whereby consultants – not forgetting the academic realm – try to create conditions conducive to a required development from the perspective of the academic and/or business economics.

Municipal housing companies in Sweden are one of the local actors that are often involved in such work, in collaboration with local authorities, the police, private housing companies, et-cetera. The work is often carried out in parallel to, and sometimes directly involved in, a municipal planning process for (sub)urban change – i.e. it is essential that the discipline of archi-

ecture and planning take part in the discussion. The safety and security wave will be discussed in two related articles within the discipline of architecture and planning, taking examples from three suburban areas in Gothenburg, Sweden, where local partnerships for safety and security have existed for some years. This first article focuses on the types of partnerships that have been developed as the result of this social change, and analyses similarities and contrasts. The second article, also published in this journal – *Partnerships for Safety: Urban Development or Social Exclusion?* – further investigates the theme of citizen participation in safety partnerships.

Background

Urban development in metropolitan areas in Europe has undergone considerable changes, since new theories on and approaches to planning have been developed and a more collaborative, communicative planning approach has evolved (Sager 1994; Allmendinger 2002) – among other things as a result of the Agenda 21 agreement and the Habitat II Agenda.

This change has influenced not only planning procedures, but also the municipal and local administration of urban areas where partnerships between different actors currently comprise a quite common way of managing urban change. There are many different labels for such partnerships but in the field of planning they are often referred to as PPPs, i.e. private-public-partnerships (see, e.g., Boxmeer and Beckhoven 2005); most often they are simply described as a type of governance planning, in the words of planning researcher Patsy Healey. This approach, as described by Healey, implies a transition from the traditional, rational, instrumental, target-oriented and hierarchical form of planning – »government«, to an open, communicative and collaborative form of planning – »governance«. Governance includes not only formal structures, but also informal arenas and networks (Healey 1997).

In Sweden, partnership is quite a new form of collaboration between municipalities and companies for dealing with problems and development work in housing areas. Still, it is a form of organization and control that is evidently expanding and that the Swedish Association of Municipal Housing Companies (SABO), among others, has come to recommend. According to political scientist Nils Hertting (2003), the dilemma of network control in city district renewal is that the parties have difficulty agreeing on forms of collaboration, which are therefore constantly changing. At first sight, partnership can appear to offer a solution to this problem – but the risk is that an already skewed balance of power is reinforced, at the cost of the residents' influence and the importance of the formal decision paths for the measures actually taken in a city or city district.

Here, it may be important to point out that municipal housing in Sweden is not to be confused with social housing as the term is used in Europe. In Sweden, the municipal housing companies have previously been largely responsible for social housing, but this role is rapidly changing as municipal housing companies – referring to the market economy – argue that they should act in the same way as private housing companies do (Sahlin 2001). This devel-

opment has resulted in a general shortage of apartments for people with social problems in the municipality of Gothenburg. Simultaneously, the increasing problem of the stigmatization of certain city districts in Sweden has led to a situation in which housing companies, often collaborating in local partnerships with the authorities, explicitly strive for a decrease in the share of apartments for people with social problems, as the presence of such individuals adds to the level of stigmatization.

The development of governance is closely related to the globalization process, which connects local and global issues. Planning researchers Hambleton, Savitch and Stewart have discussed, e.g., how the globalization process has influenced innovations in urban governance in Britain and North America, with a specific interest in the opportunities for local democracy to develop at neighbourhood and city levels. One of their main interests is in how local leaders may take into account global changes and use these changes to strengthen local democracy (Hambleton et al. 2002).

Method and empirical material

The two articles present some of the results from an interdisciplinary research project called »Municipal Housing and Local Safety« conducted during the period 2005-2007 in Gothenburg and funded by the Swedish research council Formas, with participants from the University of Gothenburg and Chalmers Architecture: Ingrid Sahlin, project leader, Institution of Social Work; Ulf Borelius, Ulla-Britt Wennerström, Institution of Sociology; Johan Öberg, Faculty of Fine, Applied and Performing Arts; and Jenny Stenberg, Chalmers Architecture. The entire project aimed at investigating how municipal housing companies in Sweden work to increase safety and security in so-called exposed housing areas, through involvement in partnerships and other forms of collaboration – with a special focus on revealing the implications on local discourses about safety and power relations between landlords and tenants. The two articles will not grasp this entire scope, however, but concentrate on certain issues closely related to the discipline of architecture and planning.

The investigation of the three suburban areas was carried out as case studies (Flyvbjerg 1998; Stake 2006), focusing on activities the partnerships on security have been involved in and people's opinions and thoughts about these activities and the partnerships. Further, for the analysis, a combined power and discourse analysis (Fairclough 1992; Jørgensen and Phillips 2002) has been used as an overall approach, combined with a classical ethnographic community study approach. The analysis has been based on information from multiple sources – direct and participant observation, individual and group interviews with employees and citizens, documents, archival files, actual artefacts – implying a possibility to triangulate information. The data are both qualitative and quantitative, with a main focus on the former. The total number of interviews was 45, of which 32 were conducted with 41 employees and 13 with 64 citizens. The empirical material was analysed with help from computer-assisted qualitative data analysis software.

Three suburban housing areas in Gothenburg were studied and compared; in these neighbourhoods, municipal housing companies were the most prominent landlords and local partnerships on safety and security had been developed. All three areas had a history of stigmatization problems, and the safety and security partnerships constituted one of the measures that were implemented to address social problems. In Biskopsgården about 8,300 rental apartments were owned by one private and two municipal housing companies, which in 1993 together with the city district administration and city planning office formed a partnership called »Live Well«. In Gamlestaden with approximately 4,000 apartments owned by 43 landlords, in 2001 one of the municipal housing companies initiated the »Property Management Collaboration«. In Gårdsten in 1997, finally, the municipal housing stock was gathered into a new company, Gårdsten Residences, which owned all 2,700 rental apartments in the area, and whose task it was to reverse a negative trend in the area using non-traditional methods. These three residential areas thus represented three distinct landlord structures and three different kinds of partnerships for increased safety and security, yet in all of them an intensive safety and security effort was underway with the municipal housing companies playing a leading role.

Theoretical framework for the analysis

The theoretical framework used for the analysis is based on governance according to Healey, which, on the one hand, takes its point of departure in Jürgen Habermas' theory of communicative action (Healey 1997; drawing on Habermas 1984; 1987a; 1993). These Habermasian theories stress that modern society lacks the ability to meet the individual requirements of the people. As a result, the institutions of society try to manipulate the people: the system invades lifeworld. The people then interact with each other, in order to answer or survive this modern crisis – creating »resistance movements« – and it is this interaction that Habermas labels communicative action. Hence, when people meet each other and come to an agreement, this takes the place of the revolution in modern society.

GOVERNANCE – HEALEY

The concept of governance, as described by Healey, is on the other hand based on Anthony Giddens' theory of structuration (Healey 1997; drawing on Giddens 1984; 1990). This theory concerns the structuration of social life and describes the interplay between »human agency« and »social structure«. It is assumed that there is a close connection between everyday social interaction, the development of standard procedure, and the reproduction of the social organization. This implies that social behaviour is closely related to temporal and spatial aspects. The theory developed as a result of Giddens' criticism of the traditional view on the role concept. He stated that people, instead of having a fixed role, assume different positions in distinctive situations. Identity and role are constantly constructed and reconstructed in everyday social life. This happens because of the basic human need to feel ontological security, i.e. a feeling that the surroundings can be trusted and that there is a possibility to handle threats and risks.

The structuration theory is based on the assumption that human beings have the ability to reflect on their actions and that people have theories about these actions, although the theories may not always be correct. There are three different forms of human consciousness: the unaware consciousness (exists within the human being but is hindered by different mechanisms from being used intentionally); the practical consciousness (memories and knowledge that are in deliberate use in everyday life); and the discursive consciousness (made available when discussing and reflecting).

What then did Giddens mean by »structure«? Structures consist of »rules« and »resources«. Rules are often vague, hidden regulations that surface in everyday life. Most are informal, not having been formalized. Resources involve one's capacity to influence the environment. There are allocative resources (influencing the physical environment) and authoritative resources (influencing people). When rules are related to resources, this leads to the creation of structures. However, structures do not exist separate from humans' memories and actions, but rather cause the structuration of people's actions – implying an active flow of social life through an interplay between human agency and social structure. This is how the reproduction of social systems occurs.

To summarize, Healey's governance implies a theoretical framework based on Giddens' theories on how the reproduction of social systems takes place and Habermas' theories about people meeting each other and that coming to an agreement takes the place of the revolution in modern society. Upon coming this far, it is important to add that we have not yet made a distinction between people's everyday life in, e.g., a housing area where they live and people's everyday life within a company or an institution where they work. These are worlds that are certainly interconnected, e.g., when a planner is appointed to make a plan for a certain neighbourhood and to a great extent interfere with the people there to gather information about their view on the planning problem. Without this distinction it is easy to end up with a description of contemporary communicative planning as being part of the Habermasian lifeworld – as a kind of everyday activity of the stakeholders (including citizens), rather than as part of the system; as an instrument for control of land use and the real estate market. Planning researcher Kimmo Lapintie has stressed that such a description of communicative planning – as a kind of everyday activity of the stakeholders – does not go along with Habermas' theories, as Habermas regarded lifeworld as the everyday life of citizens (possibly being visited by planning experts at certain times). Planning activities conducted by stakeholders should rather be perceived as part of the bureaucratic and economic system pervaded by success-oriented action – threatening to colonize the lifeworld of immediate social relations (Lapintie 2003; drawing on Habermas 1984). Further, Lapintie stressed that genuine Habermasian communicative theory, due to its purism, has a problem with the exclusion of strategic thinking and power aspects in a way that makes it less helpful in studying the society of today (Lapintie 2002). And as an obvious consequence – when debating the role of the planner – in communicative theories on planning, the power of the planning expertise itself has often been neglected (Lapintie 2003).

CONSENSUS PLANNING – WOLTJER

Subsequently, considering this lack of strategic thinking in the theoretical framework, we need to better understand how communicative planning procedures may be organized. Planning researcher Johan Woltjer uses his theoretical framework on consensus planning from three different perspectives to describe such processes (Woltjer 2000):

- collaboration and learning
- bargaining and negotiation
- persuasion and will shaping

The first perspective – a process of collaboration and learning – is built to a great extent on Habermas' theories on communicative action (Habermas 1984; 1987b). A group of actors meet and are likely to make decisions about things happening in their common environment. Complexity is central. They listen, learn and make collective decisions. Hence, the decisions are based on opinions; they are made with a communicative rationality with language as the interconnection. Typical of this perspective is that »good solutions« are considered to be those that the people involved can agree upon. Hence, the decisions are not based on, e.g., technical or scientific knowledge, but rather a kind of »common sense« that has been developed in dialogue with the actors concerned. These are social learning processes in which the individuals have a role and in which one may see and understand why different actors take part from certain standpoints. The group produces a decision together, a conclusion no single participants could have arrived at on his/her own. This perspective is often adopted in processes aiming at implementing the vision of sustainable development when planning for, e.g., an infrastructure change or the handling of waste in an urban area.

In the second perspective – a process of bargaining and negotiation – an intermediary is often involved and the process continues until all actors involved agree that it is not possible to achieve a higher profit (Fisher and Ury 1981; Raiffa 1982). Interests and appropriateness are central. The actors experience a »win-win« situation; one often sees a strategy to avoid »win-lose« and »yes-no« situations. The actors, however, do not enter into partnerships if they can win as much in another way – i.e. if the »best alternative to a negotiated agreement« (BATNA) is higher elsewhere (Susskind and Cruikshank 1987). An organization may, e.g., refer to its BATNA upon deserting from a consensus planning partnership and return to a traditional decision-making process. Thus, a prerequisite for the process of bargaining and negotiation is that all actors realize more BATNA than they would on their own. The difference between the two perspectives is that in the former the actors agree as a result of a learning process, while in the latter the agreement is a result of a bargaining whereby the various actors may not even participate themselves.

The third perspective – a process of persuasion and will shaping – concerns rhetoric: influencing peoples' attitudes and behaviour (Baum 1983; Majone 1989; Throgmorton 1993). »Facts« being the only information base in planning processes has been rejected in all these perspectives, but the political dimension is perhaps the most visible in this third one. Here, planning

involves making use of rhetoric –amalgamating facts and values. This persuasion may be a question of giving actors time to get used to a solution, to strive for a mental image to be built up (Voogd 1995). Information meetings, open house, propaganda and marketing are used as natural ingredients in planning. Desired behaviour is rewarded. Professional communicators are needed; these new specialists have gradually come to dominate the debate. Communication is a profession, and qualified tools are used – a development which, according to some researchers, is part of a top-down strategy to avoid public debate (Mayhew 1997). »The effects are that new communication efforts by government agencies may appear to enhance public debate but, in effect, are means to enhance mass persuasion« (Woltjer 2000: 38).

To summarize, according to Woltjer consensus planning – thus all three perspectives – is about discarding objective facts as grounds for planning, as it is assumed that the reality is socially constructed. It is rather multitude, pluralism and complexity that are the catchwords – beyond science and technique; the idea is that these catchwords will provide good quality information for decision-making within the planning process. Theories on consensus planning are also united regarding the rejection of »technical rational control« and emphasize broad participation in the decision-making processes, whereby decisions most often are made outside the formal machinery. This description of consensus planning, according to Woltjer, also pertains to the concept of governance (Woltjer 2000). Therefore, he argues, the challenges are the same for both concepts: How can the planning process possibly function well, even though it is obviously not consistent with decision-making procedures within the formal authorities (Rosenau and Czempiel 1992)? Some theorists argue for consensus planning as a substitute for traditional planning procedures (see e.g. Goldberg 1985; Dalton 1986; Olsen 1990), while Woltjer rather recommends it as a complement (see, e.g., also Kaiser et al. 1995; and Alexander 1996).

PARTNERSHIPS – ELANDER

Power aspects in relation to citizens are not discussed much in any of the three perspectives, although Woltjer stresses that consensus planning does not go along with representative democracy. Actually, most researchers seem to fully agree with political scientist Ingemar Elander: »Partnership arrangements leave the question of accountability wide open« (Elander 2002: 199). Still, in practice, partnerships seem to be greatly cosseted by many actors, not only practitioners but also researchers involved in local development work as consultants. In order to understand more, perhaps we should further elucidate the definition of partnership.

Elander describes partnership as »a coalition of interests drawn from more than one sector in order to prepare and oversee an agreed strategy for the regeneration of a defined area« (Elander 2002: 191; drawing on Bailey et al. 1995: 27). The definition he uses for governance is relatively synonymous: »governance refers to self-organising, interorganisational networks« (Elander 2002: 198; drawing on Rhodes 1997: 53), with four characteristics in common:

- Independence between the organizations in the network
- Continuous contact within the network
- Game-like collaboration based on trust and with agreed-upon rules
- The network is autonomous from the state

Further, Elander describes the development of governance as a result of ongoing changes in the relationship between the state and society. He says that when urban development takes place, governance processes are often formed either (a) to solve problems when the authorities' traditional methods have failed; (b) where new socio-political fields have emerged and no public institution has yet claimed its engagement; (c) where public *and* business interests are extensive; or (d) where there is an obvious possibility for synergy effects and a win-win situation (Elander 2002; drawing on Kooiman 1993: 251). Considering these circumstances and the democratic aspect there are, according to Elander, four ideal types of partnerships (2002: 201):

- Partnerships promoting private capital, i.e. that give business actors privileged access to public policy
- Partnerships as a way for public authorities to maintain their influence over areas they would otherwise lose to business interests
- Partnerships as a channel for certain citizen groups to influence policy-making
- Partnerships to strive for the goals in the Rio Declaration, Agenda 21 and Habitat II documents, i.e. a kind of partnership whereby they not only take responsibility for their own territory but also for other countries and future generations

Applying these models of partnerships, Elander proposes a number of research questions to pose about the actors involved when studying partnerships (2002: 200), which, together with the theories presented above, have served as guidance in analysing the safety and security work in the three city districts.

Description of the collaborations

When examining the three city districts for collaborations with relation to safety and security, a number of temporary or longer-lasting activities emerged. As shown in Figure 1, in which all of these activities are mapped, many of them were interrelated with each other as the actors were often involved in several of the activities. Hence, governance should here be described as a *network* of interrelated collaborations rather than as one collaboration in each city district. Furthermore, it was obvious that there were also interlinkages between these safety and security activities throughout the municipality. Additionally, as we will see below, it is not at all obvious that all collaborations are partnerships, if we follow the above-mentioned definition of the concept.

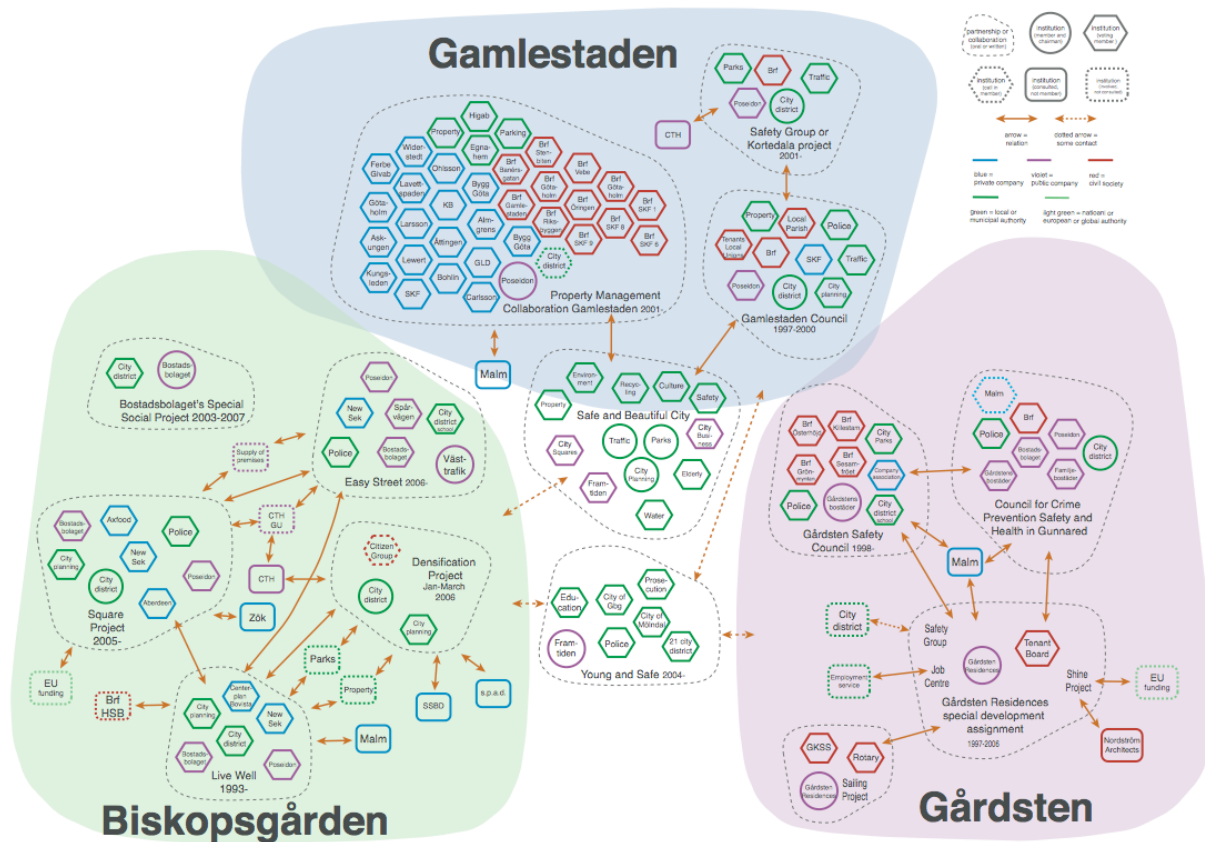


Fig. 1. Relations between safety partnerships and other collaborations in the three case study areas.

COLLABORATIONS IN BISKOPSGÅRDEN

Live Well

In Biskopsgården, the Live Well (Bo Bra) partnership was the most extensive collaboration and was also closely involved in much that took place within the rest of the collaborations on safety and security. Still, Live Well was organized as a free-standing partnership with quite a clear structure. This local partnership with participants from three sectors – the city district administration; two municipal housing companies; one private housing company; and the town planning department of the municipality – was initiated in 1993 by a private housing company. The participants in the local partnership have employed a process leader, who is responsible for seeing the process through. From an overall perspective, the purpose was to work towards making Biskopsgården an attractive area and to help people feel safe and secure.

This partnership may be considered as striving to bridge the interests between those employed by housing companies (mainly business economics interests) and civil servants (mainly population responsibilities interests). To use the words of Woltjer, Live Well may be described partly as a process of collaboration and learning, and partly as a process of bargaining and

negotiation. The latter seems to have been the main focus, however, with the concept of win-win used as a shared mantra by all involved actors. Still, all actors have participated in the processes and thus learned from each other, and therefore the former process must be considered to have been present as well.

Densification Project

Another initiative, the »Densification Project« (Nya Bostäder i Biskopsgården), was the result of a collaboration initiated in 2005 between the city district administration, the city planning office and Live Well. The city planning office was assigned the task of developing a densification plan for the multicultural city district of Biskopsgården, to redress the pressing shortage of residences in the municipality of Gothenburg. As the city district was built in the 1950s and 60s, decades characterized by functional planning and low building density, the physical environment not only tolerated densification, but also welcomed new buildings in certain areas.

The city district administration decided to engage citizens directly in this planning project. In the first place, the aim was to collect suggestions about where new buildings could be situated. However, as it was the city district administration that financed the citizen participation project, the objective was also related to the administration's wish to increase participatory democracy. This project may be considered as an example of how the city district administration strived for the democratic goals in the Agenda 21 document and thus functioned as a channel for certain citizen groups to influence policy-making (although the function was not good enough). Additionally, the citizens' determination to shed light on certain social aspects may be an example of the Habermasian communicative action – perhaps the only attempt to create »resistance movements« that was seen in the empirical material.

Easy Street

A third partnership in Biskopsgården engaged an organization called »Easy Street« (Lugna gatan), a collaboration between two public transport companies in western Sweden, the city district administration, Live Well, the two largest municipal housing companies and the police. Easy Street is part of »Fryshuset«, a foundation headed by the Christian organization YMCA. Easy Street was founded in 1995 in Stockholm with an aim to counteract violence and vandalism in the public transportation system; an additional purpose was to help young unemployed people enter the labour market. Easy Street quite rapidly expanded its activities to Sweden's second and third largest cities, Gothenburg and Malmö – in Gothenburg at this point it was active in three city districts. In Biskopsgården the partnership engaging Easy Street started up in 2006. The activities were carried out by five employed local hosts working together with juniors and trainees participating on a volunteer basis (Borelius forthcoming). The interests of the actors involved were numerous; in short, they can be described as converging in the interest of achieving calm and safe streets for the public, in the outdoor environment and on public transportation. Additionally, the foundation had the interest of helping young unemployed people. There may, however, also be a more hidden interest shared by, as it seemed, at least the city district administration and the police: to test how the civil society

can be included in work such as public outdoor safety and security, as society can no longer afford to pay the complete cost of it. Thus, the partnership may be considered an example of how public authorities try to maintain some influence over areas they think they would otherwise lose to business interests.

Square Project

A fourth partnership was the »Square Project« (Förnyelse av Friskväderstorget), which engaged Live Well, the city district administration, the city planning office, the two largest municipal housing companies, one private housing company, the owner of the building housing the local food store, the police, and a property investment manager. The partnership was formed in 2006 to tackle problems of impoverishment of the local square Friskväderstorget, a quite common tendency of mid-sized squares in Sweden today due to the peri-localization of hypermarkets. The square was owned by the business companies and its management was not at all satisfactory. From the citizens' point of view, this impoverishment caused safety and security problems as an empty square ultimately becomes a barrier between the tram stop and the residences (Stenberg 2004). It also causes a lack of public service, as establishments such as banks and post offices escape as well.

Together the actors formed a non-profit association, according to tradition consisting of a chairman, treasurer, etc., and with one person from each organization represented on the board. They thereafter engaged a consultant skilled in how to allow local squares to survive and initiated an investigation aiming at how to proceed with the development. The work led to a joint EU application to finance the improvements. The common interests of the actors seem to have been to enhance the square to allow it to survive and function as a place where the citizens could get public service, bind together the public transportation and the residences, and function as a local meeting place for the citizens.

This partnership is actually one in which *all* four of Elander's motives for starting a partnership seem to have been present: (a) authorities' traditional methods have failed; (b) no public institution has claimed engagement; (c) public and business interests are extensive; and (d) an obvious possibility for a win-win situation. It was also an example of how public authorities strive to regain influence over an area they have lost to business interests. However, it may also, to use the vocabulary of Woltjer, be considered a process of persuasion and will shaping, as the association seems to have chosen its members – large municipal and private housing companies – in order to convince the small shop owners renting premises there of the advantages of gentrification even if they did not discuss all possible consequences for these shop owners (e.g., the risk of increased rent accompanying the improvements).

Special Social Project

There has also existed a smaller project, here called the »Special Social Project« (it had no specific name in Swedish), which was initiated by one of the municipal housing companies, collaborating with the city district administration. This collaboration came as a result of a governmental funding programme (Local Development Agreements) not succeeding at its

integration goal – leaving stigmatization problems and severe over-crowding to be solved at the local level. Therefore the municipal housing company received a large sum of extra funding for five years from their municipal mother company, for working with these social problems.

The collaboration was institutionalized by temporarily locating two socially skilled personnel in the most exposed housing area. These persons, employed by the municipal housing company, accomplished improved communication between the tenants and the housing company, on the one hand, and the housing company and the city district, on the other hand. As it was a time-limited project, their long-term intention was to implement the ideas in the existing structure, i.e. the employed caretakers were to learn this new way of communicating with the city district administration – in order to provide tenants with better service.

This process may very well be described in the words of Giddens: a reproduction of a social system. It was accomplished by carrying out certain activities, i.e. touching their colleagues' discursive consciousness (available when discussing and reflecting), thus allowing them to be more attentive to their unaware consciousness when acting in their everyday working life. Naturally, this collaboration may also have democratic implications, as improved communication between the two sectors can imply trouble with confidentiality. However, if the personnel simply talked but did not actually violate secrecy, then it cannot, as mentioned earlier drawing on Elander, be considered a partnership because of the lack of a coalition of interests drawn from more than one sector.

Young and Safe

Lastly, the sixth collaboration activity in Biskopsgården was called »Young and Safe« (Ung och trygg) (Forkby 2008). This was a top-down initiated partnership governed from the municipality level and with branches in many of the 21 city districts – also in Gamlestaden but yet not in Gårdsten. The actors involved were the Framtiden group (mother organization for all municipal housing companies in Gothenburg and owned by the city), the police, the prosecution authority, the education administration, and, at the local level, the city district administration. The main interest of the actors involved in Young and Safe was to work against gang criminality, mainly by preventing the recruitment of new youths and striving for increased safety and security in the city. The partnership was initiated by the Framtiden group, without any formal decision made by the municipal executive committee, and this actor also convenes the meetings.

Locally in Biskopsgården and Gamlestaden, this partnership did not seem to have had much influence or many activities, even though the concept had been discussed to some extent and at least one joint workshop at the chief level of the city district administration of Biskopsgården had taken place. As it seems, top-down partnerships like this have more difficulty overcoming problems that are the result of bridging interests between sectors than do more locally originated partnerships. This is likely caused to a great extent by confidentiality rules.

The actors seem to feel that these are easier to handle ethically when treated at a very local level.

This partnership may also, in the words of Giddens, be described as an example of what happens when there is a lack of authoritative resources: the actors in Young and Safe hitherto had not succeeded in influencing those employed by the social service sector locally. Actually, the locally employed repeatedly described that there was no win-win situation in Young and Safe. Often, they already had an ongoing youth programme (although perhaps not good enough) and could not see how the top-down initiative by Young and Safe could improve that programme: the BATNA was not considered to be greater with Young and Safe. However, as the municipal actors were superior to them they could not officially reject Young and Safe, they had to pretend upwards that it made sense, though in practice interviewees most often maintained that there was no difference compared to before. One may wonder whether Young and Safe can actually be considered a process of persuasion and will shaping. A rhetoric to influence attitudes and behaviour – to amalgamate facts and values – of the locally employed in the first place, but also the general public gradually came to dominate the debate: Professional communicators having information meetings, open house, producing propaganda and marketing. Is this, in the words of Woltjer and Mayhew, a development that is part of a top-down strategy to avoid public debate? Hence, as communication is considered a profession, public agencies are using qualified tools to implement strategies that appear to enhance public debate but, in effect, are means to enhance mass persuasion.

ACTIVITIES IN GAMLESTADEN

Property Management Collaboration

In Gamlestaden, the most extensive partnership was a collaboration called the »Property Management Collaboration« (Föreningen Fastighetsägare i Gamlestaden), initiated in 2001 by the largest municipal housing company in the area, in cooperation with a consultant – the same one later involved in Biskopsgården. A total of 42 property owners were members of the association, many tenant-ownership associations but also private housing companies and some public property owners. Also in this district, the actors formed a traditionally constructed non-profit association and the aim of the collaboration was to make the neighbourhood more safe, secure and attractive. The city district administration was not a member of this partnership, but was kept fully informed through being a call-in member. One common interest of the actors was to reduce the number of apartments in social housing, as all involved actors were actually of the same opinion that Gamlestaden had too much of it. Another inter-related interest was to reduce the amount of outdoor crime in the area.

This partnership may be an excellent example of a collaboration promoting business capital, i.e. a partnership giving business actors privileged access to public policy. About half the actors were business companies, most possessing residences and about half being tenant-owner associations. Only one was a municipal housing company, but in Sweden today these have the

same economic prerequisites as private housing companies do. That the partnership was giving business actors privileged access to public policy was rather obvious, as civil servants were only call-in members even though the civil servants interviewed actually agreed upon the social housing strategy the partnership approved.

This partnership may also be regarded as a channel for certain citizen groups to influence policy-making, as many of the actors were tenant-owner associations with residents on their boards. As a matter of fact, one may perhaps rather consider this partnership a process of persuasion and will shaping, initiated by the municipal housing company with help from the safety and security consultant firm – the private housing companies being one target, the citizens (lifeworld) within the tenant-owner associations another, and the civil servants within the city district a third. The first-mentioned group was persuaded to accept the »new rules«, that they could not let their apartments to anyone simply to gain income. The second-mentioned group was to accept and finance certain so-called hard measures such as gates, locks and entry code numbers to keep the »bad guys« off their properties. The third-mentioned group was to subordinate their population responsibilities interests to the increased stigmatization effects of the city district, and act as if social problems did not exist if they were pushed outside of their district. Hence, this partnership may not, like Live Well in Biskopsgården, be considered as striving to bridge the interests between business economics interests and population responsibilities interests, and – even if the concept of win-win was sometimes used – can hardly be seen as a process of bargaining and negotiation, as the city district was not formally a full member.

Gamlestaden Council and Safe and Beautiful City

The Property Management Collaboration partnership was formed as a result of a previous collaboration project that took place during the period 1997-2000, here called the »Gamlestaden Council« (Gamlestadsrådet). This partnership was formally initiated by the city district committee – politicians being full member – and the collaborating partners were, besides the the city district administration, municipal and private housing companies, private property owners, tenant-owner associations, local unions of tenants, the local parish, the local police, the city planning office, the traffic and public transport administration, and the city real estate administration. The common interest was to counteract stigmatization effects, and the activities were formed and carried out in different working groups taking responsibility for certain issues. One group worked with traffic problems and succeeded in bringing forward municipal investment measures for the thoroughfare, which was considered very unsafe by the local actors. This was carried out as part of a municipal collaboration called »Safe and Beautiful City« (Trygg vacker stad). Actually, such a development with urban change based on processes of bargaining and negotiation are not at all unusual today in the municipality: Local partnerships manage to convince the municipality to hold their districts as the most prioritized, by collaborating locally and investing some of the necessary funding. Even public playgrounds are more and more often realized this way in the municipality. This is a process in which there must naturally also be losers, as the municipality does not have an endless supply of money.

Safety Group and Kortedala Project

In Gamlestaden, there has also existed a related collaboration: The »Safety Group« (Trygghetsgruppen), which seems to have become the »Kortedala Project«. This collaboration between the city district administration of Kortedala, property owners, unions of tenants, the parks and landscape administration, and the traffic and public transport administration had the aim of a clean, safe and humane city district. The structure of the collaboration was not very clear but the main aim, at least in recent years, seems to have been to strive towards this goal – by, among other things, reducing the extent of social housing in the district. These collaborations can thus be considered mixtures of a process of persuasion and will shaping, with a process of bargaining and negotiation.

COLLABORATIONS IN GÅRDSTEN

In Gårdsten (Borelius and Wennerström accepted), the partnerships were quite different to the other two cases. At first sight, it actually seemed as if there were no partnership at all, only a single municipal housing company in possession of almost all residences – with a special political assignment and no interest in collaborating with anyone. However, it eventually turned out that this lack of interest may perhaps be the result of the municipal political assignment to use unconventional methods to reverse a negative trend of severe stigmatization: They did not want to be trapped in the same old rut as their forerunners – and possibly felt that their BATNA was higher elsewhere than collaborating with the city district administration or any of the traditional local partners. Thus, there existed partnerships, even if they seem to be smaller and more controlled by the municipal housing company. There also existed many activities that were not partnerships, drawing on Elander, even if this may be confused as such due to their being part of an unconventional strategy.

Shine Project, Safety Group, Job Centre, Tenant Board

The »Shine Project« – a measure receiving extra funding from the EU – was not a partnership, but rather an ordinary architect commission with the assignment of designing the rebuilding of one part of the area in an ecological way and with more tenant involvement than usual. The »Safety Group in Gårdsten« (Trygghetsgruppen) was not a partnership either, but instead a measure carried out by the municipal housing company. On a regular basis they employed a group of people living in the area to be available to all their tenants when they felt unsafe – e.g., when walking from the bus stop to their residence late in the evening. Nor was the local »JobCentre« run by the municipal housing company a partnership, as the collaboration with, e.g., the municipal employment services may not be considered as, in the words of Rhodes, a continuous collaboration based on trust and with agreed-upon rules. Neither may it be considered as a partnership approach to have a majority of tenants on the board like this municipal housing company did.

Still, perhaps some of these activities could have been partnerships if the development had been different. Perhaps it was a result of a tentative process of bargaining and negotiations? The invited actors might not have found it interesting enough to participate? Their BATNA

was higher elsewhere? Or perhaps it was a result of an unsuccessful invitation from the municipal housing company to a process of persuasion and will shaping?

Gårdsten Safety Council and Council for Crime Prevention, Safety and Health

However, one collaboration that can be considered a partnership was the »Gårdsten Safety Council« (Trygghetsrådet), which was a local division of a larger partnership in the district called the »Council for Crime Prevention, Safety and Health in Gunnared« (Brottsförebyggande rådet för trygghet och hälsa) with partners from the city district administration, all municipal housing companies in the Gunnared district, the health centre, the police, the social insurance office, the parks and landscape administration, local private companies, and a safety consultant as call-in member – the same one who was involved in Biskopsgården and Gamlestaden. The Council for Crime Prevention, Safety and Health in Gunnared may be regarded as a process of collaboration and learning, striving to bridge the interests between business economics interests (which municipal housing companies are also forced to follow) and population responsibilities interests.

The Gårdsten Safety Council was one of four local safety councils in the city district – they had one in each local area of Gunnared. In the other three partnerships, staff from the city district administration were chairmen and convened the meetings. In the Gårdsten Safety Council, however, the municipal housing company was chairman. As was shown in interviews, this was a result of a negotiation by which the municipal housing company put pressure on the city district administration to finance part of the Safety Group in Gårdsten. If they did not accept this, the municipal housing company would not agree to have the city district administration as chairman. From the perspective of the civil servants, it was not possible to spend extra money on a safety group in one of the four areas if they could not afford to do so in all of them – and this was not possible. Therefore they reluctantly relinquished control over this partnership to the municipal housing company Gårdsten Residences, which, as mentioned before, is a company with the same business economics interest as all business companies have.

This makes it look like the result of a typical bargaining and negotiation partnership, coming as the consequence of the civil servants believing this result would be a way to maintain at least some influence over an area they would otherwise lose to business interests. However, it was not fully clear whether any actor from the city district administration actively was involved – or whether the Gårdsten Safety Council in practice was the same as the Safety Group of Gårdsten. In the latter case, the city district administration only legitimized the safety activities of the municipal housing company, without having any influence on its implementation. Therefore, this partnership may rather be considered an example of how partnerships promote private capital, i.e. give business actors privileged access to public policy.

Sailing Courses

Another activity in Gårdsten is here called the »Sailing Courses«. This was a partnership between the municipal housing company, a sailing association (which usually hosts youths from

a more affluent city district of Gothenburg), and the Rotary Foundation of Gothenburg. In the summer, a number of youths from Gårdsten were offered a sailing course in the western part of the municipality. In a way, this partnership can be considered a process of collaboration and learning, as the actors involved certainly learned a great deal from each other on issues such as social exclusion and stigmatization. However, if we analyse the activities in light of the purpose – the presented main purpose as told by an employee in the housing company was to prevent youths from ending up in criminality – this partnership can rather be described as a process of persuasion and will shaping. Desired behaviour was rewarded; if you behaved well you could join the course: using the words of Woltjer, a rhetoric to influence peoples' attitudes and behaviour.

Discussion of the results

In summarizing the descriptions of the collaborations in Biskopsgården, Gamlestaden and Gårdsten, it was quite obvious that most partnerships and other collaborations, using the vocabulary of Woltjer, may be described as either processes of bargaining and negotiation, or processes of persuasion and will shaping. Further, these communicative procedures were quite often described as promoting business capital, i.e. it was a case of collaborations giving business actors privileged access to public policy. Frequently, these circumstances were described as examples of how public authorities try to maintain at least some influence over areas they believe they would otherwise lose to business interests (and remember, as mentioned earlier, municipal housing companies in Sweden represent business interests, as do of course tenant-owner associations and foundations).

What kinds of problems related to safety and security, then, did the partnerships and collaborations want to solve? As it seems, all these partnerships and collaborations actually had in common the purpose of the housing area and the city district being a calm, attractive, peaceful and nice place to grow up and live in. Thus, the collaborations focused firstly on the effects human and social problems might have on outdoor environments, secondly on the effect the problems can have on local public institutions such as schools, and thirdly the effect on nearby neighbourhood relations in the residences. Stigmatization problems are closely intertwined with all these focus areas. Hence, the problems the collaborations wanted to solve seem to be quite complex.

Returning to Woltjer and his types of processes, he has analysed which planning perspective suits which kind of problem solving. His recommendations concern infrastructure planning in the Netherlands, and he comes to the conclusion that (Woltjer 2000: 239):

- for *complex problems*, i.e. when there is a conflict or uncertainty about aim and facts, a process of collaboration and learning is best;

- for *delicate problems*, i.e. conflict about aim and value, a process of bargaining and negotiation is best;
- for *distribution problems*, i.e. agreement on aim but uncertainty about facts, a process of persuasion and will shaping is best;
- for *unreserved technical problems*, a traditional formal planning process is best.

The question is whether or not these theories may also be useful for municipal and local administration of urban areas. At least they highlight one important observation: If there are complex problems to be solved, why are there not many processes of collaboration and learning? Actually, there are only two processes that might be described in such terms: Live Well in Biskopsgården and the Council for Crime Prevention, Safety and Health in Gunared/Gårdsten. These may be described as such processes as their work seems to have been organized in order to learn from each other and find solutions they would not have found by themselves. Still, they can not at all be described as partnerships based on consensus theories, as they actually did not make formal decisions in the partnerships – this was, at least as far as we know, done within their respective institutions. Such a procedure may naturally also cause democratic problems, as we noticed, e.g., in the case of Live Well, in their losing control over the Safety Project to one of the municipal housing companies.

Woltjer's theories also highlight another observation: Why are there not many visible traditional formal processes trying to solve safety and security problems? Must everything be done in partnerships? Take the lack of large apartments, which causes serious safety and security problems for people in the three suburbs – why have civil servants and politicians in the centre of the city not acted on this unreserved technical problem? The same applies to the apartments that are part of the municipal social housing responsibility – why has the city not acted on this technical problem when two of the city districts maintained that they had much more than their share and found ways to reduce it?

It is also striking that in our study the second type of partnership (conflict about aim) and the third (uncertainty about facts) seem to have been organized in a way that left decision-making to the partnership itself – and simultaneously these partnerships often lacked partners having or taking a the population's interest. How can a partnership aimed at solving conflicts about aim and/or facts make decisions without any involved actor taking a population responsibilities interest?

To bring this discussion to a close, it may also be wise to consider to some extent the collaborations that were *not* defined as partnerships in our study. What role did these collaborations play? As was obvious in the descriptions of the collaborations, these alliances took place mainly in Gårdsten (four of seven). In the fifth case (Gårdsten Safety Council) it was not clear whether it was actually a partnership, or if the city district administration only legitimized the safety activities of the municipal housing company without having any influence on its implementation. As mentioned earlier, these collaborations may have been the result of unsuccessful invitations to form partnerships; however, they may also simply be ordinary projects

or processes run by an actor – in this case the municipal housing company. One interesting question is, however, drawing on Elander (2002) and Hetting (2003), whether projects and processes similar to this are likely to be mistaken for partnerships and perhaps in this way appear to be a legitimized way of striving for the goals in documents such as the Rio Declaration, Agenda 21 and the Habitat II Agenda – goals that are often described as requiring a governance approach.

*

References

- Alexander, E R (1996). "After Rationality: Towards a Contingency Theory of Planning". In: *Explorations in Planning Theory*. Mandelbaum, Mazza and Burchell. New Brunswick, Center for Urban Policy Research.
- Allmendinger, Philip (2002). *Planning Theory*. Basingstoke, Palgrave.
- Bailey, N, A Barker and K Mac Donald (1995). *Partnership Agencies in British Urban Policy*. London, UCL Press.
- Baum, H (1983). *Planners and Public Expectations*. Cambridge, Schenkman.
- Borelius, Ulf (forthcoming). "Lugna gatan (Easy Street, draft title)". In: *Allmännyttan och den lokala tryggheten (Municipal Housing and Safety, draft title)*. Sahlin. Gothenburg, Social Work, University of Gothenburg.
- Borelius, Ulf and Ulla-Britt Wennerström (accepted). "A New Gårdsten: A Case Study of a Swedish Municipal Housing Company." *European Journal of Housing Policy*.
- Boxmeer, Brechtje van and Ellen van Beckhoven (2005). "Public-Private Partnership in Urban Regeneration: A Comparison of Dutch and Spanish PPPs" *European Journal of Housing Policy* 5(1): 1-16.
- Dalton, L C (1986). "Why the Rational Paradigm Persists: The Resistance of Professional Education and Practice to Alternative Forms of Planning." *Journal of Planning Education and Research* 5(3): 147 -53.
- Elander, Ingemar (2002). "Partnerships and Urban Governance." *International Social Science Journal*(172): 191-204.
- Fairclough, Norman (1992). *Discourse and Social Change*. Cambridge, Polity Press.
- Fisher, F and W Ury (1981). *Getting to Yes: Negotiating Agreement without Giving In*. Harmondsworth, Penguin.
- Flyvbjerg, Bent (1998). *Rationality and Power: Democracy in Practice*. Chicago & London, The University of Chicago Press.
- Forkby, Torbjörn (2008). *Gängrelaterat ungdomsarbete: Utvärdering av Ung och Trygg i Göteborg*. Göteborg, FoU i Väst/GR.
- Giddens, Anthony (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley, University of California Press.
- Giddens, Anthony (1990). *The Consequences of Modernity*. California, Stanford University Press.
- Goldberg, M.A. (1985). "The Irrationality of 'Rational' Planning: Exploring Broader Bases for Planning and Public Decision Making". In: *Rationality in Planning*. Breheny and Hooper. London, Pion: 120-136.
- Habermas, Jürgen (1984). *The Theory of Communicative Action. Volume I. Reason and the Rationalization of Society*. Boston, Beacon Press.
- Habermas, Jürgen (1987a). *The Philosophical Discourse of Modernity: Twelve Lectures*. Cambridge, Mass., MIT Press.
- Habermas, Jürgen (1987b). *The Theory of Communicative Action. Volume II. Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason*. Boston, Massachusetts, Beacon Press books.
- Habermas, Jürgen (1993). *Justification and Application: Remarks on Discourse Ethics*. Cambridge, Mass., MIT Press.
- Hambleton, Robin, Hank V Savitch and Murray Stewart, Eds. (2002). *Globalism and Local Democracy: Challenge and Change in Europe and North America*. Basingstoke, New York, Palgrave Macmillan.

- Healey, Patsy (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London, MacMillan Press Ltd.
- Herting, Nils (2003). *Samverkan på spel: Rationalitet och frustration i nätverksstyrning och svensk stadsdelsförnyelse (Games Local Actors Play: Rationality and Frustration in Network Governance and Swedish Neighbourhood Renewal)*. Växjö, Égalité.
- Jørgensen, Marianne and Louise Phillips (2002). *Discourse Analysis as Theory and Method*. London, Sage.
- Kaiser, EJ, D R Godschalk and F Stuart Chapin Jr (1995). *Urban Land Use Planning*. Urbana, University of Illinois Press.
- Kooiman, J, Ed. (1993). *Modern Governance: New Government-society Interactions*. London, Sage.
- Lapintie, Kimmo (2002). "Rationality Revisited: From Human Growth to Productive Power." *Nordic Journal of Architectural Research* 15(1): 29-40.
- Lapintie, Kimmo (2003). *Governing Life in Space: Expertise and Power in Urban and Regional Planning*. Network Societies: A New Context for Planning, AEOSOP/ACSP Congress, Leuven, Belgium.
- Majone, G (1989). *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven and London, Yale University Press.
- Mayhew, L H (1997). *The New Public Professional Communication and the Means of Social Influence*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Olsen, O E (1990). "Planning Theory in a Paradigm Perspective." *Scandinavian Housing and Planning Research* 7(2): 83-91.
- Raiffa, H (1982). *The Art and Science of Negotiation*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Rhodes, R (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, Open University Press.
- Rosenau, J N and E O Czempiel, Eds. (1992). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Sager, Tore (1994). *Communicative Planning Theory*. Aldershot, Ashgate.
- Sahlin, Ingrid (2001). *Access to Housing for the Excluded. National Report from Sweden to the European Observatory on Homelessness 2001-2002*. Bryssel: FEANTSA.
- Stake, Robert E. (2006). *Multiple Case Study Analysis*. New York, The Guilford Press.
- Stenberg, Jenny (2004). *Planning in Interplace? On Time, Power and Learning in Local Activities Aiming at Social Inclusion and Sustainable Development*. Thesis, Gothenburg, Chalmers Architecture.
- Susskind, L and J Cruikshank (1987). *Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*. New York, Basic Books.
- Throgmorton, J .A. (1993). "Survey Research as Rhetorical Trope". In: *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Fischer and Forester. Duke, University Press.
- Woltjer, Johan (2000). *Consensus Planning: The Relevance of Communicative Planning Theory in Dutch Infrastructure Development*. Aldershot, Ashgate.
- Voogd, Hank (1995). "Environmental Management of Social Dilemmas." *European Spatial Research and Policy* 2(1): 5-16.