

Samhällsplaneringens demokratiska utmaning

Samspelet mellan medborgare och staden i förnyelseprojekt som ombyggnaden av Slussenområdet

Michele Micheletti

Abstract

How and why does urban planning challenge local governance? This article develops a theoretical model for studying the interplay among citizens, politicians and bureaucrats in urban planning processes. It incorporates insights from several research fields and addresses key issues in renewal controversy: citizen participation; government responsiveness and planning's political legitimacy. The model is applied in a preliminary study of the renewal of the Slussen area in Stockholm. This renewal controversy shows similarities with other planning controversies in Sweden and abroad. But an important difference is the dominant role played by expert citizens (former high level politicians, civil servants and other professionals) who have employed their work experience and networks to oppose the city's plan; many continue to protest even after their ideas have been voted down in Stockholm City Council and rejected by courts. Preliminary results show weaknesses in the interplay between expert citizens, politicians and bureaucrats in this case of urban renewal.

Inledning

För varje stad är samhällsplanering en av politikens viktigaste uppgifter. Samtidigt förekommer det ofta kritik mot hur städer förbereder, beslutar om och genomför enskilda stadsbyggnadsprojekt. Medborgare (kommuninvånare) framför kritik som går ut på att politiker struntar i vad allmänheten tycker och att de i stället tar hänsyn till andra intressen när de beslutar om byggprojekt. Kritikerna menar också att samhällsplaneringen sköts på ett teknokratiskt (expert- och elitorienterat) sätt och saknar transparens och rättvisa (Della Porta 2015; Salet 2007). Men det är inte bara medborgare som kritiserar samhällsplaneringen. Längre har samhällsvetare ifrågasatt hur städer hanterar sina stadsbyggnadsprojekt och hur politiker och förvaltningen förhåller sig till det medborgarmotstånd som ofta uppstår mot enskilda projekt. Planeringsstrider är närmaste oundvikliga menar vissa forskare (ex. Pløger 2004) eftersom

Michele Micheletti är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
E-post: michele.micheletti@statsvet.su.se

konflikterna orsakas av svagheter som är inbyggda i den lokala representativa demokratin (Gualini 2015; Rabrenovic 2009; Hager 2007).

Varför är det så? Varför leder förnyelseprojekt ofta till konflikter och anklagelser om kommunalt vanstyre? För en statsvetare berör dessa frågor den lokala demokratins politiska legitimitet, det vill säga hur väl de etablerade processerna fångar upp medborgerliga synpunkter (input) inför politiska beslut och hur väl städer implementerar dessa beslut (output) (Swyngedouw 2014; Gualini 2014; Flyvbjerg m fl. 2003; Walter-Rogg m fl. 2015; SOU 2013:34). Frågorna handlar också om medborgarnas förtroende för den offentliga politiken. Det är därför viktigt att rikta uppmärksamheten på medborgarnas, politikernas och förvaltningens roll i förnyelseprojekten. Just dessa aktörer utgör kärnan i den lokala demokratin (Erlingsson & Wänström 2015). Hur hanterar dessa nyckelaktörer planeringsmotsättningar och varför leder deras agerande emellanåt till att öka snarare än att minska spänningar i planärenden (Sørensen & Torfing 2005; Mourato m fl. 2014)?

För att svara på dessa frågor behöver vi analytiska verktyg för att studera hur samspelet mellan medborgare, politiker och tjänstepersoner ser ut och utvecklas över tid. Utgångspunkten för denna uppsats är att samspelet mellan dessa aktörer är avgörande för hur planprojekt uppfattas, beslutas och genomförs. Uppsatsen inleds med en kort översikt över relevant forskningslitteratur som lyfter fram teoretiska och empiriska insikter från tidigare forskning om samspelets betydelse. Det teoretiska avsnittet tar fasta på dessa insikter i relation till typiska utmaningar för förnyelseprojekt, nämligen kanalisering av medborgaropinion, beslutsfattares lyhörddhet och frågor om politisk legitimitet i beslut och processer. Här presenteras en teoretisk modell som inspireras av den tidigare forskningen om samhällsplaneringen och hur stora samhällsförändringar (framförallt globalisering, nyliberalisering och individualisering) inverkar på den representativa demokratin. Därefter diskuterar jag varför Slussenstriden är ett lämpligt studieobjekt för en preliminär undersökning som tillämpar den teoretiska modellen. Uppsatsen avslutas med några reflektioner om de preliminära resultaten och några uppslag för fortsatt forskning om lokala planeringsstrider.

Insikter från forskningen om samhällsplanering

Större delen av forskningslitteraturen om samhällsplanering kommer från ämnena stadsplanering, offentlig förvaltning och policystudier. Dessa forskningsområden har främst fokuserat på hur politiska beslut i planeringsärenden genomförs. Forskningen brukar likställa stadsförnyelse med policygenomförande och därmed utfalls- eller outputsidan av politiken (Sapotichne m fl. 2007). För det mesta står förvaltningens agerande i fokus. Det betyder att medborgardeltagande i stadsplaneringen studeras genom fall av ”användare” eller

”berörda parter” (Callahan 2007; Forester 2006), till exempel genom undersökningar av hur dessa grupper engageras i förvaltningsstyrd verksamhet såsom planeringssamråd men ibland även tillfällen för medborgardialog och mer interaktiva deltagandeformer såsom ”participatory governance arrangements” (Tahvilzadeh 2015; Tahvilzadeh & Kings 2015; Lindholm m fl. 2015). Forskare har också undersökt hur denna form av medborgardeltagande bidrar till att öka planeringsprojektens demokratiska kvalitet och drar slutsatsen att bidraget är försumbart (Gualini 2015; Swyngedouw 2014; Coaffee & Healey 2003). En rad faktorer förklarar varför det är så. Dåligt utformade deltagarevenemang och överdrivna förväntningar om möjligheter till inflytande gör exempelvis att den mest använda deltagarmetoden, planeringssamråd, blir ett trivialt och symboliskt forum för medborgarnas deltagande och inflytande. Studier visar också att förvaltningen brukar styra samråden alldeles för hårt (Cornwall 2004; Fung 2015; Arnstein 1969). Forskare drar därför slutsatsen att de hittills använda metoderna för medborgardeltagande snarast förvärrar situationen. Dagens metoder har en tendens att förstärka planeringens tekniska och expertbetonade (teknokratiska) karaktär och därmed provocera fram känslöyttringar och prestigestrider. Dessutom brukar de ge mer inflytande till särskilda intressen såsom ”nimbies” (Not In My Back Yard-grupper) och välartikulerade medborgare från samhällets toppskikt. Det är därför inte förvånande att forskare anser att de gängse metoderna inte hjälper städer att skapa politisk legitimitet och förankring för sina planeringsprojekt. Insikten från denna forskning är att deltagarmetodernas karaktär brukar vara en stark underliggande orsak till planeringsstrider. Således är det viktigt att studera hur planeringssamråd och andra aktiviteter för medborgerligt deltagande utformas och kommuniceras till allmänheten. Det är även viktigt att undersöka vad allmänheten och andra aktörer förväntar sig av dessa aktiviteter (Jones 2003; Gualini 2015).

Planeringsforskningen har inte ägnat så mycket uppmärksamhet åt medborgarnas eller politikernas roll i tidigare skeden av planeringsprocessen, det vill säga när frågan kommer upp på den politiska dagordningen och innan de politiska besluten om detaljplanerna har fattats. Men det är förvånande att även andra forskningstraditioner har bortsett från betydelsen av det politiska spelet inför parlamentariska beslut (politikens inputsida) i planeringsprocesserna. Tills helt nyligen har få socialrörelseforskare ägnat sig åt de grupper och nätverk som mobiliserar motstånd inför politiska planeringsbeslut i stadsbyggnadsfrågor (Della Porta 2015). Den ökade och utbredda mobiliseringen mot planeringsbeslut i olika länder världen över (exempelvis Brasilien, Kina, Tyskland, Italien, Spanien och Turkiet) har lett till ett nyväckt intresse bland dessa forskare. Men även problem med de traditionella parlamentariska metoderna för opinionsbildning inom partier och vid valrörelser har skapat nytt forskarintresse för protestformer som nu betraktas som ännu viktigare sätt för medborgare att kommunicera sitt politiska missnöje (Bischof 2015). Rörelseforskare

undersöker motståndare på ett flertal sätt, bland annat deras motivation för engagemang, relation till platsen i fråga samt deras handlingar och deras uppfattningar om planering i stort och smått. De beskriver vilka medborgare som har gjort motstånd mot exempelvis förnyelsen av Stuttgarts centralstationsområde ("Stuttgart 21", S21) och hur staden hanterade det våld som utvecklades i samband med protesterna. När det gäller S21 menar forskarna att striderna illustrerar de legitimitetsproblem som ofta förekommer i planeringsprocesser (Gualini 2014; Thaa 2013; Rucht m fl. 2010). Studier av stadsförnyelsemotstånd i andra tyska städer (Walter-Rogg m fl. 2015), markanvändning i Sydeuropa (Della Porta & Piazza 2007; Gualini 2015; Gualini m fl. 2014), kontroversiella stadsförnyelseprojekt i Storbritannien (Blakeley & Evans 2009), omvandlingen av Gezi Park/Taksimtorget i Istanbul (Yörük & Yüksel 2014) och motsvarande händelser i svenska städer har också haft medborgarnas förtroende för planeringsprocesser och politisk legitimitet som underliggande tema.

Urbanrörelseforskningen har ett delvis annat perspektiv på samhällsplaneringskonflikter. I stället för att uppmärksamma mobiliseringsfaktorer betonar de sådana makrofaktorer som ökande ojämlikheter inom städer och medborgarnätverk såsom "reclaim the city" som vill "återta staden" från främmande och icke-lokala intressen som orsaker till planeringsmotstånd. Gentrifiering och globaliseringsprocesser står ofta i fokus som vanligt förekommande makrofaktorer i nya trafikprojekt, bostadsprojekt och ikoniska arkitekturprojekt. Lokala gräsrotsgrupper (byalag), husockupanter och nimbyrörelser uppmärksammas också (Pickvance 2003; Castells 1983; Stahre 2004, 2009, 2014; Mayer 2009). En allmän och återkommande insikt från både social- och urbanrörelseforskningen är att förnyelsekonflikter ofta blossar upp som en "flashpoint of citizen disaffection" som "confounds politicians and the media" (Wagenaar 2015). Men likt stadsplaneringsforskningen i stort har inte rörelseforskarna systematiskt studerat samspelet mellan stadens medborgare, politiker och tjänstepersoner.

Samma sak gäller forskningen om svenska planeringsstrider. Men indirekt kommer samspelet fram i studier av till exempel samhällsplaneringen i Stockholmsregionen. Tidig forskning beskrev det viktiga stadsförnyelseinitiativet i Klarakvarteren i centrala Stockholm (som inleddes under 1940-talet och pågick fram till 1970-talet) som bestående av en stark politisk vilja med "timely compromise and decision" utan "lengthy disputes and deadlocks" (Calmfors m fl. 1968:v; Anton 1969). Men denna uppfattning kom att revideras när forskare började studera de byalag som växte fram och uttryckte motstånd mot detta och senare stadsförnyelseprojekt. Bra exempel här är "Almstriden" kring omvandlingen av Kungsträdgården (en mycket populär park i Stockholms innerstad) och "Dennispaketet" (ett stort trafikomläggningsprojekt i Storstockholm) (Anton 1975; Wohlgemuth 1997; Stahre 2014; Karlsson & Tenfält 2011; Isaksson 2001). Tolkat utifrån ett urbanrörelseperspektiv handlade dessa planstrider om motstånd mot politikens bristande lyhördhet för medborgerlig kritik och

oro över hur staden skulle utvecklas i framtiden. Helldén (2005) menar också att stadens politiker missbedömde stockholmarnas känslor för de lokala värden som var förknippade med platsen Kungsträdgården och missuppfattade motståndet som ett mediedrev. Mer nutida svenska förnyelseprojekt bidrar med andra intressanta forskarinsikter. En undersökning om Globenområdets utveckling i Stockholm under 1980-talet visar sålunda att samhällsplaneringen faktiskt kan gå smidigt till. Planeringsstrider är därför inte något given utveckling. Nyckeln till framgång är att lokala politiker kan möta varandra för att se hur meningsmotsättningarna kan överbyggas. Genom kompromissvillighet kan prestigekonflikter och låsningar i planeringsärenden undvikas. Men även andra faktorer spelar en viktig roll, exempelvis platsens karaktär och typen av finansieringskällor (Sahlin-Andersson 1992, Wærn 2015:96). I Globenfalllet var platsen inte laddad med lokala känslor som Kungsträdgården och staden bekostade förnyelsen utan finansiering från privata aktörer. Nya studier av stadsförnyelse i Göteborg och Stockholm lämnar ytterligare forskningsinsikter. De visar att lokala politiker och tjänstepersoner inte har lärt sig mycket från tidigare planstrider och framför allt inte när det gäller kritiken mot de metoder som används för medborgardeltagande. I stället utmärks deras agerande av traditionellt planeringstänkande som kännetecknas av stark betoning på utfalleffektivitet (det vill säga effektivt genomförande) och tilltro till traditionella parlamentariska kanaler för att hantera olika opinionsyttringar kring byggprojekt. Städer har därmed inte lärt sig att använda nyare och öppnare (deliberativa och interaktiva) metoder för att få in allmänhetens synpunkter. De kan också vara skeptiska till mer oorganiserade och mindre förvaltningsstyrda deltagandetekniker ("popular spaces", Cornwall 2004), som forskare menar är viktiga för att skapa tilltro till planeringsprocesser och deras politiska legitimitet (Tahvilzadeh & King 2015; Tahvilzadeh 2015; jmf Mourato m fl. 2014). "Teknokratiskt" är den term som forskare ofta använder för att karaktärisera städernas sätt att planera. Flera av de ovan nämnda faktorerna har troligen spelat i roll plankonflikten kring Slussens omvandling (Nilsson 2014; Stahre 2014).

Insikter från forskning om de stora samhälls- förändringarnas politiska effekter¹

Flera forskare hävdar att stora samhällsförändringar kan försämra eller försvaga medborgarinflytandet och även förändra maktbalansen mellan politiker och tjänstepersoner i planeringsprocesser (Flyvbjerg m fl. 2003; Campbell & Marshall 2010; Cooke & Kothari 2001; Gualini m fl. 2014). Framför allt verkar globalisering, nyliberalisering och individualisering spela en viktig roll i

1 Detta avsnitt bygger på en forskningsansökan med bidrag från Anders Lidström, Ulrika Mörth, Martin Qvist och Göran Sundström och kommentarer från Jonas Tallberg.

planeringsprocesser, bland annat genom att inverka på hur medborgare, politiker och tjänstepersoner agerar i planärenden. Globaliseringen och nyliberaliseringen skapar ofta en governance-kontext som kan ändra stadsbyggnadsprocessers karaktär. De ger andra än lokala aktörer mer makt i lokalpolitiken och ändrar på så vis den roll som lokala politiker, lokala tjänstepersoner, lokala intressen och stadens medborgare (det vill säga den breda allmänheten) spelar i stadsplaneringen. Exempel på andra aktörer som lyfts fram i litteraturen är privata investerare och globala intressenter. Dessa två stora samhällsförändringar kan föranleda städer att betona global konkurrens över lokala värden och påverka lokalpolitikens demokratiska förankring och allmänhetens insyn i planeringsprocesser genom den roll som icke-lokala och icke-offentliga aktörer ges i planeringsärenden. Globaliseringen och nyliberaliseringen kan med andra ord inverka på förtroende och tillit för hur beslut fattas och även för hur beslut genomförs (Sager 2009; Sellers m fl. 2013; Hansen 2010; Khakee 2005).

Intressant i detta sammanhang är att planeringslagar i Sverige och utomlands inkommerat vissa nyliberala idéer i form av NPM (new public management) som delegerar makt och ansvar från politikerna till förvaltningen och ibland även privata aktörer. Medborgardeltagande ska enligt plan- och bygglagen (PBL) åstadkommas genom lagstadgade institutionella arrangemang såsom planeringssamråd som ligger under förvaltningens ansvar eller genom utökade möjligheter till att rättsligt överklaga politiska beslut. Dessa utvecklingstendenser i nyliberaliseringen och individualiseringens anda har en benägenhet att förminska politikernas och de politiska partiernas roll i samhället (Forsell 2015; Sehested 2009; Blücher 2014; Hansen 2010). Kort uttryckt bidrar dessa förändringar till att ansvaret för och makten över planeringen flyttas från politikerna till förvaltningen och domstolarna. Nyliberala idéer påverkar även hur den lokala förvaltningen fungerar. Förvaltningsuppgifter kan bli föremål för upphandling som kan gå till internationella konsulter och andra aktörer (såsom arkitektfirmor) som saknar kunskap om den lokala omgivningens känslomässiga förhållande till vissa platser och byggnader. De kan också ha bristande förståelse för svensk politisk kultur. Utan denna kunskap och förståelse kan utomstående aktörers handlingar reta upp känslor och mobilisera motstånd inom den lokala allmänheten.

Därför frågar sig forskare som granskar dagens planeringsprocedurer om stadens representanter är tillräckligt kompetenta, lyhörda och skickliga när det gäller att hantera de utmaningar som globaliseringen och nyliberaliseringen medför i samhällsplaneringen och den lokala representativa demokratin. Uttryckt i statsvetenskapliga termer är frågan om lokala politiker och tjänstepersoner har utvecklat färdigheter i så kallad "metastyrning" (meta-governance), det vill säga om de har innovativa och proaktiva demokratiska verktyg och förhållningssätt för att hantera de utmaningar och konflikter som samhällsförändringarna ofta föranleder när det gäller att styra en stad (Sørensen & Torfing 2005; Sørensen 2004, 2006).

Forskningen lyfter också fram en annan samhällsförändring, nämligen individualiseringen eller personifieringen i politiska sammanhang. Studier visar att denna förändringsprocess har betydelse för medborgarnas tilltro och lojalitet till partier, politiker och förvaltning. När tilltron till partiers och politikernas förmåga att representera allmänheten och lösa politiska problem minskar så ökar ofta intresset för utomparlamentariskt deltagande ("subpolitik") (Beck & Beck-Gernsheim 2002; Micheletti 2010). Exempel på subpolitisk verksamhet inom stadsplaneringen omfattar bildande av medborgarnätverk för motstånd mot enskilda förnyelseprojekt, skapande av utomparlamentariska "popular space" socialamedieplattformar för att mobilisera opinion, inlämnande av motförslag (alternativa planförslag) och även aktiv användning av rätten att överklaga politiska beslut (Cornwall 2004; Blücher & Graninger 2006).

Problematiskt är att just dessa möjligheter ofta utnyttjas av inflytelserika medborgare som har god förmåga att uttrycka sina intressen. Men denna grupp speglar inte alltid allmänheten i stort. Samhällsvetare diskuterar om denna grupps engagemang gynnar demokratin eller inte. Vissa forskare hänvisar bakåt, historiskt, när de lyfter fram dessa privilegierade medborgare som demokratin förkämpar (jfr Verba 2003) och så kan det också vara inom dagens stadsplanering (Martinez 2011). Andra forskare hänvisar däremot till studier som finner att välar-tikulerade och politiskt självsäkra medborgare endast speglar ett nimbysentiment som inte tar hänsyn till den breda allmänhetens intressen (Fischer 1993). Ytterligare en grupp av forskare resonerar lite annorlunda. De undrar om de politiskt välar-tikulerade och mobiliserade medelklassmedborgarna inte i själva verket är ett illavarslande tecken på en framväxande, allmän oro över städernas oförmåga att hantera planeringsfrågor på ett demokratiskt sätt. De fruktar att den representativa demokratin har fastnat i ett teknokratiskt och okänsligt sätt att handskas med samhällsplaneringen. Just denna slutsats har varit viktig i analysen av motståndet från så kallade "Wutbürger" i S21-planstriden. Här tolkar samhällsvetare dessa förargade medborgare som en grupp som uttrycker mer övergripande och grundläggande kritik mot hur den lokala representativa demokratin fungerar i dag, och S21 blir det exempel som de använder för att beskriva problematiken (Thaa 2013; Rothmund m fl. 2014; Novy & Peters 2013; Gualini 2015). Annan forskning utgår ifrån den växande roll som "expertmedborgare" ("expert citizens", Bang 2005; Li & Marsh 2008) spelar i politiken. Dessa människor, som tillhör olika professioner, utnyttjar de färdigheter, den kunskap och det politiska kapital som de har erövat genom sitt yrkesliv för att utmana det lokala politiska etablissemangets beslut och agerande. Frågan är om de mest liknar demokratin förkämpar eller nimbyaktivister eller kombinerar båda två teoretiska figurer. Just denna grupp, som annars inte i stor utsträckning brukar delta i samhällsprotester, har varit synnerligen aktiv i motståndet mot Slussens omvandling och de har fortsatt sin kamp även efter att Stockholms kommunfullmäktige fattat sina avgörande beslut och efter att deras överklaganden har avslagits i olika domstolar.

Sammanfattningsvis ställs andra forskningsfrågor om man studerar planeringen från ett representativt demokratiperspektiv. Då står nyckelaktörerna och deras förhållningssätt till varandra (samspelet mellan dem) i huvudfokus för forskningen. Hur påverkar de stora förändringarna politikernas uppfattning om sin roll som förtroendevalda och hur de ska förvalta denna roll i samhällsplaneringen (jmf Erlingsson & Wänström 2015)? Hur kapabla är politikerna att ta kommando över tekniska och komplicerade planeringsärenden och utforma proaktiva och flexibla mekanismer som kan lösa upp spänningar innan de utvecklas till en öppen konflikt? Kort sagt, hur väl är de rustade att utveckla metastyrning i planeringsärenden? Men det handlar också om att studera hur förvaltningen hanterar osäkra, otydliga eller föränderliga politiska viljor som kan uppstå när partierna har svårt att veta hur de ska representera sina väljare och allmänheten. Förändringarna hjälper möjligen även till att förklara varför expertmedborgare är så envisa i sina krav. Det är likväl viktigt att undersöka om enskilda individer (politiker, tjänstepersoner, framträdande motståndare) främjar eller hindrar konstruktiv problemlösande (Teaford 1996), det vill säga hur väl de involverade aktörerna kan samarbeta för att hantera en hel rad problem som uppstår under ett byggprojekts gång.

Teoretisering av samspelet mellan nyckelaktörer i stadsbyggnadsprocesser – tre ansatser

Nu är det dags att sammanfoga dessa insikter från tidigare forskning med tre teoretiska ansatser för att utveckla en modell för att undersöka hur den representativa demokratins nyckelaktörer samspelar i planeringsprocesser. Flera steg av interaktion mellan aktörerna antas ingå i detta samspel, som antingen kan utvecklas i riktning mot mer samarbete eller mer konflikt. Vilka faktorer och mekanismer kan förklara motstånd, stadens (politikernas och förvaltningens) lyhördhet för motståndsytringar och varför motståndare inte ger upp striden? Först diskuterar jag *politisk möjlighetsstruktur* (political opportunity structure, POS), sedan *politisk lyhördhet* och därefter vad som teoretiskt krävs för *medborgarnas acceptans av offentlig politik* (beslut och processer). Avslutningsvis diskuteras kort hur teorierna kan omvandlas till forskningsfrågor för att studera medborgares, politikers och tjänstepersoners samverkan i planeringsprocesser.

POS-forskningen identifierar fyra faktorer som förklarar varför förnyelseprotester uppstår och hur och när de uppträder. Den första, som i litteraturen kallas "öppenhet i institutionaliserat politiskt system" (Guigni 2009; Meyer & Minkoff 2004), handlar om de officiella möjligheterna för medborgardeltaktighet i politiska processer. I planeringen handlar det vanligtvis om lagstadgade deltagandemöjligheter och därutöver ytterligare kanaler som städer erbjuder medborgare. Möjligheter utöver de lagstadgade samråden kan ta sig olika uttryck, exempelvis som offentliga möten, konsensusinriktade samtal, fokusgrupper,

folkomröstningar – eller som i S21 en medling som sändes live på tv mellan de berörda parterna för att vädra de meningsmotsättningar som uppstod i planeringsprocessen. Att studera förekomsten av – och kvaliteten i – de kommunala möjligheterna för så kallat ”inbjudet deltagande” kan klargöra vilka demokratiska kvaliteter som finns i deras utformning och schemaläggning och om de har haft betydelse för allmänhetens tilltro till beslutfattandet bakom byggprojektet. Den här faktorn bidrar också till att dra slutsatser om politikernas och tjänstepersoners förmåga till metastyrning. Har de varit flexibla och proaktiva för att, när det behövs, öka medborgarnas delaktighet i planeringsprocessen?

Den andra viktiga POS-faktorn, som här benämns ”subpolitiskt skapade deltagarmöjligheter”, uppstår när medborgare finner egna vägar in i offentlig politik för att kunna framföra sitt missnöje med politiska beslut och processer (Blakeley & Evans 2009). Motståndare kan exempelvis bestämma sig för att utnyttja valrörelser, omröstningar i beslutande församlingar och interna partisammankomster som ett möjlighetsfönster (”window of opportunity”) för att mobilisera stöd och få medieuppmärksamhet för sin sak. Forskningen visar att särskilt goda mobiliseringsmöjligheter finns när inre konflikter gör partiernas ställningstaganden mer oförutsägbara och sårbara för kritik. Under sådana omständigheter strävar motståndarna efter att forma allianser med enskilda politiker eller partifalanger (Meyer & Minkoff 2004). Och det kan hända att utnyttjandet av just sådana möjlighetsfönster har blivit allt viktigare i dag i och med individualiseringens konsekvenser för partipolitiken.

Den tredje förklaringsfaktorn är ”public resonance” (ungefär ”diskursivt meningsskapande”). Här betonas betydelsen av uppfattningar och meningsskapande. Hur en fråga diskuteras offentligt och hur de delaktiga aktörerna allmänt uppfattas har visat sig spela en roll i hur politiska konflikter utvecklas. Därför är det viktigt att studera hur nyckelaktörerna beskriver en fråga (deras problemformulering av vad som står på spel) och hur de bedömer varandra (Bröer & Duyvendak 2009; Giugni 2009). Utifrån ett stadsplaneringsperspektiv innebär det exempelvis att avgöra om och hur de olika aktörernas problembeskrivning liknar och skiljer sig från varandra. Inbegriper de idéer om lokala värden – som samhörighet med den aktuella platsen – och/eller andra värden som har att göra med ekonomisk tillväxt och stadens globala konkurrensförmåga? Viktigt är också att studera hur nyckelaktörerna ser på varandra. Uppfattar till exempel stadens representanter motståndare som nimbies vars synpunkter lätt kan avfärdas eftersom de är mot alla förslag som innebär förändring av deras närområde? Bedömer motståndarna staden representanter som enbart inriktade på ekonomisk tillväxt och inkompetenta och okunniga vad gäller de lokala värden som står på spel?

Den fjärde förklaringsfaktorn, ”rådande strategier” (”prevailing strategies”, Della Porta m fl. 2006), är mindre utvecklad och har mest använts för att studera polisens agerande vid protestaktioner. Men den är viktig även i vårt

sammanhang eftersom den uppmärksammar nyckelaktörernas standardförfaranden eller strategier för att möta varandra samt om och hur sättet att bemöta varandra utvecklas under samspelets gång. I vad mån är förutfattade meningar, politisk prestige och stelbenta eller föråldrade rutiner inom partierna och förvaltningen hinder i vägen för konstruktiv dialog och problemlösning? Denna sista förklaringsfaktor gäller aktörernas förmåga att förvandla olika uppfattningar till konstruktiva bidrag i planärenden, och därmed hur metastyrningskompetensen i verkligheten ser ut.

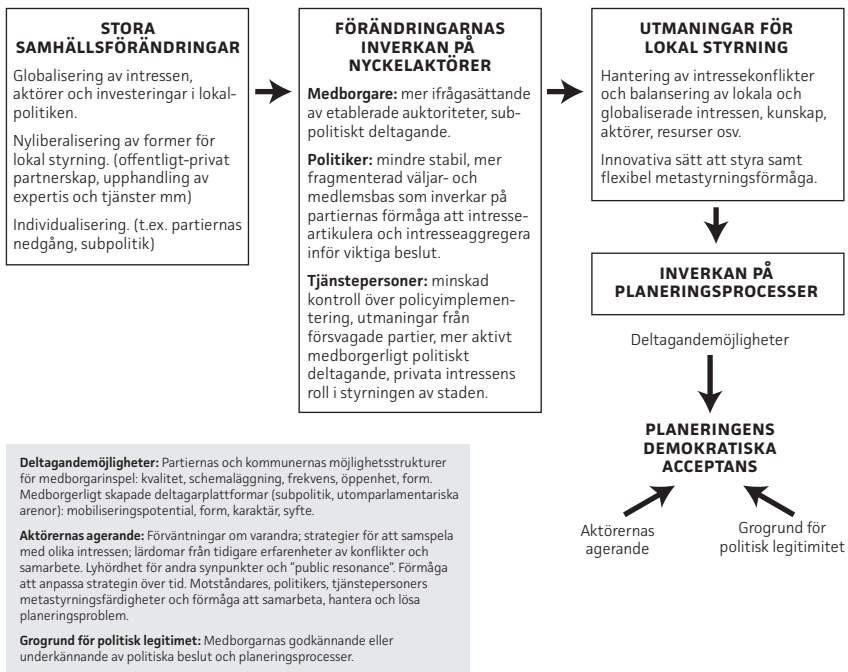
Beslutsfattarens lyhörddhet, den andra teoriansatsen, handlar om de förtroendevaldas lyhörddhet inför medborgaropinionerna och hur de väger olika uppfattningar gentemot varandra (Morales 2014). Hur uppfattar de politiska representanterna de åsikter som kommer fram genom samrådsförfarande, opinionsmätningar, partiernas egna kontakter med allmänheten och motståndarnas subpolitiska agerande? Har de förutfattade meningar om de olika sätten att kanalisera medborgaropinion och hur påverkar deras avvägningar deras sätt att fatta beslut? Anser politiker att röststarka minoriteter ger uttryck för en allmän opinion (Wutbürgertesens) eller endast representerar särintressen (Nimbytesens)? Och hur handskas de med meningsyttringar som framkommer sent, efter att besluten är fattade, eller som förändras över tid? Här kan man tänka sig olika grader av lyhörddhet – från obefintlig till betydande.

Den tredje och sista ansatsen hjälper oss att teoretisera *medborgarnas acceptans av offentlig politik* och *politiskt legitimitetsskapande* i samband med förnyelsebeslut och planeringsprocesser (Nadeau & Blais 1993; Esaiasson 2011; Anderson m fl. 2001). Denna faktor erbjuder ytterligare två hypoteser som förklarar varför stadsplaneringsprojekt utvecklas till stora konflikter. Den första hypotesen testar huruvida motståndare accepterar ett politiskt majoritetsbeslut som legitimt, även om det betyder att de själva drabbas av en politisk förlust. Accepterar eller förkastar de att majoriteten fattar ett enligt deras uppfattning felaktigt beslut – eller kort uttryckt om de är bra eller dåliga förlorare? Den andra hypotesen utforskar legitimitetsfrågan på ett djupare sätt. Den undersöker om motståndarna har förtroende för planeringsprocessen, det vill säga om de tycker att den har gått till på ett rättvist och juridiskt korrekt sätt. Frågan är om motståndarna anser att planeringsprocessen är förenlig med de underliggande värdena inom det representativa demokratiska styrelseskicket. Här kan stadens sätt att erbjuda möjligheter för medborgarna att delta i stadsförnyelseplaneringen (möjlighetsstruktur) och dess metastyrningsförmåga ha betydelse för medborgarnas förtroende för planeringsprocessen i sin helhet.

Sammanfattningsvis ringar de tre teoriansatserna in viktiga mekanismer för att svara på frågor om hur nyckelaktörerna deltar i planeringsprocesser, förhåller sig till varandra, uppfattar beslutsfattandet och hur och varför de kan fastna i särskilda tankesätt och beteenden. Teoriansatserna bidrar med uppslag till hur spänningar som ger upphov till strider kan identifieras liksom vem och vad

som kan utlösa dem. Figur 1 visualiserar det teoretiska resonemanget. Första delen i den teoretiska modellen anger hur de tre stora samhällsförändringarna (globalisering, nyliberalisering och individualisering) antas påverka lokalpolitiken. I nästa ruta beskrivs vilka effekter de antas ha på den lokala demokratis nyckelaktörer (medborgarna, politikerna och tjänstepersonerna). I den tredje rutan formuleras två slags allmänna utmaningar som dessa förändringar skapar för kommunal styrning. De tar fasta på förmågan hos nyckelaktörerna att hantera olika intressekonflikter samt deras sätt eller förmåga att utveckla innovativ styrning och konstruktivt samarbete. I modellens nedersta del sätts förändringarnas effekter och utmaningar in i ett stadsplaneringssammanhang. Här operationaliseras det interaktiva och dynamiska samspelet mellan medborgare, politiker och tjänstepersoner i termer av 1) medborgarnas möjlighet till deltagande, 2) aktörernas förväntningar och lyhörddhet och 3) medborgarnas acceptans av majoritetsbeslut och planeringsprocesser. Det teoretiska antagandet är att det finns en interaktion mellan modellens huvudkomponenter. Aktörernas syn på varandra kan påverka hur möjlighetsstrukturer uppfattas, utvecklas och utnyttjas och även deras förmåga och villighet att tillsammans försöka lösa intressekonflikter. En viktig poäng i modellen är att motståndarna också har ett ansvar för att spela en konstruktiv roll. Planeringens demokratiska acceptans är därmed också avhängig av motståndarsidans agerande. I fallet Slussen gäller det främst de expertmedborgare som bildade kärnan i motståndet. Bidrog de till att förvandla Slussens förnyelseprojekt till en planeringsstrid?

Figur 1. Teoretisk modell över samhällsförändringarnas dynamiska inverkan på hur städer styrs



Stadsbyggnadsprojektet Slussen²

VARFÖR FALLET SLUSSEN?

Flera skäl motiverar valet av Slussen som utgångspunkt för att testa den teoretiska modellens användbarhet för att studera planeringsstrider. Flera experter inom samhällsplaneringen anser att Slussenprojektet är ”vår tids mest kritiserade projekt” (t.ex. Wærn 2015:10). Likt andra komplexa förnyelseprojekt rörande välkända och omtyckta platser i samhället och som lett till starkt motstånd (jfr de tyska exemplen) följde Slussenmotståndet inte de konventionella ideologiska konfliktlinjerna. Istället splittrade det flera politiska partier internt. Staten och närliggande städer har också lagt sig i Slussens ombyggnad; projektet har inte bara varit en angelägenhet för Stockholms stad. Motståndare har dessutom ifrågasatt både politiska partiers, enskilda politikernas och förvaltningens agerande och bedömningar. De har klagat på stadens sätt att kommunicera och visat lågt förtroende för förnyelseprocessens politiska legitimitet – både på input- och outputsidan. Motståndet har fördröjt och i viss mån förändrat stadens planering. Liksom i andra jämförbara fall önskar flertalet motståndare en bättre samstämmighet mellan stadsplaneringen och framtida visioner om stadsutvecklingen i stort. Dock skiljer sig Slussen från andra internationellt välkända planeringsstrider. Framförallt ledde inte motståndet till våldsamheter; polisen var sällan involverad i händelserna. Fallet utspelas också i en mer konsensusartad politisk kultur som sätter stort värde på samarbete. Svensk politik präglas dessutom av relativt högt valdeltagande, starka politiska partier, väl-informerade medborgare, tillit till politiska institutioner och ett mindre konfliktorienterat civilsamhälle (Clarke & Mayer 1986; Lidström & Sellers 2011; Grönlund & Milner 2006; Christensen m fl. 2002; Tahvilzadeh 2015). Särskilt anmärkningsvärt och utmärkande är även den dominerande roll som expertmedborgare kom att spela i motståndet mot Nya Slussen.

Omvandlingen av Slussenområdet kännetecknas också av viktiga förändringar i Stockholms politiska vardag. Stockholm har som andra städer i Sverige

2 Max Rosendahl, master i statsvetenskap vid Stockholms universitet, har samlat in tillgängliga officiella handlingar om Slussens planeringsärende (se Slussen-handlingar 2015), hjälpt till att sammanställa en kronologi över processen (som inte ingår i denna artikel), kommenterat utkast till beskrivningen av Slussenprocessen som ingår i denna artikel, bidragit med uppgifter om motståndet och gjort ett första utkast till översättning av den engelska versionen till svenska. Jag har bearbetat hans översättning. Monica Andersson har också bidragit med uppgifter till kronologin. Moa Beskow, master i etnologi vid Stockholms universitet, och Merette Boland, master i kulturgeografi vid Stockholms universitet och numera samhällsplanerare vid Sweco, har låtit mig ta del av det intervjuarbete som har ingått i deras studentuppsatser, bidragit med text för beskrivningen av Slussenprocessen och kommenterat tidigare versioner av denna uppsats. Moa Beskow har också bidragit med information om motståndets omfattning och karaktär. Deltagare i ECPR:s General Conference, Statsvetenskapliga förbundets årsmöte, Stockholmsymposiet Urban Renewal Projects: Complexity, Controversy and Democratic Challenge (RJ-finansierat) och arbetsseminariet Politik och förvaltning vid statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet, har bidragit med värdefulla kommentarer. Tack alla för konstruktiva synpunkter!

och i andra länder påverkats av de tre ovan nämnda samhällsförändringarna, vilkas inflytande har blivit mer framträdande under Slussens förnyelseprocess (1989 och framåt) (Nilsson 2014; Stahre 2014). Under denna period har Stockholmspolitikerna kommit att alltmer betona stadens behov att konkurrera globalt inom olika områden. Stockholms stad har även gått igenom betydande förändringar i sitt politiska system. Liksom i andra svenska städer har majoritetsstyren blivit vanligare. Det har påverkat relationen mellan partierna vid makten (majoriteten) och partierna i opposition (minoriteten). Det innebär att oppositionen inte är delaktig i det dagliga politiska arbetet, vilket kan påverka deras insyn i och förståelse för olika projekt (såsom stadsförnyelse) som löper över olika mandatperioder och tar årtionden att genomföra. Därtill har flera jämna val inneburit att nya politiska majoriteter kommit till makten. Dessutom genomfördes betydelsefulla politiska omorganiseringar parallellt med Slussenprocessen i syfte att stärka den politiska kontrollen över stadsförvaltningen, särskilt på stadsplaneringsområdet (Malmsten & Norberg 2014). En förvaltningsreform mer inriktad på NPM har också genomförts.

SLUSSENS FÖRNYELSEPROCESS I KORTHET

Slussen är en unik och strategiskt viktig geografisk plats mellan två vattendrag, Mälaren i väst och Saltsjön i öst och sammanlänkar de olika öarna som utgör det centrala Stockholm. Den är också Stockholms historiska födelseplats. Dess ikoniska konstruktion från 1935 (en klöverbladsformad trafikkarusell) har varit både passionerat älskad och avskydd. Den internationellt välkände arkitekten Le Corbusier prisade den som innovativt modernistisk när den byggdes. Andra beklagade att den var alltför funktionalistisk och okänslig mot områdets lokala historia. Konstruktionen ingick som del av det svenska riksintresset eftersom den representerade det moderna välfärdssamhällets arkitektur, som emellertid också har kritiserats för dess drastiska förändring av Stockholms innerstad under efterkrigstiden. Dessa kontrasterande synsätt på Slussen har spelat en roll i planeringsprocessen. Andra frågor, såsom Slussens funktionalitet som en centralnod i länets trafiksystem, dess kommersiella kontra kulturella värden samt Stadsmuseets belägenhet har också varit viktiga. Under planeringsprocessen har klimatförändringarna (höga vattenstånd i Mälaren och översvämningssrisker) också uppmärksammats i ökad utsträckning.

Slussens senaste omvandlingsprocess påbörjades 1989 när Stockholms stads gatukontor rapporterade om allvarliga underhållsbehov i klöverbladskarusellen. 1991 genomfördes en idétävling, vars avsikt var att belysa spänningen mellan å ena sidan att förnya Slussen helt och hållet och å andra sidan att utgå från klöverbladet. Frågan om nybyggnad *eller* anpassning ("bevarande") har varit central i den politiska debatten om Slussens omvandling. Den ekonomiska krisen under tidigt 1990-tal och nya beräkningar om framtida trafikflöden (då Dennispaketet var aktuellt) bidrog till att stadens politiker inte gick vidare

med något förslag. I samband med valet 1998 och den nya regerande borgerliga majoriteten (M, FP, KD) återuppväckte de tekniska förvaltningskontoren frågan genom sina förnyade utredningar. Medborgarna blev också mer direkt delaktiga. Det genomfördes en opinionsundersökning och en remiss av nya, framarbetade förslag. Detta förberedande planeringsarbete utmynnade i en andra formgivningstävling 2003, efter att en ny politisk majoritet (S, MP, V) tillträtt året innan. Då tävlingen enbart genererade olika nybyggnadsförslag beslöt politikerna att utveckla ett referensalternativ, som byggde på en anpassning av klöverbladskonstruktionen, i avsikt att därefter bestämma planeringens inriktning. År 2005 fattades ett enigt kommunfullmäktigebeslut om att inleda den formella planprocessen. Året därpå fick Stockholms stad en ny politisk majoritet (M, FP, KD, C) som kom att ansvara för Slussens förnyelse fram till 2014.

Plan- och bygglagen (PBL) föreskriver samråd, utställningar och remisser under planprocessen. Det innebär att myndigheter, intresseföreningar och närboende lokala aktörer med flera direkt måste engageras i ombyggnadsärendet. Efter ett första samråd 2007 röstade Stockholms stadsbyggnadsnämnd för nybyggnadsalternativet kallat "Nya Slussen"; klöverbladskonstruktionen gavs upp. Fem internationella arkitektfirmor blev sedan inbjudna till en tredje tävling för att presentera en utvecklad och bearbetad plan för Nya Slussen.

År 2009 röstade Stockholms kommunfullmäktige för att utöka medlen för projektet. De tekniska nämnderna beslöt också att anlita vinnaren av tävlingen, den internationella arkitektbyrån Foster + Partners. Medborgare som var kritiska mot planidén Nya Slussen började mobilisera sig. Det växte fram organiserade nätverk och alternativa planeringsförslag (motförslag) lades fram. Motståndarna började också överklaga de politiska besluten och utveckla andra sätt att göra sina röster hörda (se nedan och fotnot 8). Staden anordnande ytterligare möjligheter för medborgardeltagande (ett plansamråd 2010 och en utställning 2011) innan ett nyvalt kommunfullmäktige antog planen efter olika revideringar. Under tiden intensifierades motståndet.

Vissa politiska partier har påverkats och splittrats internt mer än andra av de framväxande protesterna mot Nya Slussen. Ett par månader före omröstningen i fullmäktige 2011 om att anta detaljplanen för Slussenområdet meddelade Socialdemokraterna att de inte längre kunde stödja förslaget. Intern oenighet delade också andra partier. En opinionsmätning som staden gjorde ungefär en månad före omröstningen visade dock att 65 % av de boende i Stockholm stödde planen, men endast 38 % av de boende i närområdet (Markör 2011). Motståndarna var aktiva i opinionsbildningen och medierna rapporterade flitigt om samhällseliters och kändisars engagemang i protestaktionerna. På dagen för omröstningen samlades ett flertal motståndare utanför Stadshuset för att uttrycka sitt missnöje med politikernas bristande lyhördhet inför den mobiliserade medborgaropinionen samt stadens sätt att handskas med planeringsprocessen. Förslaget om Nya Slussen antogs med en knapp majoritet: 51 ledamöter

mot 48. Motståndarna återopade sedan den snäva majoriteten som skäl för att intensifiera sin kritik av beslutet.

Efter omröstningen fortsatte motståndet genom rättsliga överklaganden, sofistikerade motförslag (framförallt Plan B och Ny syn på Slussen), social media-aktivism, en (misslyckad) namnunderskriftskampanj för att få till stånd en lokal folkomröstning, nätverksbyggande och andra sätt att påkalla uppmärksamhet till sin kamp. År 2012 mobiliserade aktivisterna mot kommunfullmäktiges beslut att anta detaljplanen för Slussens bussterminal, en fråga som hanterats i en separat planprocess. Trots det fortsatta missnöjet och mediebevaktningen av motståndet fick frågan obetydlig uppmärksamhet inför 2014 års val. Få partier ville lyfta den i valrörelsen. Det återuppväckta Stockholmspartiet, som kampanjade mest intensivt mot Nya Slussen, fick mindre än en procent av rösterna. Valet hösten 2014 ledde till en ny politisk majoritet (S, MP, V, Fi), där två partier (S och MP) redan tidigare hade varit internt splittrade i frågan. Majoriteten valde att tillfälligt stoppa omvandlingen för att låta en oberoende expertgrupp utvärdera processen och beslutet. Expertgruppen fann att beslutsprocessen hade varit övervägande sund. Men motståndarna kritiserade rapporten och överklagade den med argumentet att gruppen inte tillsatts i enlighet med lagen om offentlig upphandling. Förvaltningsrätten gav 2015 staden bakläxa men Kammarrätten gav senare, 2016, staden rätt. Socialdemokraterna och Miljöpartiet fortsatte under våren 2015 att debattera frågan internt. Trots att dessa partier fortfarande var splittrade om Nya Slussen röstade kommunfullmäktige med betydande majoritet i september 2015 för att fortsätta enligt det tidigare beslutet. Planen för bussterminalen var vilande efter att 2014 ha upphävts i Mark- och miljööverdomstolen; efter ett nytt samrådsförfarande fattade kommunfullmäktige beslut om planen den 20 mars 2017. I dagsläget har Slussenområdet rivits och nybyggnaden planeras vara färdig till 2025. Ett flertal motståndare har dock fortsatt sin opposition i form av överklaganden och offentliga möten. Bland annat kritiserar de formerna för stadens plansamråd, planprocessens brist på öppenhet och politikernas och tjänstepersoners kompetens och förmåga. De har också riktat kritik mot hur den representativa demokratin inom Stockholms stad fungerar i praktiken.

STADENS MÖJLIGHETSSTRUKTUR FÖR MEDBORGARDELTAGANDE

En viktig lärdom från tidigare forskning är att en otillfredsställande politisk möjlighetsstruktur, i form av undermåliga planeringssamråd, ofta utlöser motstånd och andra typer av utomparlamentarisk mobilisering. Planeringssamråd i Sverige syftar till att ge medborgare möjlighet att få mer information och att kommentera förnyelseplanen. Men forskare som har undersökt liknande planärenden framför ofta kritiska synpunkter på planeringssamrådets utformning och tidsmässiga placering. De diskuterar även behovet av bättre metastyrning av planeringsprocesser eller innovationer i den politiska möjlighetsstruktur

som tillämpas i planeringsfrågor, exempelvis genom mer flexibla arrangemang för deltagande och vägar att inkludera fler lokala perspektiv och röster (t.ex. Tahvilzadeh & Kings 2015; Tahvilzadeh 2015; Lindholm m fl. 2015). Vilka möjligheter erbjöd Stockholms stad sina medborgare att delta i projektet Slussen?

Precis som alla svenska städer måste Stockholms stad följa PBL.³ Det är där stadgat att städer ska bjuda in berörda aktörer i en planeringsfråga för att delta i remissförfarandet. Offentliga aktörer, intresseföreningar (särskilt miljöintressen), företag och boende i närområdet betraktas som sakägare, vars synpunkter formellt efterfrågas. PBL ger också andra intressenter samma möjlighet men utan en formell inbjudan. Praktiskt taget vem som helst kan skicka in remissynpunkter. Lagen stipulerar vidare användningen av andra möjlighetsstrukturer, inklusive samråd med sakägare och allmänhet innan avgörande beslut om detaljplan fattas. För större projekt som Slussens omvandling rekommenderas ytterligare möjligheter såsom modellbygge och andra visualiseringstekniker samt offentliga diskussionsmöten mellan sakägare och de ansvariga för förnyelseplanen. Idag anses andra former av medborgardialog utöver dem som specificeras i lagen som viktiga för att skapa legitimitet kring byggprojekt. Men forskningen visar att städer inte använder dem särskilt ofta i sitt planarbete (SOU 2014; SKL 2013; Tahvilzadeh 2015).⁴ Detta gäller också för Nya Slussen (Stockholms stad 2017).⁵ En preliminär analys av Slussens förnyelseprocess visar att Stockholms stad, med ett noterbart undantag (avsaknad av lagstadgade samråd för den första detaljplanen för den nya bussterminalen), följde PBL:s bestämmelser för medborgardeltagande. Staden höll de nödvändiga remissförfarandena, samråden och utställningarna. Flera arkitekter och andra expertmedborgare utöver de berörda sakägargrupperna deltog i de möjligheter som staden hade skyldighet att erbjuda. När det till exempel gäller programsamrådet 2007 uttryckte de flesta deltagare inte någon särskild synpunkt men de som tog till orda var medlemmar i sociala nätverk engagerade i Slussens förnyelse; några blev senare välkända motståndare. Plansamrådet 2010 och utställningen 2011 var annorlunda utformade eftersom den då aktuella planen var mer konkret. Båda var öppna längre än vad lagen krävde och lockade enligt Stockholms stads förvaltning ett imponerande antal besökare (10 000 respektive 20 000). De frågor som restes om Nya Slussen handlade om ifall de planerade byggnationerna skulle blockera utsikter och vyer, men också om hur filerna på huvudbron skulle utformas, hur omfattande påverkan på områdets kulturmiljövärden skulle bli, var bussterminalen skulle placeras och hur kostnadskalkylerna för projektet såg ut. Vissa inskickade brev hävdade att planförslaget stred mot

3 Mette Boland har bidragit med insikter om PBL:s krav på städers byggprojekt.

4 Slutsatsen bygger också på resultat från Fredrik Carlssons (master i statsvetenskap, Stockholms universitet) analys av data från Demokratiutredningen.

5 Se även PWC:s revisionsrapport "Granskning av dialogen med medborgare i projektet Nya Slussen" (Stockholms stad 2017).

PBL. Andra verktyg för deltagande än de i lagen föreskrivna var kommunens utnyttjande av opinionsmätningar, en webbsida introducerad 2010, ett par allmänna informationsmöten, ett mindre "open space"-evenemang för inbjudna deltagare, YouTube-filmer om planen och sedan 2014 en permanent utställning över området.

Staden lät genomföra opinionsmätningar vid flera tillfällen (1998, 2010, juni och november 2011, maj och november 2012 samt 2013). Mätningarna visade en stabil majoritet för förnyelsen bland de tillfrågade, men också ett vikande stöd över tid, särskilt bland äldre och de närboende. Opinionsmätningen kort före omröstningen i kommunfullmäktige 2011, som visade att 63 % av stockholmarna stödde en ombyggnad av Slussen, spelade en roll i debatten inför beslutet (se avsnitt nedan). (En Sifo-undersökning som Svenska Dagbladet (2011) låtit göra i juni visade att endast 41 % var positiva till stadens nybyggnadsförslag och att kvinnor var mer negativa än män.) En undersökning genomförd av staden hösten 2013 visade att av de respondenter som svarade att de hade kunskap om planen var 43 % överlag positiva, 34 % negativa och de resterande 22 % utan åsikt. Ålder spelade åter en roll: de yngre var mer positiva till Nya Slussen, de äldre mer negativa. Intressant nog visade det sig att de som hade en negativ inställning till planen också var negativa till stadens sätt att informera om planen.

Sammanfattningsvis visar denna första analys att staden gjorde vad PBL föreskriver och var mer generös än vad lagen krävde angående tidslängden och formatet för samråden. Men sättet som samråden genomfördes på väckte kritik, en kritik som återkom senare, i överklagandena efter kommunfullmäktigebeslutet 2011 (detaljplanen för Slussens omvandling) och 2012 (detaljplanen för den nya bussterminalen). Även om de olika rättsinstanserna avfärdade de flesta överklagandena slogs det fast att staden begått flera formella misstag vid samråden om bussterminalen, vilket ledde till att 2012 års antagandebeslut senare upphävdes. Staden erbjöd några extra möjligheter för medborgerligt engagemang men använde inte de mer interaktiva metoder som fanns att tillgå (se fotnoten för exempel).⁶ Intrycket är att staden mest satsade på att skapa möjligheter för att distribuera information och sedan ta reda på hur väl informationsspridningen fungerade. En första slutsats är att staden satsade mest på de obligatoriska samrådsmöjligheterna för att få in synpunkter och tog lätt

6 Exempel på andra verktyg är interaktiva möten mellan medborgare, politiker, tjänstepersoner och planerare, open space-events där deltagare (och inte staden) bestämmer diskussionsämnen, vandringsturer vid förnyelseplatsen (som en motståndare genomförde men inte staden), öppna hus och mobila enheter, workshops och social media-kommunikation (YouTube-klipp, Facebook-sidor, bloggar, datorspel, appar mm.) som ger medborgare fri tillgång till information, dokument och funktioner för att uttrycka sin åsikt om planeringsförslag. Städer kan också samla uppfattningar genom intervjuer, fokusgrupper och generellt genom att främja medborgarnas möjligheter att diskutera planeringsförslag på allmänna platser.

på allmänna råd från Sveriges Kommuner och Landsting att bruka andra mer innovativa och interaktiva sådana (SKLs webbsida om medborgardialog⁷).

MEDBORGARREAKTIONER PÅ STADENS MÖJLIGHETSSTRUKTURER

I enlighet med de teoretiska förväntningarna skapade medborgare som var missnöjda med stadens agerande sina egna subpolitiska eller utomparlamentariska fora för att därigenom öka sin delaktighet. De bildade särskilda nätverk för Slussenfrågan (så kallade enfrågegrupper i samhällsvetenskaplig litteratur), utnyttjade gängse protestverktyg för att mobilisera stöd⁸ samt inlämnade och publicerade egna, ofta sofistikerade motförslag. Tillgänglig forskning visar att motståndare delar vissa drag (Beskow 2015; Boland 2011). De var för det första ofta äldre, något som också framgick av stadens och andras opinionsundersökningar. Av dessa var några politiskt aktiva i 1960- och 1970-talens aktiviströrelser och hade även erfarenhet från motstånd mot andra stadsförnyelseprojekt i Stockholmstrakten. Ett annat utmärkande drag är att de flesta i motståndet är expertmedborgare. Flera arkitekter, stadsplaneringshistoriker, civilingenjörer, advokater, framgångsrika större och mindre företagare, förvaltningschefer, tidigare rikspolitiker och lokala politiker, ministrar och generaldirektörer, journalister, publicister, universitetsprofessorer och populärkulturella kändisar ingick i motståndet. Deras engagemang har fått uppmärksamhet av media. Medan stödet från kändisar (som skådespelare, författare, musiker och välkända kockar) och andra välkända expertmedborgare har bidragit till att lyfta frågan offentligt ("public resonance") har motståndets koppling med "kultureliten" också lett till funderingar över hur väl det återspeglar Stockholmares allmänna syn på Slussens omvandling. Några intervjuade aktivister har beklagat frånvaron av fler "vanliga" medborgare och även engagerade representanter för föreningslivet. Intressant nog anser de inte att deras elit- eller expertåsikter saknar stöd bland allmänheten. Från intervjuerna och observationstillfällena har det också framförts att motståndets åldersprofil förklaras av att yngre medborgare saknar civilturage och protesterfarenhet från 1960- och 1970-talen eller att yngre människor satsar på sina egna karriärer snarare än på samhällsengagemang (se t.ex. Beskow 2015). I olika sammanhang har motståndare också anfört att yngre människor aldrig har sett Slussen i dess glansdagar, vilket de själva har gjort, och att de yngre därför inte har förstått hur fin platsen skulle kunna vara om

7 <https://skl.se/demokratileddningstyrning/medborgardialogdelaktighet/medborgardialog.372.html>

8 De demonstrerade i anslutning till officiella events, kontaktade och uppvaktade politiker, tjänstepersoner och journalister, kallade kontinuerligt till offentliga möten, fortsatte att skriva debattartiklar för dagstidningar och sociala media samt använde opinionsinstitut för att mäta opinionen (2013, 2014). Några har försökt demonstrera sin styrka och generera medial uppmärksamhet genom namninsamlingar och vykortskampanjer. De försökte men misslyckades med att mobilisera det nödvändiga stödet (70 000 namnunderskrifter) för en lokal folkomröstning, en idé som Miljöpartiet föreslog i stadens politiska nämnder samt stadsdelsnämnder år 2000.

den återskapades. Ett antal engagerade motståndare avvisar även andras positiva uppfattningar om Nya Slussen som okunniga eller irrelevanta.

Varför dessa expertmedborgare med god erfarenhet av den representativa demokratins funktionssätt inte har varit mer framgångsrika i att påverka inriktningen för förnyelseprocessen är en fråga som inte kan besvaras helt i denna uppsats. Men en trolig förklaring är att de inte var eniga i sin kamp. Medan de var överens om sitt motstånd mot Nya Slussen var de inte helt överens om anledningen till motståndet och än mindre om det föredragna alternativet. Två starka, konkurrerande alternativ (motplaner) figurerade i debatten: Plan B och Ny syn på Slussen. Förespråkare för Plan B vill ha en rekonstruktion av klöverbladsutformningen (det så kallade "bevarandevalternativet") och att den skulle klassas som världsarv. Plan B vann Stockholms Arkitektförenings pris 2014; motiveringen var att det uppmuntrade till en informerad och konstruktiv offentlig debatt om Slussenområdets förnyelse. Det andra alternativet, Ny syn på Slussen, gick ut på att staden skulle gräva ner tunnelbanan i en tunnel under Söderström för att öppna vattenspeglarna och därmed återskapa Södermalmstorg på en naturligt låg nivå. Även detta motförslag har blivit prisbelönt.

Olika argument mot Nya Slussen har återkommit hos motståndarna. Bland de mest frekventa är följande: planens estetiska okänslighet för områdets kulturarv; konstruktionens bristande funktionalitet; dålig lösning på problem med stigande vattennivå, avsaknad av offentliga mötesplatser samt trafiklösningen. Men även kritiska röster om stadens bristande hantering av planprocessen utifrån ett rättsligt perspektiv och hur staden använde och valde procedurer för medborgardeltagande har hörts upprepade gånger under planeringens gång. Flera motståndare och även de politiska partier som var emot Nya Slussen har hävdade att majoritetskoalitionen mellan 2006 och 2014 inte var tydlig och öppen nog att ange de korrekta kostnaderna för projektet. Några av motståndets klagomål rör också direkt förändringar i Stockholms politiska system och berör de stora samhällsförändringarnas konsekvenser för hur Stockholms stad styrs. Två exempel är de effekterna som övergången till majoritetsstyre (koalitionsstyre) medför och att vissa NPM-reformer öppnade upp för icke-lokala aktörer att vinna upphandlingar. Flera kritiker menar att denna politiska utveckling hotar Stockholms lokala identitet och hindrar en fungerande lokal demokrati.

En del motståndare har försökt utnyttja varje tillfälle att rättsligt överklaga beslut, något som är mycket intressant givet det faktum att det rör sig om expertmedborgare med god förståelse för hur den representativa demokratin fungerar i praktiken. Alla motståndare är dock inte överens om att överklaganden är en bra metod. De menar att överklaganden flyttar frågan bort från den politiska arenan, där det kan finnas tillfälle (ett möjlighetsfönster) att bilda allianser inom internt splittrade partier för att införa ändringar i planen. Intressant är även att motståndet mot Nya Slussen mötte motstånd i formen av en YIMBY (Yes In My Backyard)-rörelse (bildad 2007). YIMBY-anhängare har

ansett att Nya Slussen-motståndarna har förhindrat en nödvändig stadsförnyelse i Stockholmsområdet. Detta nätverk betraktar Slussen-motståndet som ett nimby syndrom som drivs av äldre pensionerade människor från kultureliten som har tid att ägna sig åt Slussenfrågan. De hävdar att motståndet återspeglar en elitistisk oro, en allmänt negativ syn på all stadsplanering och att motståndarna varken representerar allmänhetens eller yngre människors uppfattning om områdets framtida utveckling. Av dessa skäl mobiliserade YIMBY-nätverket stöd för en reviderad version av Nya Slussen. Dess företrädare har även anklagat stadens politiker för att vara konflikträdna och visa svag politisk vilja (Boland 2011). Synpunkter på stadens svaga politiska vilja har också förekommit i andra debatter om varför Slussenprojektet blev en planstrid⁹ och i revisionsrapporter från Stockholms stad (Stockholms stad 2016, 2017).

Den första analysen av de officiella handlingar som vi har samlat in (Slussen-handlingar 2015) visar tydligt att stadens deltagandemöjligheter men även viktiga beslut inom kommunfullmäktige skapade ett missnöje som orsakade motståndets mobilisering (se även Beskow 2015; Boland 2011). I synnerhet samrådet 2010 ser ut att ha varit en protestväckarklocka. Planens visualisering och modellering gjorde att Stockholmarna för första gången tydligt kunde se omfattningen av förnyelsen; en motståndare beskrev att hon och andra blev "vettskrämda" (Beskow 2015: 23). Också oenighet inom och mellan de politiska partierna om Nya Slussen innebar ett möjlighetsfönster för mobilisering. Handlingarna visar också att olika motståndsgupper föredrog vissa påverkansstrategier framför andra. Några nätverk såsom Föreningen Bevara Slussen (bildad 2010) försökte mobilisera allmänheten i syfte att övertyga staden om att det fanns ett brett missnöje mot Nya Slussen, även om det inte framgick av opinionsundersökningarna. Nätverket Nacka Värmdöbor för Slussen (bildat 2013), med stöd från kända personer som musikern Benny Andersson, genomförde sin egen opinionsmätning som ledde till en offentlig debatt i samband med en artikel på DN-debatt eftersom den innehöll en partiskt formulerad fråga som det anlidade opinionsinstitutet snabbt kallade "olycklig" (Andersson m fl. 2013; Novus 2013; Dagens Opinion 2013).¹⁰ Andra motståndsnätverk, i synnerhet det som gick under benämningen Plan B (bildad 2012), liksom andra viktiga motförslag, till exempel, nätverket Ny syn på Slussen (bildat 2006), var mer inriktade på att övertyga staden om att det fanns bättre planförslag än Nya Slussen.

Intressant är att få äldre och etablerade föreningar var engagerade. Det fanns dock vissa undantag. Några, exempelvis bostadsrättsföreningar i området, skickade in remissvar medan andra, som studieförbund (framförallt ABF)

9 Till exempel vid ett samtal bland experter och berörda aktörer som SNS (Studieförbundet för näringsliv och samhälle) anordnade den 18 augusti 2014. <http://www.sns.se/kalender/framtidens-planprocess-lardomar-fran-slussen/>

10 Frågans lydelse var "Vilket av följande alternativ skulle du föredrag": Nya Slussen för 8 miljarder, Riva och bygg upp Slussen som idag plus att bygga ut, Det spelar ingen roll; Vet ej.

anordnade studiecirklar, debatter och upplät sina lokaler för motståndarnas mötesverksamhet. Annars tog de inte officiell ställning för eller emot de olika förslagen. Ett fåtal föreningar var aktivt engagerade i motståndet, i synnerhet Samfundet S:t Erik och Kungliga akademien för de fria konsterna (Konstakademien, bildad 1735). Samfundet S:t Erik bildades 1901 för att mobilisera intresse och sprida information om Stockholms kulturhistoriska arv och värna om stadens framtida utveckling. Det har skickat in remissvar, skrivit öppna brev till ledamöterna i kommunfullmäktige och de berörda nämnderna samt anordnat seminarier, öppna hearings och möten om stadsplanering. Tidigare under förnyelseprocessen förespråkade Samfundet S:t Erik rekonstruktion eller bevarande men senare ändrade man ståndpunkt till att ta ställning för att tunnelbanan mellan Gamla Stan och Slussen skulle grävas ner. Ordföranden i Samfundet S:t Erik har varit en av de fem så kallade idealisterna bakom förslaget Ny Syn på Slussen (se ovan). Konstakademien har genom åren ställt ut olika förnyelseförslag, stött en liknande Plan B-lösning och antagit en mycket mer konfrontativ hållning i debatten än Samfundet S:t Erik.

HUR LYHÖRD VAR STADEN FÖR MOTSTÅDARNA OCH DERAS ARGUMENT?

Här ger jag en inblick i hur politiker och tjänstepersoner försökte få in synpunkter från allmänheten och hur de uppfattade och svarade på motståndarens kritik. Först kan man konstatera att stadens politiker tänkte sig remissförfarande och planeringssamråd som de främsta sätten att informera och engagera medborgare i Slussens omvandlingsprocess. Detta slogs fast rätt tidigt i processen, som i kommunfullmäktige 2004 då gatu- och fastighetsborgarrådet Roger Mogert (S) (numera stadsbyggnads- och kulturborgarråd) svarade på en fråga från en moderat politiker om hur staden skulle öppna upp för medborgardeltagande och om den tänkte ordna offentliga möten för att informera om kostnader, investeringar, säkerhet och tillgänglighet i området under byggtiden. Borgarrådet sa att staden skulle genomföra både remissomgångar och samråd. Han uttryckte även förhoppningen att föreningar skulle spela en viktig roll i att sprida information och anordna möten för att hjälpa Stockholms invånare att bilda sig en egen uppfattning om hur Slussen skulle förnyas (KF 2004). I korthet gavs föreningslivet uppgiften att skapa mer innovativa möjligheter för en mer öppen och förutsättningslös medborgardialog. Staden skulle med andra ord följa lagens föreskrifter om planeringsprocessen men inte mycket mer. Och så, med få undantag, blev det också.

Under senare år har staden i sina rapporter och uttalanden hävdats att den har lyssnat till medborgarna. De berörda tjänstepersonerna vidhåller att de modifierade storleken på byggnader och deras placering efter kritiken från medborgare och motståndare. Stadens politiker understryker att de också har lyssnat. För en statsvetare är debatten i kommunfullmäktige i samband

med 2011 års antagandebeslut särskilt intressant. Den handlade bland annat om vilken typ av opinion som förtjänar mest gehör. Valet stod mellan stadens genomförda samråd och opinionsmätningar å ena sidan och det organiserade motståndet mot Nya Slussen å den andra. Den politiska majoriteten och oppositionen skilde sig åt om vilken av opinionsyttringarna som skulle väga tyngst. Stadsbyggnadsborgarrådet Regina Kevius (M) hänvisade först till de olika utställningarna för att betona majoritetens öppna attityd till allmänhetens uppfattning och diskuterade hur planen var gediget utvärderad och utredd. Hon påminde om att en enig stadsbyggnadsnämnd 2007 röstade för att gå vidare med Nya Slussen. Hon diskuterade medborgarnas delaktighet vid senare samråd och utställningar, redovisade hur staden hade reviderat detaljplanen efter kritik (gällde konsekvenserna för sikten från land och vatten) och underströk att stadens politiska minoritet hade röstat för planförslaget 2010. Hon sa "vi kan inte vänta längre" med att fatta beslut eftersom den fysiska konstruktionens förfall "är allvarlig" (KF 2011:91). Andra politiker från den politiska majoriteten tillade att den representativa demokratin handlar om mer än att endast lyssna på dem som "höjer sin röst utan att också lyssna på dem som inte talar lika högt", något som framgick av opinionsmätningen strax före detta viktiga beslutstillfälle (se ovan), samt att hålla sig kritisk till mediedebatten som påstår att politiker "kör över den allmänna folkviljan" (Erik Slottnér, KD, KF 2011:84). Oppositionen resonerade annorlunda. Miljöpartiets ledare Daniel Helldén, som var en bestämd motståndare till Nya Slussen, hävdade att just denna opinionsmätningens centrala fråga var vagt formulerad och inte kunde användas som bevis för allmänhetens syn på Nya Slussen (KF 2011: 85).¹¹ Tomas Rudin (S, oppositionsborgarråd) anförde "att svara ja på en fråga i undersökningen är väl inget konstigt alls, men att ta det till intäkt för att säga att ni har ett stöd för att genomdriva förslaget är att vara mer än lovvärt tondöv" (KF 2011:86). Han menade att det var viktigt att lyssna på den framväxande opinionen i media, demonstrationer, namnsamlingar, den som framkom via uppvaktningar med mera – det vill säga den opinion som kom fram genom utomparlamentariska handlingsmöjligheter. Annars befarade han att staden kunde förvänta sig en rad överklaganden om kommunfullmäktige klubbade Nya Slussen; detta skulle försena den nödvändiga förnyelsen av området ytterligare. Oppositionen uttryckte även sin frustration över finansborgarrådet Sten Nordins (M) sätt att kommentera kritiken mot planförslaget. Vad oppositionens partimedlemmar tyckte om planförslaget betonades inte – kanske därför att det fanns olika uppfattningar inom partierna, som visades i den Sifundersökning som Svenska Dagbladet beställde i juni 2011 och under följande år.

11 Frågans lydelse var "Vilken är din inställning till en ombyggnad av Slussen?". Svartalternativen utgjordes av en femgradig skala från mycket negativ till mycket positiv och möjligheten att ange "ingen åsikt". Attitydundersökningen genomfördes av Markör (2011).

Hur uppfattade stadsförvaltningen motståndet mot Nya Slussen? Ett par inledande forskningsresultat bidrar till att formulera ett första svar på frågan. Det förefaller rimligt att anta att staden inte var beredd på det växande medborgarintresset för Slussens omvandling och motståndarnas förmåga att mobilisera stöd, trots att man hade haft erfarenhet av liknande protester tidigare. Beslutsfattarna borde inte ha blivit tagna på sängen; Stockholms stad formulerade en kommunikationsplan redan i juni 2010, en plan som lyfte fram "identifierade hotbilder och riskfaktorer"; det fanns också en plan för att hantera olika slags kriser som kunde uppstå med Slussenprojektet (se Stockholms stad 2010: 4).¹² Grundtemat för kommunikationsplanen och de efterföljande, reviderade versionerna var att det var viktigt att korrekt informera allmänheten om Slussens ombyggnad. Men intrycket från intervjuer med motståndare och förvaltningspersonal är att stadens informationsansvariga gav en felaktig bild, eller kanske snarare förmedlade en falsk förhoppning om hur mycket medborgarna verkligen kunde delta i – och påverka – planeringsprocessen. En informatör verksam vid samrådet 2010 menar att det var svårt för allmänheten att veta om 2010 års visning av det reviderade planförslaget var uttryck för ett planeringssamråd eller skulle betraktas som en utställning på Stadsmuseet (Intervju 2014). Ett liknande intryck ges av några tjänstepersoner som direkt arbetade med Slussenprojektet. De noterar hur processen kunde förvirra medborgare eftersom flera olika faser av deltagande ingick in den; medborgare kunde påverka vissa beslut (som byggnader) men inte alla (som storleken på bron och antalet körfält). Några centrala tjänstepersoner anser emellertid att den inkomna kritiken från samrådet 2010 gynnade projektet. De hävdade att de lyssnade på allt motstånd men att det naturligt nog finns gränser för hur långt man kunde gå när det kommer till att ta in synpunkterna i planeringsärenden (Boland 2011).

Det framgår också av de insamlade handlingarna (Slussen-handlingar 2015) att staden svarade på inskickade medborgarsynpunkter. Men flera motståndare hävdar i intervjuer att de var missnöjda med de standardiserade svaren som skickades av konsulter kopplade till Slussenprojektet och liknar hanteringen av medborgaropinionen som teknokratisk diarieföring – ett "excelark vad folk hade åsikter om" som en motståndare uttryckte det. Andra blev positivt överraskade av att deras brev diariefördes och blev respektfullt bemötta (Boland intervjuarbetet 2011). Möjligtvis beror skillnaderna här på de olika förväntningar som fanns bland dem som skickade in kommentarerna.

Ett par år senare gav politiker och tjänstepersoner uttryck för en annan syn på motståndet. Ett viktigt och återkommande klagomål gällde stadens öppenhet för andra och mer kritiska åsikter om Nya Slussen. Ett exempel som ofta

12 Det har inte gått att få tag på krishanteringsplanen. Enligt Eva Rosman, kommunikationsansvarig för Projekt Slussen vid Exploateringskontoret, finns planen inte kvar. Hon skriver i ett e-postbrev till mig 2017-01-09 att krishanteringsplanen är ett levande dokument och den äldsta som hon hittar är från 2014.

hänvisas till i intervjuer, diskussioner och motståndarnas möten är stadens kommunikationsplan från 2010. Motståndare har gång på gång påtalat hur den förbjöd stadens representanter att diskutera projektet med dem samtidigt som den beordrade tjänstepersonerna att stödja Nya Slussen-planen innan den vann laga kraft. Liksom den politiska minoriteten var motståndarna också starkt kritiska till stadens återhållsamma policy för hur allmänna lokaler såsom Stads-museet, Kulturhuset and Medborgarhuset kunde användas för öppna möten för debatter om Nya Slussen-planförslaget (se t.ex. Kulturnämnden 2013). Motståndare ser fortfarande kommunikationsplanen 2010 och policyn om stadens lokaler som bevis för att Stockholms stad inte ville utveckla en samtalsdemo-kratisk dialog om Slussens omvandling. En statsvetare anar en ”rådande strategi” som staden brukade för att hantera kritisk opinion.

Dokumentunderlaget för denna uppsats visar även hur utmanande motståndets anklagelser kunde vara – i synnerhet när stadens representanter angrips för att inte följa de demokratiska spelreglerna, att vara ovilliga att lyssna på kritiska röster och att inte se till att processen var tillräckligt transparent. Vad som särskilt har irriterat de ansvariga politikerna och tjänstepersonerna och lett till starka och snabba reaktioner var antydning om att staden konspirerade med privata intressen för att genomföra Nya Slussen. Konspirationsteorin har rests upprepade gånger under planeringsprocessen och har lett till några tämligen upphettade meningsutbyten mellan berörda politiker och motståndare (t.ex. Svenska Dagbladet 2015; Althén 2011; Lindh m fl. 2011; Valeskog & Settergren 2016). Ordväxlingen har inte främjat ett gott samarbetsklimat.

En mer reflekterande bild framkommer i intervjuerna med några av nyckeltjänstepersonerna, nämligen (dåvarande) projektchefen Mårten Frumerie och planarkitekten för Slussens förnyelse, Martin Schröder.¹³ De menar att Slussen-processens karaktär och graden av medborgardeltagande var annorlunda och mer intensiv än andra stora förnyelseprojekt i Stockholm och att den särskilt under senare projektår var medialiserad, omstridd, diversifierad och komplex. Allt detta, menar de, komplicerade hela planeringsprocessen. Projektchefen tror att det oväntat kraftiga motståndet har att göra med områdets karaktär som central och laddad plats i Stockholm, eftersom alla har en personlig relation till Slussen. Planarkitekten betonar att motståndarnas engagemang var till nytta för projektet; det synliggjorde motsättningarna och gav staden bättre underlag för sitt beslutsfattande, något han menar att man bland annat kan se i genomförandet av planen. De berörda tjänstepersonerna menar också att Slussen har varit ett ovanligt öppet projekt för medborgarinflytande sett utifrån PBL:s krav. Men samhällsplanerare inom Stockholms stad, som inte aktivt arbetat med projektet, anser att staden borde utveckla mer innovativa metoder att nå ut till allmänheten. Hur den kommunicerar planeringsärendet offentligt och

13 Max Rosendahl genomförde de korta intervjuerna 2014-11-19 och 2015-01-26.

vilka metoder som kan bidra till att fånga kritiska röster tidigare i processen anses som högt prioriterade frågor.¹⁴ Andra håller med (Stockholms stad 2017).

MOTSTÅNDARNAS SYN PÅ STADENS LYHÖRDHET

Ett tidigt och fortfarande återkommande klagomål är att politikerna inte har mött motståndarna vid offentliga och öppna möten utöver stadens egna arrangemang. Intervjuade motståndare hävdar att de vid upprepade tillfällen har inbjudit lokala politiker att debattera Slussenprocessen men att politikerna inte har velat medverka. Ett viktigt undantag diskuteras i nästa avsnitt. Således verkar även denna grundläggande form av öppenhet eller lyhördhet utöver de möjligheter som krävs av PBL ha varit ovanlig. "Slussenprocessen visar på vad som händer när det kvalificerade samtalet uteblir", skriver arkitekten Rasmus Wærn i boken *Bygge och bråk* (2015: 30). Resursstarka expertmedborgare med lång politisk erfarenhet menar också att stadens representanter uppträdde nonchalant, försökte manipulera deras åsikter genom top-down-kommunikationsstrategier, missförstod eller vantolkade deras remissvar och inte skötte sig på ett demokratiskt acceptabelt sätt. En motståndare intervjuad 2011 sa att politikerna inte har känslor för Stockholm och att de endast bryr sig om sin egen karriär, pengar och makt och att tjänstepersonerna inte ville att medborgare skulle störa deras arbete och därför undvek kontakt med dem (Bolands intervjuarbete 2011). Några motståndare går så långt som att beskriva klimatet på stadens möten och andra kontakter med politiker som infekterat och konfliktfyllt. De hävdar bestämt att politikernas hållning har påverkat den allmänna debatten negativt, liksom förutsättningarna för staden och motståndarna att mötas i en konstruktiv diskussion. Denna bild av frånvarande politiker, som saknar expertis och som söker undvika kontakter med allmänheten, och tjänstepersoner, som föraktade motståndarnas synpunkter kan fortfarande skönjas i dagens kvardröjande debatter om Slussens omvandling, liksom andra stadsbyggnadsprojekt i Stockholm såsom Nobelcentret och Slakthusområdet. I teoretiska termer kritiserar motståndarna Stockholms stad för att inte visa god metastyrningsförmåga.

NYA SLUSSENS POLITISKA LEGITIMITET

Vilka uppfattningar och förhållningssätt hade motståndarna i förhållande till politikerna och tjänstepersonerna och hur villiga var de att lyssna på olika åsikter och att samarbeta för att komma ur de politiska låsningar som präglade Slussenstriden? Hur såg, med andra ord, deras metastyrningsförmåga ut? Här berör jag kort motståndarnas bedömning av de viktiga beslut som fattades i planeringsärendet och deras syn på de procedurer som användes för att förbereda

14 Svar på min fråga vid symposiet "Att planera och bygga för en varierad stad", Färgfabriken 2015-02-19.

och fatta dessa beslut. Vad som är uppenbart i det tillgängliga empiriska materialet är att stora delar av motståndet förkastar de beslut i kommunfullmäktige som godkände Nya Slussen. Dessutom fortsätter en flertal 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 konsensus eller åtminstone en större eller kvalificerad majoritet.

Politisk legitimitet har en annan viktig grund, nämligen tilltron till den representativa demokratins arbetssätt. Den teoretiska tankegången är att ett beslut godkänns även om den politiska majoriteten fattade, enligt motståndarna, "fel" beslut eftersom den bygger på legitima procedurer. Hur står det till i Slussenfallet? Från det empiriska materialet står det klart att motståndarna använde procedurargument i flera överklaganden till rättsliga instanser. Frågan är om de gjorde det eftersom de var gångbara och tillgängliga argument som kunde hjälpa dem att vinna tid och fördröja planeringen, eller om de har principiella invändningar mot hur planeringsprocesser fungerar i Stockholm i dag eller om båda motiveringarna spelar in. Vissa motståndare hävdar att de överklagar till rättsinstanser eftersom staden inte har varit öppen och lyhörd, det vill säga tillräckligt orienterad mot samtalsdemokrati. Här anar man en inställning som gör gällande att staden borde ha lyssnat mer på just deras expertmedborgarsynpunkter framför andras. Över tid har idéer om bättre regelstyrning av kommunerna, bättre rutiner för interna diskussioner inom partierna, vidareutbildning av politiker och tjänstepersoner i samhällsplaneringens komplexitet, klarare ansvarsfördelning mellan politiker och förvaltning samt bättre mediebevakning också framförts i motståndarnas granskning av Slussenprocessen.¹⁵ Oavsett om de uppträder som Wutbürger, som vill höja stadsbyggnadsprojektens och planeringsprocessernas kvalitet, eller som nimbies som vill hävda ett särintresse och bevara en byggnad som de vurmar för utgör motståndarna mot Slussen en utmaning för Stockholms lokalpolitik. Det är inte konstigt att Slussenprojektet har beskrivits som Sveriges nutida mest kritiserade projekt där "nästan alla särintressen en stad kan innehålla" krockar med varandra (Wærn 2015:26).

Avslutning

Stadsbyggnadsprojekt kan väcka starka känslor bland allmänheten och drar i vissa fall till sig mycket medieuppmärksamhet. Politiker, tjänstepersoner och

15 Till exempel. "Debatt om Slussen och demokratin" med expertmedborgarna Olle Wästberg, Inga-Britt Ahlenius, Kerstin, Wickman, Ola Andersson, Göta Blücher, Richard Murray, Stina Oscarsson (ABF-husets, Stockholm, 23 maj 2016, anordnad av Föreningen Bevara Slussen).

medborgare har mycket att lära av tidigare samhällsplaneringsprocesser och i synnerhet det motstånd som växer fram kring projekt som har med kända lokala platser att göra. Samspelet mellan dessa tre nyckelaktörer i den lokala representativa demokratin är ofta komplext och dynamiskt. Viktiga faktorer för att undersöka denna komplexitet och dynamik formuleras i en teoretisk förklaringsmodell, som lyfter fram insikter från tidigare forskning om betydelsen av välfungerande strukturer för en öppen och lyhörd debatt samt betydelsen av nyckelaktörernas villighet till flexibilitet och initiativtagande för att låsa upp de spänningar och intressekonflikter som ofta utvecklas under planeringsprocessens gång. Med hjälp av modellens faktorer kan forskare ge svar på frågor om varför planeringsprocesser leder till stridigheter och varför det ofta är svårt att skapa en grogrund för bred acceptans för byggprojekt. Den preliminära studien av Slussenprocessen visar klart vad som kan hända när samspelet saknar några av modellens viktiga komponenter. Framför allt har nyckelaktörerna inte visat tillräcklig beredvillighet att ompröva egna och andras uppfattningar. Det gäller motståndare, politiker och tjänstepersoner. Viktigt att inte glömma är att medieaktörerna spelar en viktig roll när det gäller den diskursiva inramningen av planeringsprocesser och aktörer. Intrycket är också att stadens representanter inte har lärt sig särskilt mycket av tidigare planstrider. Politiker har inte funderat tillräckligt på hur de som förtroendevalda kan skapa bättre fungerande dialog med medborgare som både är positivt och negativt inställda till byggprojekt. Istället har de mer eller mindre överlämnat denna viktiga uppgift till förvaltningspersonalen. Anmärkningsvärt i Slussenfallet är att stadens främsta politiker med ansvar för planeringsärenden inte har tackat ja till att diskutera Slussens omvandling när motståndare har frågat dem. Men här kan man även undra om motståndarnas sätt att kritisera och anklaga politikerna inte har spelat en roll i förtroendevaldas beslut att inte komma till deras möten. Samtalstonen under och efter det enda mötet (mars 2016) uppmuntrade inte till en konstruktiv dialog mellan politiker och motståndare. Som forskningen visar är en bra dialog särskilt viktig när allmänheten har en känslomässig relation till platsen för byggprojekt (Johansson & Sernhede 2003; Franzén 2005; Durnová 2015; Isaksson 2001; Forester 2006) och när det spekuleras om vilken roll som utländska privata aktörer utan kännedom om platsers lokala värden spelar i planprocessen. Så var fallet vid Slussen.

Men för att veta exakt hur och när Slussens omvandling trappades upp till en planstrid behövs djupare studier. Framförallt behöver vi mer kunskap om de tre nyckelgruppernas agerande, deras motiveringar för sitt handlande och inte minst om deras sätt att förhålla sig till varandra. Intervjumetoden är här central. Viktigt för att kunna beskriva och analysera nyckelgruppernas handlingsutrymme är även frågor om hur de ser på den roll som de stora samhällsförändringarna och de lokala förändringarna har spelat i Slussenprocessen. En särskild studie bör ägnas åt de expertmedborgare som inte accepterade

kommunfullmäktiges beslut. Hur rättfärdigar de sin hållning? Här kommer de två legitimitetsskapande faktorerna till pass. Eftersom motståndarna vid upprepade tillfällen har lyft fram den knappa majoriteten för Nya Slussen i kommunfullmäktige är det viktigt att studera hur kritikerna ser på planeringens legitimitet. Skulle de ha uppfattat ett beslut som gällande och legitimt om Nya Slussen hade röstats ner av en knapp majoritet? Så vitt jag vet har ingen ställt den frågan till dem. Vidare är det viktigt att veta hur motståndarna förhåller sig till andra stockholmare, exempelvis de yngre och de som inte bor i Slussens närhet, som inte har haft samma negativa syn på Nya Slussen. Hur ser de på denna "majoritetsopinion"? Eller tror de att deras expertmedborgarliga uppfattning står högre än andras, och i så fall varför? Som diskuterades i teoriavsnittet berör sådana frågor samhällselitens politiska roll och vilken betydelse den ska ha i den representativa demokratis beslutfattande. Slutligen behöver vi granska samspelet mellan förtroendevalda och förvaltningspersonal för att jämföra deras syn på planeringsprocessernas utformning och demokratiska kvaliteter.

För att dra lärdomar från Slussenstriden bör de berörda aktörerna få tillfälle att tillsammans med forskare reflektera över vad som har hänt. Fokusgrupper är ett sätt att gå till väga. Temat kunde vara aktörernas syn på planprocessen samt deras uppfattningar om varandra, andra viktiga aktörer, de politiska besluten samt samråd och andra metoder att göra medborgare delaktiga. Ett annat viktigt tema är aktörernas syn på den lokala demokratis sätt att hantera samhällsplaneringen. Forskningsmässigt ännu intressantare skulle vara att få representanter för nyckelaktörskategorierna att mötas, minnas och reflektera tillsammans över hur, när och varför Slussens omvandling utvecklades till en planstrid. Just sådana forskningsinsatser kan bidra med detaljerad och systematisk kunskap om hur spänningarna i planprocessen utvecklades och hur nyckelaktörerna förstår varandras ställningstaganden och agerande.¹⁶ På så sätt kan statsvetenskaplig forskning lämna bidrag till idéer för hur planeringspraxis kan utformas i framtiden.

Referenser

Althén, Kajsa, 2011. "Så fördes politiker och medborgare bakom ljustet",

Dagens Nyheter, 7 december, <http://www.dn.se/kultur-noje/kulturbedbatt/sa-fordes-politiker-och-medborgare-bakom-ljustet/>.

Andersson, Benny, Gardell, Christer & Settergren, Ole, 2013. "Stockholmarna vill att Slussens utseende bevaras", *DN Debatt*, 13 juni, <http://www.dn.se/debatt/stockholmarna-vill-att-slussens-utseende-bevaras/>.

16 Riksbankens Jubileumsfond har beviljat medel för ett kommunikationsprojekt som har inslag av reflekterande samtal. "Nya Slussen. Dialog och reflektion kring samhällsplaneringens demokratiska utmaningar", <http://anslag.rj.se/sv/anslag/52582> n.

- Anderson, Christopher J. & Tverdova, Yuliya V., 2001. "Winners, Losers, and Attitudes about Government in Contemporary Democracies", *International Political Science Review* 22 (4), s. 321-338.
- Anton, Thomas J., 1969. "Policy-Making and Political Culture in Sweden", *Scandinavian Political Studies* 4, s. 88-102.
- Anton, Thomas J., 1975. *Governing Greater Stockholm: A Study of Policy Development and System Change*. Berkeley: University of California Press.
- Arnstein, Sherry R., 1969. "A Ladder of Citizen Participation", *Journal of the American Institute of Planners* 35 (4), s. 216-224.
- Bang, Henrik, 2005. "Everyday Makers and Expert Citizens", s. 159-179 i Newman, Janet (red.), *Remaking Governance: People, Politics and the Public Sphere*. Bristol: The Policy Press.
- Beck, Ulrich & Beck-Gernsheim, Elisabeth, 2002. *Individualization: Institutionalized Individualism and its Social and Political Consequences*. London: Sage.
- Beskow, Moa, 2015. *Nya Slussen, protester och motstånd. En etnologisk undersökning av motståndet mot Nya Slussen*. Stockholms universitet, Etnologiska institutionen, Kulturvetarprogrammet.
- Bischof, Daniel, 2015. "How Do Parties Respond to Protests? The Effect of Protest on Party Agendas after the Fukushima Meltdown". Paper, Midwestern Political Science Association Annual Meeting, Chicago.
- Blakeley, Georgina & Evans, Brenda, 2008. "Who Participates, How and Why in Urban Regeneration Projects? The Case of the New 'City' in East Manchester", *Social Policy & Administration* 43 (1), s. 15-32.
- Blücher, Gösta, 2013. "Planning Legislation in Sweden – a History of Power over Land-use", s. 47-57 i Lundström m fl. (red.).
- Blücher, Gösta & Graninger, Göran (red.), 2006. *Planering med nya förutsättningar: ny lagstiftning, nya värderingar*. Vadstena: Stiftelsen Vadstena forum för samhällsbyggande.
- Boland, Merette, 2011. *Slussen – Mine, Yours, Ours?: A Case Study on Citizens' Engagement and Emotions in the Planning Process*. Stockholms universitet, Kulturgeografiska institutionen.
- Bröer, Christian & Duyvendak, Jan Willem, 2009. "Discursive Opportunities, Feeling Rules, and the Rise of Protests Against Aircraft Noise", *Mobilization: An International Quarterly* 14(3), s. 337-356.
- Callahan, Kathe, 2007. "Citizen Participation: Models and Methods", *International Journal of Public Administration* 30(11), s. 1179-1196.
- Calmfors, Hans, Rabinovitz, Francine F. & Alesch, Daniel J., 1968. *Urban Government for Greater Stockholm*. New York: Praeger.
- Campbell, Heather & Marshall, Robert, 2000. "Public Involvement and Planning: Looking beyond the One to the Many", *International Planning Studies* 5(3), s. 21-344.
- Castells, Manuel, 1983. *The City and the Grassroots: A Cross-cultural Theory of Urban Social Movements*. Berkeley: University of California Press.
- Christensen, Tom, Laegreid, Per & Wise, Lois R., 2002. "Transforming Administrative Policy", *Public Administration* 80(1), s. 153-178.
- Clarke, Susan E. & Mayer, Margit, 1986. "Responding to Grassroots Discontent: Germany and the United States", *International Journal of Urban and Regional Research* 10(3), s. 1468-2427.

- Coaffee, Jon & Healey, Patsy, 2003. "My Voice: My Place': Tracking Transformations in Urban Governance", *Urban Studies* 40(10), s. 1960-1978.
- Cooke, Bill & Kothari, Uma, 2002. *Participation: The New Tyranny?* London: Zed Books.
- Cornwall, Andrea, 2004. "Introduction: New Democratic Spaces? The Politics and Dynamics of Institutionalized Participation", *IDS* 35(2), s. 1-10.
- Dagens Opinion, 2013. "Novus pudlar om Benny Anderssons Slussenundersökning", 13 juni, <http://www.dagensopinion.se/novus-pudlar-om-benny-anderssons-slussenundersokning>.
- Della Porta, Donatella, Peterson, Abby & Reiter, Herman (red.), 2006. *The Policing of Transnational Protest*. Aldershot: Ashgate.
- Della Porta, Donatella & Piazza, Gianni, 2007. "Local Contention, Global Framing: The Protest Campaigns against the TAV in Val di Susa and the Bridge on the Messina Straits", *Environmental Politics* 16(5), s. 864-882.
- Della Porta, Donatella, 2015. *The Contentious Politics of Big Infrastructural Projects*. Föredrag, <http://protestinstitut.eu/2015/02/13/vortrag-the-contentious-politics-of-big-infrastructural-projects/>.
- Durnová, Anna, 2015. "Planning through Emotions: Political Lessons from the Controversy Between 'Fat Cats' and 'Stupid Activists' over Rebuilding Brno Railroad Station", s. 259-78 i Gualini (red.).
- Erlingsson, Gissur & Wänström, Jan, 2015. *Politik och förvaltning i svenska kommuner*. Lund: Studentlitteratur.
- Esaiasson, Peter, 2011. Electoral Losers Revised – How Citizens React to Defeat at the Ballot Box", *Electoral Studies* 30, s. 102-113.
- Fischer, Frank, 1993. "Citizen Participation and the Democratization of Policy Expertise – from Theoretical Inquiry to Practical Cases", *Policy Sciences* 26, s. 165-187.
- Flyvbjerg, Bent, Bruzelius, Nils & Rothengatter, Werner, 2003. *Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition*. New York: Cambridge University Press.
- Forester, John, 2006. "Making Participation Work When Interests Conflict: Moving from Facilitating Dialogue and Moderating Debate to Mediating Negotiations", *Journal of the American Planning Association* 72(4), s. 447-456.
- Forsell, Håkan, 2015. "The Urban Master Plan". Föreläsning vid seminariet "Att planera och bygga för en varierad stad", Färgfabriken, Stockholm, 19 februari.
- Franzén, Mats, 2005. "Mellan stigma och karisma. Stureplan, Sergels torg och platsens politik", s. 136-52 i Abrahamsson, Christian (red.), *Staden*. Stockholm: Tidskriftsföreningen Fronesis.
- Fung, Archon, 2015. "Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future", *Public Administration Review* 75, s. 513-522.
- Grönlund, Kimmo & Milner, Henry, 2006. "The Determinants of Political Knowledge in Comparative Perspective", *Scandinavian Political Studies* 29(4), s. 386-406.
- Guigni, Marco, 2009. "Political Opportunities: From Tilly to Tilly", *Swiss Political Science Review* 15 (2), s. 361-368.
- Gualini, Enrico, 2014. "Cycles of Contention and the Planning Process: Agonistic Pluralism and Social Mobilization against Stuttgart 21", s. 59-79 i Gualini, Enrico, Morais Mourato, João & Allegra, Marco (red.), *Conflict in the City. Contested Urban Spaces and Local Democracy*. Berlin: Jovis Verlag.

- Gualini, Enrico, Morais Mourato, João & Allegra, Marco (red.), 2014. *Conflict in the City. Contested Urban Spaces and Local Democracy*. Berlin: Jovis Verlag.
- Gualini, Enrico (red.), 2015. *Planning and Conflict: Critical Perspectives on Contentious Urban Developments*. New York: RTP Library Series, Routledge.
- Hager, Carol, 2007. "Three Decades of Protest in Berlin Land-Use Planning, 1975-2005", *German Studies Review* 30(1), s. 55-74.
- Hansen, Gro S., 2010. "Ensuring Local Community Interests in Market-Oriented Urban Planning? The Role of Local Politicians", *Environment and Planning C: Government and Policy* 28, s. 714-732.
- Healey, Patsy, 1997. *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. Basingstoke: Macmillan.
- Hellén, Daniel, 2005. *Demokratin utmanas: almstriden och det politiska etablissemanget*. Stockholm: Stockholm Studies in Politics, Department of Political Science, Stockholm University.
- Intervju 2014. Helena Hede Skagerlind, 3 september. Informatör samråd 2010.
- Isaksson, Kajsa, 2001. *Framtidens trafiksystem? Maktutövningen i konflikterna om rummet och miljön i Dennispaketets vägfrågor*. Linköping: Linköping Studies in Arts and Science.
- Johansson, Thomas & Ove Sernhede (red.), 2004. *Urbanitetens omvandlingar: kultur och identitet i den postindustriella staden*. Göteborg: Daidalos.
- Jones, Peris S., 2003. "Urban Regeneration's Poisoned Chalice: Is There an Impasse in (Community) Participation-based Policy?", *Urban Studies* 40(3), s. 581-601.
- Karlsson, Börje & Tenfält, Torbjörn, 2011. *Från almsstrid till trängselskatt. De stora slagen om Stockholm*. Stockholm: Stockholmia förlag.
- KF (Kommunfullmäktige), 2004. Fråga 6. Öppet möte om Slussen. Yttranden 2004-10-04. Anförande 52, 54. Yttranden vid Stockholms kommunfullmäktiges sammanträde den 4 oktober. Tillgänglig på <https://insynsverige.se/documentHandler.ashx?did=26797>.
- KF (Kommunfullmäktige), 2011. § 23. Detaljplan för Slussen, Karl Johans torg i stadsdelen Södermalm. Yttranden vid Stockholms kommunfullmäktiges sammanträde den 12 december 2011. Yttranden 2011-12-12 § 23. Anförande nr 146, 148, 150, 162. Tillgänglig på <https://insynsverige.se/documentHandler.ashx?did=36371>.
- Khakee, Abdul, 2005. "Transformation of Some Aspects of the Local Mode of Regulation in Sweden", *Planning Theory* (4), s. 67-86.
- Kulturnämnden i Stockholms stad, 2013. Skrivelse till kulturförvaltningen om ett öppet debattklimat på Stadsmuseet (Mats Berglund, MP, Ann Mari Engel V, Thomas Rudin, S) 11 november. Svar på skrivelsen om ett öppet debattklimat på Stadsmuseet. Kulturnämnden. Utdrag ur protokoll, fört vid sammanträde 2013-06-11, § 12.
- Li, Yaojun & Marsh, David, 2008. "New Forms of Political Participation: Searching for Expert Citizens and Everyday Makers", *British Journal of Political Science* 38(2), s. 247-72.
- Lidström, Anders & Sellers, Jefferey, 2011. "Governance and Redistribution in Metropolitan Areas – A Sweden-US Comparison", s. 125-45 i Herrschel, Tassilo & Tallberg, Pontus (red.), *The Role of Regions: Networks, Scale, Territory*. Kristianstad: Region Skåne.

- Lindh, Susanne, Keyzer, Karolina, Burghauser, Andreas & Schröder, Martin, 2011. "Kajsa Althén insinuerar att Nya Slussen är en konspiration", *Dagens Nyheter*, 8 december, <http://www.dn.se/kultur-noje/kulturbatt/kajsa-althen-insinuerar-att-nya-slussen-ar-en-konspiration/>.
- Lindholm, Teresa, Oliveria e Costa, Sandra & Wiberg, Sofia (red.), 2015. *Medborgardialog – demokrati eller dekoration? Tolv röster om dialogens problem and potential i samhällsplaneringen*. Stockholm: Arkus.
- Lundström, Mats Johan, Fredriksson, Charlotte & Witzell, Jacob (red.), 2013. *Planning and Sustainable Urban Development in Sweden*. Stockholm: Föreningen för Samhällsplanering.
- Malmsten, Bo & Norberg, Lena, 2014. *Politiskt ledarskap i Stockholms stadshus*. Stockholm: Stockholmia.
- Markör, 2011. *Undersökning om ombyggnationen av Slussen*, beställd av Stockholms stads exploateringskontor i Slussen-handlingar 2015.
- Martínez, Miguel, 2011. "The Citizen Participation of Urban Movements in Spatial Planning: A Comparison between Vigo and Porto", *International Journal of Urban and Regional Research* 35, s. 147–171.
- Mayer, Margit, 2009. "The 'Right to the City' in the Context of Shifting Mottos of Urban Social Movements", *City: Analysis of Urban Trends, Culture, Theory, Policy, Action* 13 (2-3), s. 362–374.
- Meyer, David S. & Minkoff, Debra C., 2004. "Conceptualizing Political Opportunity", *Social Forces* 82(4), s. 1457–1492.
- Micheletti, Michele, 2010. *Political Virtue and Shopping: Individuals, Consumerism, and Collective Action*. Andra upplagan. New York: Palgrave.
- Morales, Laura, 2014. "A Conceptual and Theoretical Approach to Governmental Policy Responsiveness Between Elections", Paper, ECPR General Conference, Glasgow, 4–6 September 2014. Tillgänglig på <http://www.responsivegov.eu/>.
- Mourato, João Morais, Vasconcelos, Lia T. & Farrall, Helena, 2014. "Building Network Governance: Conflict as a Driver for Policy Learning in Portugal", s. 266–28 i Gualini m fl. (red.).
- Nilsson, Torbjörn, 2014. *Staden mellan vågorna: Stockholmspolitik i brytningstider 1945–2014*. Stockholm: Stockholmia.
- Nadeau, Richard & Blais, André, 1993. "Accepting the Election Outcome: The Effect of Participation on Losers' Consent", *British Journal of Political Science* 23, s. 553–563.
- Novus, 2013. Opinionsundersökning om Slussens ombyggnad. Telefonintervju mellan 27 maj och 3 juni.
- Novy, Johannes & Peters, Deike, 2012. "Railway Megaprojects as Catalysts for the Re-Making of Post-Industrial Cities? The Case of Stuttgart 21 in Germany", *Built Environment* 38(1), s. 128–145.
- Pickvance, Chris, 2003. "From Urban Social Movements to Urban Movements: A Review and Introduction to a Symposium on Urban Movements", *International Journal of Urban and Regional Research* 27, s. 102–109.
- Pløger, John, 2004. "Strife: Urban Planning and Agonism", *Planning Theory*, s. 71–92.
- Rodgers, Scott, 2009. "Urban Geography: Urban Growth Machine", s. 40–45 i Kitchin, Rob & Thrift, Nigel (red.), *The International Encyclopedia of Human Geography*. Oxford: Elsevier.
- Rabrenovic, Gordana, 2012. "Urban Social Movements", s. 239–54 i Davies, Jonathon S. & Imbroscio, David L. (red.), *Theories of Urban Politics*. Los Angeles: Sage.

- Rothmund, Tobias, Baumert, Anna & Zinkernagel, Axel, 2014. "The German 'Wutbürger': How Justice Sensitivity Accounts for Individual Differences in Political Engagement", *Social Justice Research* 27, s. 24-44.
- Rucht, Dieter, Baumgarten, Britta, Tuene, Simon & Stuppert, Wolfgang, 2010. *Befragung von Demonstranten gegen Stuttgart 21. Pressekonferenz 27.10.2010*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Tillgänglig på <https://www.wzb.eu/sites/default/files/projekte/stgt21kurzbericht2010.pdf>.
- Sager, Tore, 2009. "Planners' Role: Torn between Dialogical Ideals and Neo-liberal Realities", *European Planning Studies* 17(1), s. 65-84.
- Sahlin-Andersson, Kerstin, 1992. "The Social Construction of Projects. A Case Study of Organizing an Extraordinary Building Project – The Stockholm Globe Arena", *Scandinavian Housing and Planning Research* 9, s. 65-78.
- Salet, Willem, 2008. "Rethinking Urban Projects: Experiences in Europe", *Urban Studies Journal* 45(11), s. 2343-63.
- Sapotichne, Joshua, Jones, Bryan D. & Wolfe, Michelle, 2007. "Is Urban Politics a Black Hole? Analyzing the Boundary between Political Science and Urban Politics", *Urban Affairs Review* 43(1), s. 76-106.
- Sehested, Karina, 2009. "Urban Planners as Network Managers and Metagovernors", *Planning Theory & Practice* 10(2), s. 245-263.
- Sellers, Jefferey, Kübler, Daniel, Walter-Rogg, & Walks, R. Alan (red.), 2013. *The Political Ecology of the Metropolis*. Essex: ECPR Press.
- SKL 2013. *Medborgardialog som del i styrprocessen*.
- Slussen-handlingar 1987-2015*. 2015. Insamling och sammanfattning av offentliga handlingar om Slussenprocessen. Sammanställd av Max Rosendal, forskningsassistent. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Stockholms stad, 2010. *Slussen. Kommunikationsplan. Januari 2010*.
- Skogheim, Raghild & Rob Atkinson, 2013. "Urban Regeneration and the Use of 'Urban Knowledge' in English and Norwegian Cities. Knowledge Producers, Interests and Inclusion/Exclusion of Knowledge", s. 35-54 i Andersen, Hans Thor & Atkinson, Rob (red.), *Production and Use of Urban Knowledge. European Experiences*. London: Springer.
- SOU 2013:34. *En effektivare plan- och bygglovsprocess*.
- Stahre, Ulf, 2004. *Den gröna staden: stadsomvandling och stadsmiljörelse i det nutida Stockholm*. Stockholm: Bokförlaget Atlas.
- Stahre, Ulf, 2009. "Stockholm's Urban Social Movements. A Study of Change, Political Influence and Global Connections", *Ethnologia Scandinavica* 39, s. 99-118.
- Stahre, Ulf, 2014. *En stad för de många eller för de få. Om allmänningar, sociala rörelser och rätten till staden i det nutida Stockholm*. Stockholm: Atlas.
- Stockholms stad, 2016. *Styrning av projektet Nya Slussen*. Projektrapport från Stadsrevisionen Nr 5.
- Stockholms stad, 2017. *Dialogen med medborgare i projektet Nya Slussen*. Projektrapport från Stadsrevisionen Nr 3.
- Svenska Dagbladet*, 2011. "Stockholmarna oense om nya Slussen", 20 juni, <http://www.svd.se/stockholmarna-oense-om-nya-slussen>.
- Svenska Dagbladet*, 2015. "Slussendebatten är kantad av konspirationsteorier", 3 oktober, <http://www.svd.se/politiska-slitningar-innan-slussen-klubbades>.
- Swyngedouw, Erik, 2014. "Where is the Political? Insurgent Mobilizations and the Incipient 'Return of the Political'", *Space and Polity* 18(2), s. 122-136.

- Sørensen, Eva, 2004. "Democratic governance and the Role of Public Administrators", s. 107-130 i Bogason, Peter, Kensen, Sandra & Miller, Hugh T. (red.), *Authority of Democratic Agency*. Lanham, Md: Lexington Books.
- Sørensen, Eva, 2006. "Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance", *American Review of Public Administration* 36(1), s. 98-114.
- Sørensen, Eva & Torfing, Jacob, 2005. "The Democratic Anchorage of Governance Networks", *Scandinavian Political Studies* 28(3), s. 195-281.
- Tahvilzadeh, Nazem, 2015. "Understanding Participatory Governance Arrangements in Urban Politics: Idealist and Cynical Perspectives on the Politics of Citizen Dialogues in Göteborg, Sweden", *Urban Research & Practice* 8(2), s. 238-254.
- Tahvilzadeh, Nazem & Kings, Lisa, 2015. "Under Pressure: Invited Participation amidst Planning Conflicts", s. 94-111 i Gualini m fl. (red.).
- Teaford, Jon C., 1996. "The Heroes and Villains of Urban Renewal", *Journal of Urban History* 22(5), s. 665-670.
- Thaa, Wilfried, 2013. "Stuttgart 21' – Krise oder Repolitisierung der repräsentativen Demokratie?", *Politische Vierteljahresschrift* 54(1), s. 1-20.
- Wagenaar, Hendrik, 2015. Beskrivning av Gualini (red.), 2015. På bokomslaget. Tillgänglig på http://samples.sainsburysebooks.co.uk/9781135007478_sample_951860.pdf.
- Valeskog, Jan (numera biträdande finansborgarråd rörande exploatering och infrastruktur) och Ole Setterberg (talesperson för Stigbergsgruppen, motståndare mot Nya Slussen), 2016. E-postväxling den 17 och 18 mars efter "Opinionsmöte om SLUSSEN 10 mars klockan 17.30 i Ljunglöfska salen, Medborgarhuset. Utfrågning av ansvariga politiker", anordnad av Bevara Slussen.
- Walter-Rogg Melanie, Zeichinger, Veronicka & Hamberg, Jasper, 2015. "Big Urban Renewal Projects in Germany – A Democratic Challenge for Elites and the Civil Society". Paper, Urban Renewal Projects: Complexity, Controversy and Democratic Challenge, Stockholm.
- Verba, Sidney, 2003. "Would the Dream of Political Equality turn out to be a Nightmare?", *Perspectives on Politics* 1(4), s. 663-679.
- Wohlgemuth, Daniel, 1997. "Medborgarsammanslutningar i nätverk – Motståndet mot Dennispaketet som fallstudie". Paper, Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Wærn, Rasmus, 2015. *Bygge och bråk*. Stockholm: Atlantis.
- Yörük, Erdem & Yüksel, Murat, 2014. "Class and Politics in Turkey's Gezi Protests", *New Left Review* 89, September-October, <https://newleftreview.org/II/89/erdem-yoruk-murat-yuksel-class-and-politics-in-turkey-s-gezi-protest>.