

Perspektiv

Bara halvvägs på deltagandestegen

Inflytande. Det talas mycket om ökat medborgardeltagande i planeringen. Ständigt dyker referensen upp till en gammal artikel från 1960-talet – den med den berömda deltagandestegen. De metoder vi idag utvecklar siktar dock i huvudsak in sig på mittendelen av stegen, medan den intressanta förändringskraften ligger högre upp.

Överallt i vårt land pågår så kallade medborgardialoger i stort och smått. Från framtidsverkstäder och visionsdagar till förslagslådor och webbenkäter. Intresset för att öka invånarnas möjligheter att involvera sig mer i samhällsplaneringen är utbredd. Runt om i kommunerna anställs dialogprocessledare och riktlinjer för deltagande arbetas fram. Vi håller helt enkelt på att genomföra ”den kommunikativa vändningen” i synen på samhällsplanering som bland andra Patsy Healey skrev om på 1990-talet.

En drivande kraft i utvecklingsarbetet de senaste åren har varit Sveriges kommuner och landsting, SKL. På deras hemsida publiceras rapporter, faktablad och nyhetsbrev om deltagande. Nätverk ordnar konferenser och utvecklingsprojekten avlöser varandra. Aneby, Bjuv, Borås, Hallstahammar, Halmstad, Ovanåker och Värmdö är exempel på kommuner som nyligen antagit riktlinjer kring medborgardeltagande som helt eller delvis utgår från SKL:s förslag.

I många av dessa dokument återfinns den så kallade delaktighetstrappan eller liknande modeller som visar olika nivåer av inflytande. Den stående referensen i dessa sammanhang är Sherry Arnsteins alltmer berömda deltagandestege (The ladder of citi-

zen participation) från 1969. Den ursprungliga funktionen med stegen var att ge en ram för hennes skarpa kritik av det hon beskrev som hyckleri – vackra ord om medborgardeltagande där det i praktiken oftast gavs mycket begränsade möjligheter till inflytande. De åtta stegpinnarna representerar alltså olika grader av inflytande, och det är egentligen bara de högsta tre nivåerna som hon ger en positiv värdeladdning – de hör till ett segment Arnstein kallar medborgarmakt. Stegen har en symbolisk laddning: Vi ska klättra uppåt.

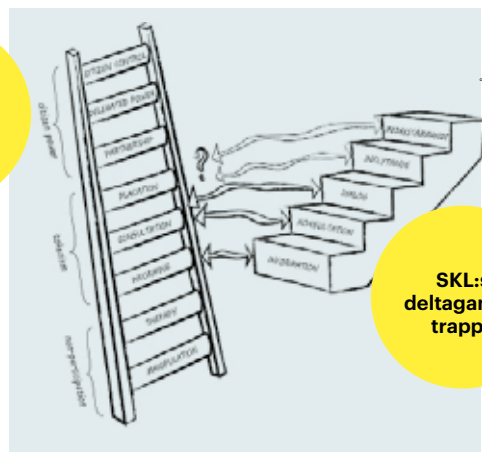
I SKL:s deltagandetrappa är de två lägsta pinnarna (av Arnstein klassade som icke-deltagande) bortrationaliserade och de fem trappstegen kan vid en ytlig jämförelse tyckas passa in ungefär på Arnsteins stegpinnar tre till sju, alltså upp till näst högsta nivån. Men ser man till hur nivåerna

i SKL-trappan konkretiseras är det för det första väldigt lite fokus på de högre trappstegen. För det andra tycks mycket av det som beskrivs där lika väl kunna passa in på stegens tre mittenpinnar – det segment som Arnstein nedlåtande kallar ”tokenism” (ungefär symboliskt deltagande). Arnsteins normativa hållning att vi bör sträva mot högre inflytandegrad är också kraftigt nedtonat i de svenska begreppsmodellerna – här ligger tyngdpunkten på olika former av konsultation eller dialog.

EN FORMULERING som återkommer i olika varianter i riktlinjerna hos många av våra kommuner är att medborgardialog ”ska övervägas vid förslag som direkt och i betydande grad rör invånarna”. En sådan formulering säger något om hur försiktigt man går ut. Vad innebär det utöver vad lagen redan kräver i form av plansamråd? Man kan också undra varför allt prat om ökat medborgardeltagande inte gav avtryck i förra decenniets stora översyn av planlagstiftningen – i princip gjordes inga förändringar för att stödja eller underlätta deltagandeprocesser.

I Arnsteins vision om medborgarmakt är det kanske viktigaste syftet att de grupper som är socialt och ekonomiskt förfördelade ska få bättre möjligheter att ta sig ur fattigdom och diskriminering. Den aspekten kan även till viss del skönjas i det sätt på vilket deltagande lyfts fram i flera av de tunga internationella policydokumenten om hållbar utveckling – t.ex. Brundtlandskommissionens Our common Future från 1987, Riotoppmötets Agenda 21 från 1992 och Habitatkonferensens The Habitat Agenda

Arnsteins deltagandestege



SKL:s deltagandetrappa

Dialog är inte nog. För att uppnå äkta medborgarinflytande krävs att samhällets toppstyrning minskar.



ILLUSTRATION: ISPOT

från 1996. Deltagande ses där bland annat som en garant för rättvis resursfördelning.

IDEN STORA SVENSKA demokratiutredning som inför millennieskiftet summerade sina slutsatser i skriften *En uthållig demokrati* är det en annan övergripande fråga som står i centrum för diskussionen om ökat medborgardeltagande – vikten av att människor känner tillit och vill ta ansvar och samverka i det gemensamma samhällsbygget. I bakgrunden finns nämligen en grundläggande problematik kring hur vi ska hantera de ofattbart stora utmaningar samhället står inför med samverkande ekologiska, ekonomiska och sociala kriser. Det finns ingen chans att lösa utvecklingsfrågorna långsiktigt om inte samhällets invånare känner sig som medspelare. Inte minst med tanke på den alarmerande segregeringen av våra storstäder borde denna aspekt väga mycket tungt i utformningen av deltagandemetoder.

Sådana ”stora”, ”långsiktiga” och i viss mån ”abstrakta” frågor kan jämföras med

”Många litar inte på att medborgarna vill samhällets bästa”

PÅL CASTELL

den typ av mer direkta och praktiskt inriktade syften med medborgardeltagande som ofta kommer fram när man pratar om konkreta exempel: Deltagande som ett sätt att effektivisera planprocessen och underlätta för tjänstemän och politiker att fatta bättre beslut. Det är också tydligt att den praktik som skapas i våra kommuner ofta är mer inriktad på de enskilda planprocessernas effektivitet och resultat, och att frågor om makt- och resursomfördelning faller bort. Ju närmare genomförandet, desto mer försiktiga blir vi. I förtroliga samtal med handläggande tjänstemän lyser inte sällan en rädsla igenom – rädsla för att misslyckas i kommunikationen och rädsla för att tappa kontrollen över processen. Många litar inte på att med-

borgarna vill samhällets bästa. En klassisk farhåga är också att deltagande kan skapa för höga förväntningar. Det är förstås en risk om man inte är beredd att lämna utrymme för reellt inflytande, eller om projektramarna är satta snävare än de frågor som invånarna vill påverka.

Modernismens framgångar på det övergripande samhällsplanet kring mitten av förra seklet gav oss en övertro på regelverk och toppstyrd expertplanering som i allra högsta grad lever kvar. Däremot blev vårt självförtroende när det gäller visionär politik rejält tilltryckt i samband med 1970-talets uppgörelse med dåtidens stadsbyggnadsideal. Resultatet idag är en politiskt lamslagen toppstyrningskultur som varken vågar ta strid för viktiga grundvärden eller skapa förutsättningar för den där underifrånspirande kreativiteten vi älskar att se i till exempel Berlins gatukonstprojekt, Freiburgs byggemenskaper eller New Yorks community gardens. Vi står handfallna inför att våra städer blir allt tydligare uppdelade utifrån ökande klasskillnader och möter spänningarna det skapar med kontrollåtgärder snarare än att sörja för jämlik tillgång till service, god boendekvalitet och välfärd.

DÄRFÖR BLIR DET också alltmer intressant att titta lite på vad Arnstein såg för möjligheter i medborgarmakt. Och att lyfta fram det arbete som faktiskt försöker utvidga deltagandet till mer än konsultation. Bland spännande ansatser kan nämnas arbetet med borgarbudget i Uddevalla, medborgarpaneler i

Huddinge, medborgarråd i Hudiksvall och mycket av det arbete som läggs ner på skolor runt om i landet med att stödja elever att organisera sig och få en känsla av att kunna vara med och bestämma. En stor potential ligger också i att skapa system som ger mer utrymme och näring till medborgarnas egna initiativ och mobilisering på gräsrotsnivå. Att lämna över kontroll är att lämna över ansvar. Delat ansvar utmanar oss att bygga tillit.

En del kritiska röster tror att detta skulle innebära en ytterligare urholkning av det politiska systemet, redan vingklippt i en globaliserad värld där makroekonomiska strukturer och skeenden sätter ramarna. Men tvärtom kan ett mer aktivt medborgardeltagande istället leda till att göra planeringen mer politisk – politik av ett slag som inte utspelas i kommunhusets korridorer, utan öppet i de offentliga rummen. ●

Pål Castell, landskapsarkitekt, forskare samt lärare vid Centrum för Urbana Studier i Hammarkullen.