

Samspelet mellan medborgarna och staden i ombyggnationen av Slussenområdet

Michele Micheletti, professor i statsvetenskap vid Stockholms universitet

För varje stad är samhällsplanering en av politikens viktigaste uppgifter. Samtidigt förekommer ofta kritik av hur städer förbereder, beslutar om och genomför enskilda stadsbyggnadsprojekt.

Ett av de mest kritiserade stadsbyggnadsprojekten i Stockholm och Sverige på senare år är ombyggnationen av Slussen. Projektet visar på vad som kan hända när samspelet mellan medborgare, politiker och förvaltning inte fungerar och när dessa inte visar tillräcklig vilja att ompröva egna och andras uppfattningar.

Jag har undersökt vilka faktorer som kan förklara motståndet i samband med ombyggnationen av Slussen. Min utgångspunkt är tre teoretiska ansatser: den politiska möjlighetsstrukturen, som förklarar varför protester mot förnyelseprojekt uppstår, de förtroendevaldas lyhörddhet inför medborgaropinionen samt medborgarnas acceptans av politiska beslut och planeringsprocesser (beslutens legitimitet).

Varför Slussen?

Motståndet mot ombyggnationen av Slussen har varit intressant att studera av flera anledningar. För det första för att det inte går att sortera opinionen efter de konventionella ideologiska konfliktlinjerna. Motståndarna har också ifrågasatt agerande och bedömningar från såväl partier, enskilda politiker som förvaltning, på ett sätt som inte är så vanligt. De har även fördröjt och i viss mån förändrat stadens planering. Utmärkande är också den dominerande roll som "expertmedborgare" kom att spela i motståndet mot Nya Slussen, som är namnet på det vinnande förslaget.

Vilka möjligheter erbjöd staden för medborgare att delta?

Enligt plan- och bygglagen (PBL) ska städer bjuda in berörda aktörer i en planeringsfråga för att delta i samrådsförfarandet. Förutom offentliga aktörer har även andra intressenter samma möjlighet, men dessa får inte en formell inbjudan.

I fallet med Slussen gjorde staden vad plan- och bygglagen föreskriver och var mer generös än vad som krävdes med tid och format för samråden. Det förekom också andra verktyg för deltagande än de lagen föreskriver. En webbsida introducerades 2010, ett par öppna informationsmöten arrangerades liksom ett mindre "open space"-evenemang för inbjudna deltagare. Man producerade även Youtube-filmer om planen och en utställning över området. Staden lät också genomföra opinionsmätningar vid flera tillfällen.

Ett undantag från PBL:s bestämmelser för medborgardeltagande var hanteringen av den första detaljplanen för den nya bussterminalen, där ett lagstadgat samråd uteblev.

I stort sett erbjöd staden alltså fler möjligheter för medborgerligt engagemang än vad lagen kräver. Men man använde inte de mer interaktiva metoder som fanns att tillgå och sättet som samråden genomfördes på har väckt kritik.

Vilka var motståndarna?

De som var missnöjda med stadens agerande i ombyggnationen av Slussen bildade särskilda nätverk. Motståndarna var oftast äldre och många var expertmedborgare, till exempel arkitekter, stadsplaneringshistoriker, civilingenjörer, advokater, journalister samt tidigare politiker på nationell och lokal nivå.

Ett annat utmärkande drag är splittringen bland de missnöjda medborgarna. Medan de var överens om sitt motstånd mot Nya Slussen var de varken överens om anledningen till motståndet eller det föredragna alternativet.

Hur lyhörd var staden?

Det är troligt att stadens politiker tänkte sig planeringsråd och utställningar som de främsta sätten att informera och engagera medborgare i Slussens omvandlingsprocess.

Det samlade intrycket är att staden främst satsade på att distribuera information snarare än att skapa en fungerande dialog med både medborgare som var positiva och negativa till byggprojektet. Denna viktiga uppgift har i stället politikerna till stor del överlämnat till förvaltningen. Det är också anmärkningsvärt att de ansvariga politikerna inte tackade ja till att diskutera omvandlingen när motståndare frågade dem.

Nya Slussens politiska legitimitet

Stora delar av motståndet förkastar de beslut i kommunfullmäktige som godkände Nya Slussen. Dessutom fortsätter motståndare att hänvisa till att endast tre röster avgjorde omröstningen om detaljplanen 2011. Kanske menar de att sådana viktiga beslut som bestämmer Stockholms utseende för en lång tid framåt, och kräver stora kommunala investeringar, behöver bygga på bred politisk samsyn eller åtminstone en större eller kvalificerad majoritet. Frågan är hur de skulle se på en smal majoritet som röstade emot Nya Slussen.

När det kommer till frågan om planeringsprocessen varit legitim visar det empiriska materialet att argument om tillvägagångssättet har använts i flera överklaganden. Beror det på att sådana argument varit gångbara och tillgängliga och/eller finns det principiella invändningar mot hur dagens planeringsprocesser fungerar? Vissa har motiverat sina överklaganden med att staden inte har varit öppen och lyhörd. Här anar man en inställning som gör gällande att staden borde ha lyssnat mer på just deras expertmedborgarsynpunkter framför andras.

Slussen – stadsomvandling som berör

För att dra lärdomar från Slussenstriden bör de berörda aktörerna få tillfälle att tillsammans med forskare reflektera över vad som har hänt. Stockholmia – forskning och förlag erbjöd ett sådant tillfälle vid sitt sista seminarium i sin

Slussenserie hösten 2017. Flera forskningsrön följdes upp. Politiker, experter, forskare, journalister och aktivister bekräftade flera demokratiska problem i Slussens planprocess.

Slussens omvandling visade till exempel att politiken hade mycket svårt att hantera komplicerade och långa planprocesser, vilket gjorde dem ännu mer komplexa. Medborgarna kom in sent i processen efter att politikerna hade tänkt färdigt. Den långa planprocessen, som sträckte sig över flera mandatperioder med olika styrande majoriteter, var svårhanterlig.

Nya politikergenerationer vet nu inte hur de ska ta ansvar för hur deras partier tidigare har agerat. Nya idéer kring den goda staden som kom till under processens gång möts på ett defensivt sätt av stadens politiker och förvaltning. Det behövs nya sätt för att i ett tidigare skede involvera medborgare i planprocesser. Idéer till detta finns inom forskning och tillämpas i praktiken – men inte i Stockholm. Frågan är varför eftersom samhällsplaneringen sällan är partiskiljande. Kanske är det svaret; att Sveriges politiska partier har svårt att hantera spänningar som inte blir politiska dimensioner som avhandlas i allmänna val.

Läs mer

Denna sammanfattning är baserad på en artikel i Statsvetenskaplig tidskrift. Läs hela artikeln (pdf). <https://statsvetenskapligtidskrift.files.wordpress.com/2017/09/06-micheletti.pdf>

”Slussen – stadsomvandling som berör”

(Stockholmia essä)

<https://stockholmia.stockholm.se/globalassets/stockholmia-essa/slussen-stadsomvanling-som-beror.pdf>

Läs mer och se tidigare seminarium om erfarenheterna av Nya Slussen.

<https://stockholmia.stockholm.se/slussen>