

Partnerskap för trygghet: Stadsutveckling eller social exkludering?

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

I föregående kapitel »Tre bostadsområden: Olika typer av governance» fokuserade jag på de typer av partnerskap som utvecklats till följd av den s.k. trygghetsvågen i samhället. I detta andra kapitel inom disciplinen arkitektur/planering undersöker jag temat invånarnas medverkan i partnerskap för trygghet. I vilken utsträckning är invånare involverade i partnerskapen? På vilka sätt är de inblandade? Finns det grupper som istället är exkluderade? Och varför är dessa frågor viktiga att belysa ur ett arkitektur- och planeringsperspektiv?

Bakgrund

I en kritisk granskning av stadsförnyelse, har planeringsforskaren Murray Stewart och Marilyn Taylor hävdade att även med en lång tradition av medverkande hyresgäster, saknar hyresgästerna fortfarande till stor del kontroll över den lokala servicen. De fann dessa omständigheter problematiska, speciellt i skenet av att nya områdesbaserade partnerskapsinitiativ ofta leder till nya sätt att hantera lokal administration. De kritiserar också att det i diskussionen om »empowerment» ofta saknas analys av maktförhållanden (Stewart & Taylor 1995). Taylor diskuterar också hur lokala strategier för att tackla problem med social exkludering kan förhålla sig till styrande organ på alla nivåer i samhället. Hon framhåller behovet av en mer sofistikerad förståelse för maktspekter, vilket förutsätter en grundlig granskning av skillnaden mellan representativ och deltagande demokrati (Taylor 2000; 2003).

Denna fråga har diskuterats även i Sverige. Statsvetaren Ingemar Elander fokuserar på partnerskapet som planeringsideal och som dominerande styrningsmetod i Europa under det senaste årtiondet – bland annat som ett resultat av Agenda 21-överenskommelsen och Habitat II-agendan. Eftersom han är starkt kritisk till denna utvecklade presenterar han tre normativa slutsatser. För det första skall partnerskap, eller andra typer av governance, aldrig ersätta regering och liknande institutioner – detta måste övervakas av representativa organ. För det andra bör partnerskap aldrig få möjlighet att utestänga redan utsatta grupper. För det tredje måste transnationella partnerskap som uppstått som ett resultat av t.ex. Agenda 21 eller Habitat II kompletteras av traditionella politiska strukturer. Dessutom måste det alltid finnas

en levande diskussion om vem som skall delta, och vem som är ansvarig, i ett sådant arbetssätt (Elander 2002).

Hur förhåller sig då deltagandeplanering med invånarna som aktörer, och särskilt med tanke på exkluderade grupper, till området arkitektur och planering? Faktiskt finns det en ambition i Sverige att vidga vyerna kring arbetet med utformning av bostadsområden till att inkludera även etniska och ekonomiska integrationsfrågor (SOU 2003). Denna strävan är ett resultat av att Sverige mot slutet av nittioalet var klassat som det mest segregerade av alla OECD-länder, så tillvida att de mest utsatta bostadsområdena i Sverige även hade den största delen av invandrarna (Regeringens proposition 1998). Den svenska regeringens förslag att bredda planeringsfrågorna till att även inkludera etniska och socioekonomiska aspekter är en nyckelfråga i min forskning: Hur kan arkitekter och planerare i sina yrkesroller bidra till en sådan utveckling och vilka är förutsättningarna för detta?

De allvarliga problemen med social exkludering och stigmatisering av vissa förorter i Sverige, liksom i många andra länder, har gjort denna fråga mer och mer akut. Det handlar som bekant inte bara om ökade klassklyftor, utan den ekonomiska segregationen sammanfaller även med etnisk segregation samt med plats – d.v.s. många områden där invandrare och flyktingar bor är stigmatiserade. För arkitekter och planerare är detta av speciellt intresse, eftersom en stor del av miljonprogrammet enligt branschorganisationer måste renoveras inom fem år (40%=350 000 lägenheter) och en lika stor del till inom tio år, av energimässiga skäl och som en följd av naturligt underhållsbehov (Industrifakta 2008). I samband med renoveringar genomförs ofta stora planeringsprojekt för infrastrukturen i området, eftersom den funktionella stadsplanen från 1960- och 70-talen många gånger anses vara orsaken till såväl sociala som andra problem. Samtidigt råder stor bostadsbrist i storstäderna i Sverige, vilket ökar behovet av förtätning, såväl i stadskärnor som i förorter. Därför finns det anledning att tro att det snart kommer en byggboom i miljonprogramsområden som vi måste vara beredda att möta.

Ur ett globalt perspektiv är tankegångar kring mångkultur i relation till arkitektur och planering inte ett nytt koncept. Till exempel har planeringsforskaren Leonie Sandercock påpekat att sociala, rumsliga och fysiska aspekter inte integreras i ordinarie planeringsprocesser (1998) och med exempel från en rad andra länder presenterat optimistiska argument för en ny, banbrytande planeringsprocess som tar hänsyn både till etik och mångfald (2003).

Innan jag fortsätter diskussionen kring kulturella aspekter och invånarnas deltagande i planering, granskar jag det empiriska materialet i detta projekt samt det teoretiska ramverk som legat till grund för analysen. Efter det kommer svar på den fråga som fokuseras i detta kapitel: I vilken utsträckning var invånarna varit involverade i partnerskapen? Som beskrevs i föregående kapitel (11), utfördes denna del av undersökningen av de tre förorterna i form av fallstudier (Flyvbjerg 1998; Stake 2006) med fokus på aktiviteter som partnerskapen varit

delaktiga i. Analysen baseras på information från flera olika källor och datamängden är densamma som i förra kapitlet.

Teoretiskt ramverk för analys

De teorier om governance som använts vid analysen (se t.ex. Healey 1997; Woltjer 2000; Elander 2002) är i stort sett desamma som i föregående kapitel. Här presenteras kompletterande material som använts för att analysera former för invånarnas medverkan och analys av social exkludering.

I samband med att statsvetaren Ingemar Elander diskuterar olika modeller av partnerskap – de som främjar kommersiella intressen; de som upprätthåller myndigheters påverkan; de som låter vissa invånargrupper påverka beslutsfattande; och slutligen de som strävar efter att inkludera målen om hållbar utveckling – föreslår han ett antal forskningsfrågor att beakta vid studier av partnerskap (Elander 1999: 334):

- Vilka aktörer ingår i partnerskapet och vilka intressen representerar de?
- Vilka mål och strategier formuleras i partnerskapet?
- Hur förhåller sig dessa mål och strategier till de mål och strategier som formulerats av riksdag, kommunfullmäktige och andra demokratiska organ?
- I vilken utsträckning är grupper av medborgare som inte kan räknas till samhällets eliter representerade i partnerskapet?
- Vilka argument för deltagande i partnerskapet förs fram av de olika aktörerna?
- Vad åstadkoms av partnerskapet i form av synergieffekter, tillvaratagande av olika gruppers intressen etc?
- Innehåller partnerskapet några mekanismer för att utkrävande av demokratisk ansvar?

Dessa frågor har varit i fokus vid analysen av invånarnas roll i de undersökta partnerskapen i de tre stadsdelarna. Nedan presenteras en kort beskrivning av invånarnas deltagande i partnerskap och annan samverkan i de tre stadsdelarna. Vidare diskuteras vilken form av invånardeltagande som har funnits.

Invånarnas deltagande i Biskopsgårdens partnerskap

I Biskopsgården var invånarna direkt involverade i »Nya bostäder i Biskopsgården». Det var ett kort projekt som pågick under en tremånadersperiod, där tjugo avlönade vuxna och ungefär hundra av lärarna handplockade skolbarn deltog. Syftet var att de boende skulle ge stadsbyggnadskontoret förslag till platser att förtäta på, så att de kunde ingå i dess program för nya bostäder i Biskopsgården. Deltagarna hade friheten att presentera slutresultatet som de själva ville.

Jag konsulterades av stadsdelsförvaltningen och fungerade som projektledare för vuxengruppen, vilket innebär att det vid studierna av detta partnerskap fanns inslag av aktionsforskning vid empiriinsamlingen (Stenberg 2009). Stadsdelsförvaltningen gjorde en offentlig utlysning om boendes möjligheter att delta i projektet och alla som anmälde intresse för att få vara med antogs. Dessutom handplockade stadsdelsförvaltningen fler deltagare så att gruppen etniskt, ålders- och könsmässigt skulle bli mer representativ för stadsdelen. Dock var gruppen inte *vald* av medborgarna och representerade därför inte stadsdelens boende i formell bemärkelse. Noteras bör vidare att även om stadsdelsförvaltningen tog hänsyn till demokratiska aspekter när gruppen sattes samman, var inga invånare *medlemmar* i själva partnerskapet, d.v.s. de deltog inte i arbetet med att engagera projektledare och andra invånare.

Ett intressant resultat är att det inte fanns någon samstämmighet i invånargruppen kring etniskt eller ekonomisk boendeintegration, eller när det gäller att värna om utstötta grupper som missbrukare. Vissa argumenterade för integrering, medan andra gjorde sitt bästa för att övertyga de övriga att acceptera en »not-in-my-backyard»-strategi. Noterbart är att inte heller den aktör från stadsdelsförvaltningen som var aktiv i partnerskapet, trots sin formella plikt att svara för samtliga invånares intressen, lade sig i denna diskussion om social exkludering.

I detta partnerskap fanns väldefinierade motiv för invånardeltagande. Dessa formulerades av stadsdelsförvaltningen, som underströk att den hade regeringens och kommunens uppdrag att utveckla deltagandedemokrati som ett led i strävan efter en hållbar utveckling och att information från och deltagande av invånarna var nödvändig för att kunna styra i rätt riktning. Detta understöddes även av stadsbyggnadskontoret, men här var det primära att få information från invånarna. Det »lärandeperspektiv» som lyftes fram av båda dessa aktörer var alltså att kommunen behöver kunskap från invånarna för att sedan själv, på sin egen kammare, kunna göra ett program den själv tyckte var bra för stadsdelen. Dock var stadsbyggnadskontorets tjänstemän inte beredda att ingå i en lärandeprocess i syfte att förändra sin roll som professionella, alltså att börja arbeta på ett annat sätt i nära samverkan med boende. Stadsdelsförvaltningen framförde ytterligare ett argument: medborgarna måste i framtiden delta mer aktivt i offentligt socialt arbete, annars kommer inte samhället att klara av kostnaderna för den allt äldre populationen – eftersom skattetrycket inte kan ökas ytterligare. Om inte invånarna ges större makt, kommer de inte att gå med på ett sådant ökat deltagande. Det måste finnas en »vinna-vinna» situation (Woltjer 2000), enligt detta resonemang.

Invånare var även direkt involverade som avlönade deltagare i »Lugna gatan» i Biskopsgården. Det tydligaste motivet för invånarnas deltagande kom från stiftelsen själv, som framhöll att ungdomar som tidigare varit delaktiga i gängkriminalitet har större möjligheter än medelålders socialarbetare att få kontakt med och påverka ungdomar som riskerar att hamna i kriminella gäng. Alltså ett partnerskap som syftar till en »process av övertalning och viljepåverkan» (Woltjer 2000). »The good guys» deltar och uppmanas att hålla ett öga på »the bad guys». Även här framhöll man från stadsdelsförvaltningen sida vikten av medborgarnas deltagande i framtida offentligt socialt arbete. Genom detta

partnerskap skulle kostnaderna för att få lugna gator bli lägre, än om man anlidade fältarbetare på traditionellt vis. Ändå fick man, enligt en tjänsteman i stadsdelsförvaltningen, ett minst lika bra slutresultat. Detta såg man alltså som en utpräglad »vinna-vinna» situation. Även socialarbetare på lägre nivå i stadsdelen såg fördelar med invånarnas deltagande men de pekade mer på lärandeperspektivet. De framhöll att det visat sig att ungdomar sitter inne med mycket information om hur de offentligt anställda kan gå till väga, t.ex. för att bredda och förstärka traditionella åtgärder. Dock ansåg de att invånarnas deltagande i så fall skulle vara ett komplement och inte en ersättning för kommunala fältarbetare. De ansåg det vara riskfyllt att lämna över ansvaret för fältarbete till utbildade ungdomar och poängterade även risken att ungdomar frestades till kriminalitet genom att sammanföras med (före detta) kriminella ungdomar. Avslutningsvis ska nämnas att invånarna som avlönades för att arbeta i »Lugna Gatan» inte var medlemmar i själva partnerskapet.

Invånare deltog också på olika sätt i partnerskapet »Bo Bra», t.ex. genom arbete i grupper med särskilda aktiviteter som utställningar eller mässor samt i schemalagda trygghetsvandringar i bostadsområdet tillsammans med bostadsföretag. Dock deltog invånarna inte heller här som medlemmar i det partnerskapet. Även i denna samverkan var tjänstemännens uttalade argument för invånarnas medverkan att dessa skulle förmedla information – ett lärandeperspektiv i fokus – men här var det mer fråga om en dubbelriktad process eftersom invånarna också förväntades lära sig hur anställda på bostadsföretagen och i stadsdelen resonerar och låta sig påverkas att agera på ett annat sätt, nämligen att verka för de mål som Bo Bra satt upp för sin verksamhet. Följaktligen kan detta partnerskap även anses vara en »process av övertalning och viljepåverkan».

Bo Bra var organiserat med en »ledningsgrupp» med en representant från varje part, vilken tog gemensamma strategiska beslut, en »styrgrupp» med operativ personal som skulle omvandla idéer till aktiviteter, samt en »arbetsgrupp» som de facto utförde aktiviteterna. Idén var dock att lämna allt *formellt* beslutsfattande till respektive deltagande organisation – det var upp till var och en av aktörerna att leva upp till detta förtroende efter det att partnerskapet enats om strategin. I viss utsträckning fungerade alltså detta partnerskap bra med avseende på ansvarsfördelning, eftersom det fanns en utsedd person från varje organisation (politiker från offentliga organ och beslutsfattare från kommersiella företag) som var ansvarig för aktiviteterna inom Bo Bra. Men var deltagarna verkligen införstådda med det? Och även om Bo Bra verkar ha varit organiserat i demokratisk anda med representanter från stadsdelsförvaltningen som fullvärdiga partner, togs kanske inte heller alla beslut på rätt sätt. Till exempel kom det speciella trygghetsprojekt som Bo Bra startade 2003 senare att »tas över» av en konsult (samma som i de två övriga områdena, se även kap. 14) trots protester från stadsdelsförvaltningens representanter. Detta strategibeslut kunde tas vid sidan av de normala procedurerna på initiativ av ett allmännyttigt bostadsföretag i partnerskapet (Stenberg 2004: 164) eftersom det saknades en *formell* gemensam beslutsprocess i partnerskapet Bo Bra. Senare ansåg dock Bo Bra att det var bäst att utåt ge sken av att detta beslut tagits gemensamt från första början, kanske eftersom de ansåg att de skulle nå högre BATNA på det

sättet.¹ Fortfarande kan man dock fråga sig vem som egentligen bär ansvaret för att man lät en konsult ta över trygghetsprojektet.

Ett annat talande exempel på oklar ansvarsplacering är projektet »Ung och trygg». Detta kommunala partnerskap, som inkluderade Framtiden, polisen, åklagarmyndigheten, utbildningsförvaltningen och stadsdelsförvaltningar, och som skapades genom ett initiativ av det kommunägda Framtiden, fanns inget medborgerligt deltagande. »Ung och trygg» uppdrag var att förhindra att ungdomar hamnar i gängkriminalitet och man anlätade en före detta polis och säkerhetsansvarig inom koncernen för genomförandet. Etableringen föregicks inte av något beslut i kommunalfullmäktige. De politiker som var ansvariga för beslut inom detta partnerskap representerade Framtidskoncernen. Även om det till viss del är samma personer som i kommunfullmäktige, har de i den rollen inte samma uppdrag. Framtiden har t.ex. inget ansvar att bevaka allmänhetens intressen.

I partnerskapet »Förnyelse av Friskvåderstorget» inbjöds inte invånarna som partner – vare sig de som bodde i området eller de som hade småbutiker runt torget. Det fanns ingen offentligt uttalad motivering till detta; snarare en tyst överenskommelse som ingen part fann någon anledning att ifrågasätta. Invånarna blev involverade på två andra sätt. För det första blev både boende i området och butiks innehavare inbjudna till ett möte för att informeras om planerna samt komma med synpunkter på dem. För det andra blev de intervjuade om sina åsikter i konsultens undersökning. Således kan invånarnas deltagande i detta projekt klassas som en traditionell toppstyrd kommunikation. Detta gäller även »Det sociala boendeprojektet» i Biskopsgården, där invånarna inte heller inbjöds som aktörer i partnerskapet. Dock kunde de få del av de lokala anslagen, om de organiserade sig i grupper.² I inget av de beskrivna partnerskapen i Biskopsgården kunde vi se att representanter från stadsdelsförvaltningen tog på sig rollen att företräda de frånvarande invånarna, eller de socialt exkluderade. Bostadsbolagens hantering av bostadsrättsföreningarnas deltagande i Bo Bra kan möjligen tolkas som ett sådant företräderskap – men inte från myndighetshåll utan från processledaren i Bo Bra. Vissa representanter för bostadsrättsföreningar fällde några högst nedlåtande, invandrarfientliga kommentarer på ett möte under etableringsfasen av Bo Bra. Aktörerna från de involverade allmännyttiga bostadsföretagen, där merparten av hyresgästerna har utländskt ursprung, ansåg därför att ett samarbete inte var möjligt och bröt kontakten med dessa bostadsrättsföreningar. Förmodligen var syftet att förhindra att Bo Bra förknippades med strategier som ökade den sociala exkluderingen.

¹ Processen och dess legitimering har tydliga paralleller i Gamlestaden, se kap. 14.

² »Förnyelse av Friskvåderstorget» har, liksom många av de partnerskap vi studerat, fortsatt efter det att vårt forskningsprojekt avslutats. I senare skeden har invånare involverats på ett helt annat sätt men det ingår inte i denna analys.

Invånarnas deltagande i Gamlestaden

Om vi vänder oss till nästa bostadsområde hittar vi partnerskapet »Föreningen Fastighetsägare i Gamlegården» där flera invånare var aktörer genom sina bostadsrättsföreningar, som var fullvärdiga medlemmar. De representerade invånare som ägde sina bostäder och hade ett uttalat gemensamt intresse av att minska andelen »socialt boende» och kriminalitet utomhus i området. Hyresgästerna i de allmännyttiga bostäderna representerades endast av fastighetsägarna eftersom hyresgästföreningarna inte erbjöds till medlemskap i partnerskapet. Fastighetsägarnas argument för detta var att de inte ville favorisera de invånare som var medlemmar i hyresgästföreningen – utan att de ville representera *alla* sina hyresgäster i egenskap av fastighetsägare, eftersom detta var ett partnerskap för just *ägare*. Stadsdelsförvaltningen var endast adjungerad medlem, vilket gjorde att detta partnerskap helt saknade någon aktör som hade till ansvar att bevaka intressen hos hela områdets befolkning.

Detta partnerskap kan ses som en kanal för *vissa* invånargrupper att påverka beslutsfattandet (Elander 2002), nämligen de som ägde bostadsrätter. Vi bör i detta sammanhang påminna oss att i människors grundläggande behov av att känna ontologisk trygghet (d.v.s. förmågan att hantera hot och risker) kan individer inta olika ståndpunkter i olika situationer i stället för att ha en fix roll. Identiteter och roller varierar ständigt i vardagligt socialt umgänge (Giddens 1984, 1997). Detta innebär att när individen representerar en organisation, kan han argumentera annorlunda kring trygghet och säkerhet än han gör i egenskap av far/make/son i en familjesituation.

Enligt vad som nämnts i tidigare kapitel, kan man se även detta partnerskap som en process av »övertalning och viljepåverkan» (Woltjer 2000), initierad av det allmännyttiga bostadsföretaget, med privata bostadsföretag som en målgrupp, bostadsrättsinnehavarna som en annan och de offentliganställda i stadsdelen som en tredje. De privata bolagen övertalades att acceptera de »nya reglerna» som innebar att de inte kunde låta vem som helst få kontrakt på en lägenhet. Bostadsrättsinnehavarna skulle finna sig i att bekosta vissa tekniska åtgärder som grindar, lås och portkoder för att hålla »the bad guys» borta. Stadsdelsförvaltningen skulle övertalas att låta frågan om risken för Gamlestadens ökade stigmatisering prioriteras före befolkningsansvaret, och att agera som om de sociala problemen försvann om man lyckades flytta dem bort från det egna området (se vidare kap. 14)

Situationen var en annan i ett tidigare partnerskap som kallades »Gamlestadsrådet». I detta var stadsdelsförvaltningen inte bara fullvärdig medlem utan hade också till stor del kontroll över utvecklingen, och det var tydligt att även de lokala politikerna var involverade. Ändå fördes ingen speciell talan för befolkningens intressen i detta partnerskap heller, och alla medlemmar var eniga om målet att få bort mycket av det »sociala boendet». Inga invånare var aktörer i detta partnerskap, och inga röster för detta höjdes heller.

Eftersom stadsdelsförvaltningen var fullvärdig medlem i »Gamlestadsrådet», måste politiker varit delaktiga i rörelsen att få bort det »sociala boendet» – en process som alltså startades

tidigt. När »Föreningen Fastighetsägare i Gamlegården» konstituerades under 2001, bildade stadsdelsförvaltningen »Trygghetsgruppen» inom den egna organisationen – en grupp som samarbetade under lösa former med bl.a. »Föreningen Fastighetsägare i Gamlegården». Trygghetsgruppen var alltså inte ett partnerskap, utan snarare en del av ett samarbete mellan stadsdelsförvaltningen, fastighetsägare, hyresgästföreningar, park- och naturförvaltningen samt trafikkontoret. Trygghetsgruppen kallades initialt för »Kortedalaprojektet» men benämningen försvann spårlöst med tiden och arbetet karaktäriserades som en vanlig samverkansprocess utan uttalade överenskommelser om vilka parter som deltog. Syftet var att verka för en ren, trygg och mänsklig stadsdel och verksamheten ledde t.ex. till ett samarbete med moderbolaget Framtiden då invånarna klagade på »socialt boende» som störande i området. Under 2006 utövade »Föreningen Fastighetsägare i Gamlegården» påtryckningar på Framtiden, för att de skulle köpa fastigheterna och göra om dem till traditionella hyresrätter – således samma metod som använts tidigare för att få bort »socialt boende». I detta fall framhöll dock de lokala offentliganställda som intervjuades att hyresgästerna inte flyttades bort till andra stadsdelar utan erbjöds möjlighet att hyra lägenheter (med s.k. kommunalt kontrakt) inom stadsdelen, men denna gång i utspridda lägenheter i stället för koncentrerat till vissa byggnader som tidigare varit fallet.

De flesta av de beskrivna partnerskapen hade ingen formell öppen beslutsprocess. Endast de tre ideella sammanslutningarna hade en sådan demokratisk struktur. Men inte heller i dessa fall var de formella beslutsprocesserna hos de involverade aktörerna transparent. Till exempel var »Föreningen Fastighetsägare i Gamlestaden» en ideell organisation med ett tydligt mål – att göra grannskapet mer attraktivt ur fastighetsägarnas synvinkel, bl.a. genom att göra sig av med »socialt boende». Man skulle kunna föreställa sig att en sådan agenda hos en kommersiell organisation i ett demokratiskt system skulle kunna ge upphov till en livlig debatt inom myndigheter med ansvar för medborgarnas intressen inför beslut om social exkludering. Men detta verkar inte ha skett – varken involverade politiker eller offentliganställda synes ha framfört någon kritik mot att målsättningen innebar social exkludering. Det tyder på att insyn och genomskinlighet inte kommer per automatik med de lagar och regler som finns idag gällande partnerskap.

Invånardeltagande i Gårdsten

Som beskrevs kapitel 11 kan de flesta aktiviteter i Gårdsten inte anses vara partnerskap enligt Elandersdefinitioner (Elander 2002; baserat på Bailey et al. 1995; och Rhodes 1997). Ändå är det viktigt att inkludera sådana samarbeten i en analys som denna, eftersom de, som Elander (2002) och Hetting (2003) påpekat, kan misstas för partnerskap och därmed automatiskt ses som något positivt, då partnerskap ofta betraktas som en nödvändig komponent i strävandena efter visionen om hållbar utveckling.

Det mest omfattande invånardeltagandet i Gårdsten var alltså inte i ett partnerskap, utan i styrelsen för Gårdstensbostäder, ett allmännyttigt bostadsföretag där hyresgäster var i majoritet: fem av sex styrelsemedlemmar bodde i området (se även kapitel X). Vidare har

invånare deltagit på olika sätt i specifika projekt. I traditionella insatser, såsom Shine-projektet, vilket erhöll extra finansiering från EU för att omforma vissa hus till ekologiska miljöer, deltog många hyresgäster i vissa beslut. Ett argument för detta, framfört av bostadsföretaget, var att de som ett led i den allmänna uppmaningen till ökat demokratiskt deltagande ville att hyresgästerna skulle vara med redan från början i processen för att förmedla hur de ville att deras hem skulle förändras. Det fanns dock även ingredienser av »övertalning och att påverka viljan» (Woltjer 2000) eftersom bostadsföretaget även lyfte fram att övergången till en mer ekologisk livsstil kräver att människor omprövar sin vardagliga livsföring. Exempelvis medförde individuell mätning av vatten- och värmeförbrukning, att de hyresgäster som hade hög förbrukning ändrade sitt sätt att leva – eller betalade mer.

Trygghetsgruppen i Gårdsten var inte heller ett partnerskap, utan snarare en åtgärd av det allmännyttiga bostadsföretaget som anställde en grupp människor, som bodde i området som en social resurs för hyresgäster som kände sig otrygga. Trygghetsgruppen kunde t.ex. följa med dem när de skulle gå hem från busshållplatsen sent på kvällen.

De två partnerskapen för trygghet i Gårdsten – »Trygghetsrådet i Gårdsten» samt »Brottsförebyggande rådet för trygghet och hälsa i Gunnared» – deltog inga invånare direkt. I det senare var stadsdelsförvaltningen medlem, möjligen också i det förra, men det blev inte helt klargjort i intervjuer om så var fallet. Medborgarnas intressen kan anses som mycket skvalt bevakade i dessa partnerskap. Stadsdelsförvaltningen beskrev detta i ganska hårda ordalag som att det allmännyttiga bostadsföretaget dikterade villkoren för utvecklingen och att stadsdelsförvaltningen inte hade möjlighet att påverka – såvida den inte gick med på att bidra till finansieringen. Och även om den gjorde det i vissa fall, var det svårt att få något inflytande på det faktiska skeendet. Anledningen var det kommunala uppdraget till bostadsföretaget att arbeta med okonventionella metoder i förnyelsen av Gårdsten. De offentliganställda i Gunnared kände att deras händer var bakbundna, då de inte kunde gå emot sina överordnade som satt denna agenda. Frågan är vem som bevakar medborgarnas intressen i denna typ av samverkan.

I »Trygghetsgruppen» som drevs av bostadsföretaget, deltog invånare genom att de var anställda av företaget. Bostadsföretagets skäl för denna satsning var att det skulle öka hyresgästernas känsla av trygghet. Men Trygghetsgruppen hade även en kontrollerande funktion då man rapporterade om störningar i lägenheterna och andrahandsuthyrning utan tillstånd, information som skulle användas av bostadsföretaget vid rättstvister om så skulle behövas. I ytterligare ett av bostadsföretagets projekt, »Jobbcentrum», deltog invånarna i syfte att hitta ett arbete, ibland inom bostadsområdet (städning, byggnadsarbete, trädgårdsarbete etc.) och ibland utanför. Dessa projekt var inte partnerskap. Från ett medborgarperspektiv kan det finnas både för- och nackdelar med sådana aktiviteter beroende på hur de uppfattas av de boende.

Ett partnerskap i Gårdsten, i vilket invånare deltog, var »Seglingskurser». Detta var ett partnerskap mellan det allmännyttiga bostadsföretaget, ett seglingssällskap vilket vanligtvis

attraherar ungdomar från de rikare stadsdelarna i Göteborg, samt Göteborgs Rotaryklubb. Enligt bostadsföretaget var huvudsyftet att förhindra att ungdomar hamnade i kriminell verksamhet. Vidare hade man fokus på att skydda det egna området; det skulle bli mer attraktivt i Gårdsten. På ett sätt kan detta partnerskap beskrivas som en »process av samarbete och lärande» (Woltjer 2000), eftersom de involverade aktörerna säkerligen lärde sig mycket av varandra om socialt utanförskap och stigmatisering. Men om man i stället ser på det i ljuset av syftet var det snarare en process av »övertalning och viljepåverkan», eller, enligt Woltjers terminologi, retorik för att påverka folks attityder och uppträdande eller, som rättssociologen Thomas Mathiesen (1989) kunde ha benämnt det, en dold disciplinering av människor. De som skulle förändras var ungdomarna. Det allmännyttiga bostadsföretaget hade faktisk alltid hävdats att samverkansaktiviteter inom deras speciella politiska uppdrag inte bara gällde den fysiska miljön utan även sociala strukturer. Därför kan man säga, med Giddens, att de både utnyttjade sina allokativa resurser (påverkan fysisk miljö) och sina auktoritativa resurser (påverka människor). Uttryckt med Giddens terminologi reproduceras också det sociala systemet genom samverkan mellan mänskligt agerande och samhällets struktur. Således uppstår strukturer genom regler relaterade till resurser. Sådana regler är ofta diffusa, dolda och informella bestämmelser som utvecklats i vardagslivet. De flesta är informella. Det som är intressant här är att finna de regler som formats av det allmännyttiga bostadsföretaget samt att belysa hur dessa, tillsammans med resurserna, har reproducerat det sociala systemet.

Förutom att det sociala systemet reproduceras inom partnerskapet, är det beroende av legitimering från allmänna myndigheter – och, som nämnts tidigare, verkar »partnerskaps-eran» vara ett sätt att erhålla en sådan legitimitet. De regler som fastställdes för »Seglingskursen» innebar att vissa ungdomar exkluderades från att delta i kurserna. Framför allt av säkerhetsskäl fick icke simkunniga inte vara med (i stället för att uppmuntras att lära sig simma). Diskussioner angående vad som var bra eller dåligt inom projektet var starkt relaterade till stigmatiseringseffekter i *bostadsområdet*. Siktet var tydligt inställt på att göra det mer attraktivt. Därför var det inte de stökigaste ungdomarna som valdes ut, utan de som antogs göra bäst intryck. Detta förhållningssätt försvarades med att »vi vill inte belöna »the bad guys«». Detta är kanske en naturlig följd av partnerskapets sammansättning, då man inte hade med några representanter från stadsdelsförvaltningen. Ingen ställde frågan: »Hur kan vi, med tanke på gängkriminaliteten, på bästa sätt förhindra att just *denna* individ hamnar i en förvärrad situation?».

Det allmännyttiga bostadsföretaget har instiftat fler regler som lett till social exkludering. Policyn för uthyrning i området tillät inte hyresgästerna att själva bestämma hur många som skulle bo i lägenheten utan fastslog ett maximum av två personer (barn inkluderat) i en etta, tre personer i en tvåa, fyra personer i en trea, sex personer i en fyra samt åtta personer i en femma. Denna regel orsakade stora problem för familjer med många barn eller när ett större antal släktingar ville bo tillsammans, eftersom det råder brist på stora hyreslägenheter i Göteborg. Speciellt somalier och romer har ofta stora familjer och anses vara de mest socialt utestängda från det svenska samhället. Regeln möjliggjordes av det speciella politiska uppdraget till det allmännyttiga bostadsföretaget. Faktum är att denna regel reproducerades i

det kommunala sociala systemet: År 2008 beslöt kommunalstyrelsen att denna regel ska gälla för alla allmännyttiga bostäder i Göteborg. Motiveringen var att det skulle *hjälpa* familjer att »säga nej» till släktingar som anländer som flyktingar till Sverige och vill bo i deras hem. Dock kvarstår problemet med brist på stora lägenheter i Göteborg.

En annan regel som det allmännyttiga bostadsföretaget försökte instifta skulle ge dem makt att vräka familjer med ungdomar som fällts för brottslighet i området. Det allmännyttiga bostadsföretaget ansåg gällande lag otillräcklig i detta avseende. De fokuserade på problemet att brottsoffer inte skulle känna sig säkra om de stötte på förövare i området. Förslaget överklagades till allt högre instanser – en process som tar flera år och som inte har lett till någon förändring så här långt – och under tiden har det inneburit en stor press på vissa familjer som känt ett stort tryck att flytta, och vissa har flyttat från området. I några fall var ungdomarna det handlade om myndiga men föräldrar, syskon och andra släktingar skulle ändå bestraffas genom att tvingas flytta. I ett fall, för att undvika att bli utkastade, mantalsskrev ett föräldrapar sin son på dotterns adress i Biskopsgården. Detta är ytterligare ett exempel på att fokus på det egna bostadsområdet inte tar hänsyn till övergripande familjemässiga eller sociala perspektiv. Ingen ställde sig frågan: »Hur kan vi, med tanke på social exkludering, på bästa sätt förhindra att just *denna* familj hamnar i en förvärrad situation?». »Således har »allmänhetens bästa«, åtminstone delvis, jämförts med det mer egocentriska goda hos bostadsföretaget och hos staden» (Borelius & Wennerström 2009).

Som nämnts tidigare var det mest omfattande invånardeltagandet i området i Gårdstensbostäders styrelse, där majoriteten av medlemmarna var hyresgäster. De beslut som jag redogjort för ovan togs alltså av en styrelse där invånarna var i majoritet. Enligt en av invånarna som satt i styrelsen, kom förslaget till nya vräkningsrekvisit från bostadsföretagets VD och ledde inte till någon speciell diskussion i styrelsen. Intervjupersonen sade att invånarna i styrelsen tidigare hade uppmuntrats av sin ordförande (som även var VD i moderbolaget Framtiden) att mellan styrelsemöten diskutera problematiken sinsemellan för att fritt kunna uttrycka sina innersta känslor, och att diskutera speciellt känsliga frågor även med andra hyresgäster. Men detta hade endast skett två till tre gånger och frågan om vräkning av familjer med straffade ungdomar hade enligt intervjupersonen inte tagits upp alls utanför styrelsemötet.

Ett sätt att förstå detta skulle kanske kunna vara att invånarna i styrelsen helt enkelt speglade åsikterna hos folk i allmänhet: »not in my backyard«. Ett annat sätt att se det är som ett utmärkt exempel på hur människor intar olika roller i olika situationer, på grund av det mänskliga behovet av att känna ontologisk trygghet, d.v.s. en känsla av att man kan lita på omgivningen och att det finns en möjlighet att hantera hot och risker.

Giddens koncept när det gäller makt att påverka omgivningen, omfattar inte bara auktoritativa resurser (som påverkar människor) utan även allokativa resurser (som påverkar den materiella omgivningen). Gårdsten är kanske det mest slående exemplet på hur sociala och fysiska åtgärder gick hand i hand under reproduktionen av det sociala systemet. För det första

transformerades området till att bli ekologiskt i och med Shine-projektet, där energibesparingar gjorde tydliga avtryck i den fysiska miljön. För det andra byggdes de östra delarna av Gårdsten om till en mer glamorös omgivning, med stora terrasser, vilket var en fysisk åtgärd som understöddes av en ny regel som stipulerade att de stora lägenheterna endast fick hyras ut genom nyinflyttning till området – i hopp om att attrahera svenskfödda med fast anställning. Detta beslut togs av styrelsen där majoriteten alltså bestod av invånare i området. Det var till och med så att det i uthyrningspolicyn underströks att intressenter med professionella erfarenheter som kunde vara till nytta för Gårdstens utveckling skulle ges förtur. Detta var en mycket udda regel som ingen i de centrala eller västra delarna av Göteborg någonsin hört talas om förut – varför skulle ett bostadsföretag bry sig om vilket yrke hyresgästerna hade? För det tredje revs en del av byggnaderna i området så att man sedan kunde bygga upp mindre kedjehus som såldes på den öppna marknaden – förmodligen även det för att attrahera »svensk» medel- och överklass. Dessa olika åtgärder ackompanjerades av ett stort massmedialt pådrag i syfte att stävja stigmatiseringen av området.

I det här sammanhanget kan det vara intressant att nämna att förnyelsen av Gårdsten har vunnit flera pris för sitt arbetssätt. I en ekonomisk rapport, vilken hade stort inflytande på t.ex. arkitekter och planerare med särskilt intresse för hållbar utveckling, hävdades att de omfattande investeringarna var starkt motiverade ur ett samhällsekonomiskt perspektiv även om de finansiella ramarna ur ett affärsperspektiv inte var tillfredsställande (Lind & Lundström 2008). Dock behandlades inte den sociala exkluderingen, så som den beskrivs i t.ex. detta kapitel, i denna analys och det är därmed inte möjligt att komma fram till huruvida förnyelsen var i linje med visionen om hållbar utveckling eller inte.

Summering av invånardeltagande

Det kan vara svårt att verkligen tränga in i denna empiriska genomgång, om man inte känner till kontexten och namnen på de olika partnerskapen. För att belysa materialet ytterligare har jag sammanställt i en matris, med fokus på det syfte för invånarnas deltagande som uttalats i intervjuer och i andra delar av det empiriska materialet (Fig. 1). I figuren har syftet med partnerskapet, eller andra former av samverkan, delats upp i olika typer:

Typer av invånardeltagande

Informerande: Involverade som informatör till myndigheter eller bostadsföretag

Social utformning: Involverade i utformningen av den sociala miljön

Fysisk utformning: Involverade i utformningen av den fysiska miljön

Disciplinerad: Utsätts för disciplinerande åtgärder

Disciplinerande: Utsätter andra invånare för disciplinerande åtgärder

Ingen: Inget specifikt invånardeltagande annat än traditionella toppstyrda funktioner

| Biskopsgården | Informerande | Social utformning | Fysisk utformning | Disciplinerad | Disciplinerande | Ingen |
|-----------------------------|--------------|-------------------|-------------------|---------------|-----------------|-------|
| Bo Bra | x | x | | | x | |
| Nya bostäder | x | | x | | | |
| Lugna gatan | x | x | | x | x | |
| Förnyelse Friskvåderstorget | | | | | | x |
| Sociala boendeprojektet | | x | x | x | x | |
| Ung och trygg | | | | | | x |

| Gamlestaden | Informerande | Social utformning | Fysisk utformning | Disciplinerad | Disciplinerande | Ingen |
|---|--------------|-------------------|-------------------|---------------|-----------------|-------|
| Föreningen fastighetsägare | | x | x | x | x | |
| Gamlestadsrådet | | | | | | x |
| Trygghetsgruppen och Kortedalaprojektet | | | | | | x |

| Gårdsten | Informerande | Social utformning | Fysisk utformning | Disciplinerad | Disciplinerande | Ingen |
|--|--------------|-------------------|-------------------|---------------|-----------------|-------|
| Shine-projektet | x | x | x | x | x | |
| Trygghetsgruppen | | x | | | x | |
| Jobbcentrum | | x | | x | | |
| Bostadsföretagets styrelse | x | x | x | | x | |
| Brottsförebyggande rådet för trygghet och hälsa i Gunnared | | | | | | x |

| | | | | | | |
|------------------------|--|---|--|---|---|---|
| Gårdstens trygghetsråd | | | | | | x |
| Seglingskurser | | x | | x | x | |

Figur 1. Syftet med invånardeltagande i aktiviteter initierade av partnerskap eller andra samarbeten i de tre stadsdelarna.

Som framgår av denna matris har det förekommit en hel del invånardeltagande i de aktiviteter som initierats av partnerskapen. Det är dock så att hur invånare deltar i partnerskapen till stor del handlar om hur de lokalt *anställda* aktörerna resonerar. Generellt höjs få röster bland dessa för att invånarna skall vara med i själva *beslutsfattandet* i partnerskapen och de var oftast inte heller delaktiga i formuleringar av policy. Om man konstruerar en motsvarande matris, där man markerar endast de projekt där invånarna var delaktiga i beslutsfattandet som fullvärdiga medlemmar av partnerskapen/samverkan, framgår att ett sådant deltagande inte varit speciellt omfattande (Fig. 2). Ett motiv att undvika ett sådant inflytande för invånarna skulle kunna vara att det vore riskfyllt ur ett demokratiskt perspektiv, men det uttrycktes inte av någon. Det är kanske inte så konstigt eftersom det kan vara en svårt för en aktör med kommersiella intressen i beslutsfattande position att argumentera *mot* invånarnas deltagande. Då skulle man ju på samma grund även kunna ifrågasätta att kommersiella intressen får vara med och bestämma. När en stadsdelsförvaltning *var* involverad i beslut valde den inte heller alltid att ta på sig rollen att företräda invånarna – åtminstone inte alla, och kanske i synnerhet inte de mest socialt exkluderade. Där fanns en tendens, som kanske Giddens skulle ha uttryckt det, mot en så kraftig strävan mot ontologisk trygghet att försvar av invånarnas intressen till viss del försumrades.

| Biskopsgården | Informera | Social utformning | Fysisk utformning | Disciplinerad | Disciplinerande | Ingen |
|-----------------------------|-----------|-------------------|-------------------|---------------|-----------------|-------|
| Bo Bra | | | | | | x |
| Nya bostäder | | | | | | x |
| Lugna gatan | | | | | | x |
| Förnyelse Friskvåderstorget | | | | | | x |
| Sociala boendeprojektet | | | | | | x |
| Ung och trygg | | | | | | x |

| Gamlestaden | Informerande | Social utformning | Fysisk utformning | Disciplinerad | Disciplinerande | Ingen |
|---|--------------|-------------------|-------------------|---------------|-----------------|-------|
| Föreningen fastighetsägare | | x | x | | | |
| Gamlestadsrådet | | | | | | x |
| Trygghetsgruppen och Kortedalaprojektet | | | | | | x |

| Gårdsten | Informerande | Social utformning | Fysisk utformning | Disciplinerad | Disciplinerande | Ingen |
|--|--------------|-------------------|-------------------|---------------|-----------------|-------|
| Shine-projektet | | | | | | x |
| Trygghetsgruppen | | x | | | x | |
| Jobbcentrum | | | | | | x |
| Bostadsföretagets styrelse | x | x | x | | x | |
| Brottsförebyggande rådet för trygghet och hälsa i Gunnared | | | | | | x |
| Gårdstens trygghetsråd | | | | | | x |
| Seglingskurser | | | | | | x |

Figur 2. Syftet med invånardeltagande i *beslutsfattande*, som fullvärdiga medlemmar i det aktuella partnerskapet eller annat samarbete i de tre stadsdelarna.

Inflytande eller disciplinering

Med hänvisning till dessa figurer verkar det ganska viktigt att beakta syftet med invånardeltagande i planering inom partnerskap och andra former av governance, inte minst ur ett medborgarperspektiv. Är det välkänt att syftet så ofta är att disciplinera invånarna direkt eller indirekt? Vet man om och hur förhåller man sig till det faktum att invånardeltagande sällan innefattar beslutsfattandet inom partnerskapen? Och om det finns frågetecken kring

relationen till representativ demokrati i en sådan utvecklingsprocess, varför låter man aktörer som representerar kommersiella intressen delta i beslutsfattandet?

Diskussion om invånardeltagande i partnerskap

Varför är då denna kunskap över huvud taget intressant för disciplinen arkitektur och planering? Inom forskningen är det känt sedan tidigare att partnerskap riskerar bidra till social exkludering, särskilt av vissa oönskade grupper (se t.ex. Davies 2005). Andra framhåller att partnerskap kan leda till en förstärkt exkludering baserat på etnisk bakgrund (Allen & Cars 2001). Å andra sidan hävdas att lokala aktörers strategier för ökad social blandning, faktiskt tvärtom kan orsaka social exkludering av hemlösa (Busch-Geertsema 2007). Det finns även forskare som bedyrar att om social exkludering skall kunna minskas generellt, måste redan drabbade grupper medvetet och aktivt delta i governance-processerna (Tett 2005).

Om man relaterar denna debatt till rollen hos bostadsföretagen i området, vilket är ett centralt tema i detta kapitel, har forskning visat vikten av att vara medveten om disciplineringsidéerna när man analyserar lokalt utvecklingsarbete i partnerskapsform. Som planeringsforskaren Flint och Nixon uttrycker det: »Regeringens ställningstagande manifesteras i en uppsjö av nya mekanismer för att uppnå önskad medborgerlig lydnad och för att disciplinera ociviliserat beteende. Många av dessa mekanismer är befästa genom reglementen kring boende» (Flint & Nixon 2006: 952, min översättning).

Eftersom arkitekter och planerare ofta är inblandade som konsulter i stadsutveckling – d.v.s. som aktörer i governance-processer – kan vi följaktligen inte ducka för ansvaret att länka sådana sociala aspekter som diskuterats ovan till t.ex. fysiska, tekniska och estetiska aspekter. Planeringsforskaren Vivien Lowndes och Helen Sullivan hävdar att »allmänhetens deltagande aktivt måste *designas in* i lokala partnerskap, inte bara *antas* infinna sig» (2004: 67, min översättning). Samtidigt påtalar statsvetaren Jonathan Davies att »där demokratin undermineras av partnerskapets teknokrati borde samhällsaktivister avhålla sig från deltagande och istället organisera ett aktivt motstånd» (2007: 210). Arkitekter och planerare måste relatera till sådana insikter och skaffa sig kunskap om detta fält för att vara förberedda för en roll i governance-planeringens process. Även om det inte på något sätt är klarlagt om, eller på vilket sätt, invånare bör delta i planeringsprocesser, förutsätts sådant deltagande (av invånare och/eller andra aktörer) i större eller mindre omfattning. Vi måste alltså agera även om det finns många oklarheter.

Problematiken vidgas ytterligare när man relaterar till rumsliga aspekter. Forskare har kallat planerare naiva när de anammar tanken att brott kan förebyggas genom utformning av miljön. Samma kritik har framförts mot partnerskap som länkar samman planerare och polis för att förebygga brottslighet. Man menar att dylika åtgärder leder till »gated communities», d.v.s. på olika sätt inhägnade och bevakade bostadsområden (Morton & Kitchen 2005; Davey et al.

2005). Vidare har kriminologen Elen Midtveit har avhandlat skillnader och likheter mellan s.k. hårda och mjuka åtgärder, där de förra innebär grindar, lås och portkoder, medan mjuka åtgärder är mer abstrakta och relaterar till sociala frågor (Midtveit 2005). Anledningen till att Midtveit intresserade sig för detta, var den allmänna uppfattningen att mjuka åtgärder är bättre för samhället, efter som de inte komplicerar tillvaron för »the good guys».

En mjuk åtgärd som Midtveit tagit upp i sin forskning – användandet av operamusik – praktiserades faktiskt i Gamlestaden. Tanken var att stökiga ungdomar som samlades i grupp utanför det lokala medborgarkontoret och störde den allmänna ordningen, skulle dra sig undan på grund av operamusik som spelades på hög volym. Ungdomarna reagerade våldsamt när denna åtgärd sattes in och krossade fönster i huset, i synnerhet fönsterrutor på ungdomsmottagningen som låg på bottenvåningen. Efter detta tappade ungdomarna allt förtroende för institutionerna där, d.v.s. ungdomsmottagningen och biblioteket, även om dessa inte varit inblandade i strategin med operamusik. Beslutet hade tagits av partnerskapet bestående av fyrtiotre fastighetsägare i Gamlestaden. Stadsdelsförvaltningen var dock i egenskap av adjungerande medlem i partnerskapet informerad om åtgärden.

Midtveit hävdar att det i praktiken inte är någon skillnad mellan hårda och mjuka åtgärder. Båda har samma syfte, nämligen att skydda oss mot något eller att förhindra att någon tar sig in i området. Den enda skillnaden är av etisk natur: Mjuka åtgärder skapar ingen reflektion bland invånarna när det gäller social exkludering och därmed ingen dialog kring det faktum att vissa områden är öppna för vissa men utestänger andra. Man reagerar inte för det man inte ser med blotta ögat. Man kan fråga sig om det inte, i och med detta, är lättare att ta beslut om mjuka åtgärder eftersom politiker har en tendens att inte vilja ta beslut som skapar protester eller debatt. Arkitekter, planerare och andra designers är viktiga aktörer vid beslut om val mellan mjuka och hårda åtgärder, eftersom de blir inblandade åtminstone i diskussioner kring hårda åtgärder.

En annan åtgärd som tas upp i detta kapitel är »Seglingskurser i Gårdsten». Varför erbjöd ett allmännyttigt bostadsföretag, i samarbete med ett privat segelsällskap och en sammanslutning av personer i ledande positioner som Rotaryklubben, gratis seglingskurser till ungdomar? Svaret som bostadsföretaget gav var att genom att ge ungdomarna en bonus om de skötte sig, skulle bostadsföretaget kunna påverka ungdomarna till att bry sig mer om grannskapet och genom detta stärka dem så att de kunde stå emot inbjudan från kriminella gäng. »Seglingskurserna» resulterade i många positiva saker. Exempelvis fick ungdomar möjlighet till en aktivitet utanför sitt socialt utstötta bostadsområde samt umgänge med ungdomar från andra områden. Dock var den fostrande aspekten också närvarande (Mathiesen 1989). Denna var kanske ännu tydligare när »Jobbcentrum» erbjöd ungdomar betalt arbete under sommaren eller andra lov. I detta fall engagerades även stökiga ungdomar, varvid det fostrande tankesättet var än mer uttalat. Naturligtvis uppskattades detta av ungdomarna, eftersom det gav dem möjlighet till betald sysselsättning i ett område där hälften av invånarna var arbetslösa. Ändå var det faktiskt en åtgärd som iscensatts av ett allmännyttigt bostadsföretag i syfte att påverka ungdomarnas beteende. Som Midtveit påpekade är det kanske inte uppenbart

för alla varför en sådan åtgärd sätts in, eller vilka de sociala konsekvenserna för samhället blir.

Det finns forskare som vidhåller att partnerskap är myndigheternas strategi för att återta kontrollen över så kallade utsatta och stigmatiserade bostadsområden, där deras dolda agenda är återdecentralisering (Taylor 2007). Med tanke på att Sverige var det mest segregerade av alla OECD-länder mot slutet av 1990-talet fanns det verkligen anledning för myndigheterna att agera på ett sådant sätt. Teorierna om återdecentralisering är kanske också en anledning till myndigheternas enträgna områdesfokusering, även om forskning visar att ett sådant tillvägagångssätt inte är ändamålsenligt (Burgers & Franken 2003)? En sådan strategi skulle vara förståelig om man även tog hänsyn till den allmänna trenden att försöka kombinera stadsutveckling med ekonomisk tillväxt. Vissa forskare hävdar att etnisk och ekonomisk boendesegregation utgör ett hot mot den profil som storstäder strävar efter för att attrahera förmögna familjer och högteknologiska industrier. Som ett resultat av detta strävar samhället idag efter integration och social mångfald (Musterd 2006).

Om marknadsstödda statusförvandlingsprojekt i trygghetens eller högteknologins namn (Raco 2003) leder faktiskt inte leder till att samhället återtar makten över den lokala utvecklingen, utan kommersiella intressen tillåts styra, hamnar vi i en paradoxal situation. Även om regeringen har en dold agenda att återdecentralisera i syfte att kombinera stadsutveckling med ekonomisk tillväxt (d.v.s. bekämpa segregationen), kan den marknadsstödda utvecklingen i trygghetens namn leda till raka motsatsen: social exkludering på etnisk och ekonomisk grund. Som arkitekter och planerare måste vi, innan nästa bygg-bom, bli tillräckligt kunniga inom detta fält, för att mer medvetet kunna analysera och diskutera dessa frågeställningar – och därmed bättre bidra till hållbar utveckling.

*

Sammanfattning

Detta kapitel har behandlat invånarnas deltagande i partnerskap för trygghet. Målet har varit att komma fram till i vilken utsträckning invånarna varit involverade i partnerskapen. Analysen visar att det har funnits en hel del invånardeltagande i de aktiviteter som initierats av partnerskapen. Däremot har invånarna inte varit delaktiga i beslutsfattande speciellt ofta. I stället har disciplinering varit ett mer framträdande tema: invånarna blev ofta antingen fostrade av aktörer i partnerskapen, eller deltog i fostrandet av andra som bodde i grannskapet. Det framgår också tydligt att flera av partnerskapen upprättade speciella strategier eller regler för att stänga ute vissa oönskade grupper. Arkitekter och planerare måste relatera till insikter som dessa och skaffa sig kunskaper för att bättre förberedas på sin roll i governance-processer – som praktiserande planerare, som tillfälliga konsulter, och som utvärderande och analyserande forskare.

Referenser

- Allen, Judith & Göran Cars (2001). "Multiculturalism and Governing Neighbourhoods." *Urban Studies* 38(12): 2195-2209.
- Bailey, N, A Barker & K Mac Donald (1995). *Partnership Agencies in British Urban Policy*. London, UCL Press.
- Borelius, Ulf & Ulla-Britt Wennerström (2009). "A New Gårdsten: A Case Study of a Swedish Municipal Housing Company." *European Journal of Housing Policy*.
- Burgers, Jack & Jan Franken, Eds. (2003). *How to Make a Successful Urban Development Programme*, UGIS – Urban Governance, Social Inclusion and Sustainability, www.ufsia.ac.be/ugis.
- Busch-Geertsema, Volker (2007). "Measures to Achieve Social Mix and their Impact on Access to Housing for People that are Homeless." *European Journal of Homelessness* 1: 213-224.
- Davey, Caroline L, Andrew B Wootton, Rachel Cooper & Mike Press (2005). "Design Against Crime: Extending the Reach of Crime Prevention through Environmental Design." *Security Journal* 2(18): 39-51.
- Davies, Jonathan S (2005). "The Social Exclusion Debate." *Policy Studies* 26(1): 3-27.
- Davies, Jonathan S (2007). "Against 'Partnership': Toward a Local Challenge to Global Neoliberalism". In: *Governing Cities in a Global Era*. Gross & Hambleton. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, Macmillan: 199-210.
- Elander, Ingemar (1999). "Partnerskap och demokrati: Omaka par i nätverkspolitiken tid? (Partnership and Democracy: An Odd Couple in xxx)". In: *Globalisering*. Stockholm, Demokratiutredningens forskarvolym IV.
- Elander, Ingemar (2002). "Partnerships and Urban Governance." *International Social Science Journal*(172): 191-204.
- Flint, John & Judy Nixon (2006). "Governing Neighbours: Anti-social Behaviour Orders and New Forms of Regulating Conduct in the UK." *Urban Studies* 43(5/6): 939-955.
- Flyvbjerg, Bent (1998). *Rationality and Power: Democracy in Practice*. Chicago & London, The University of Chicago Press.
- Healey, Patsy (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London, MacMillan Press Ltd.
- Hertting, Nils (2003). *Samverkan på spel: Rationalitet och frustration i nätverksstyrning och svensk stadsdelsförnyelse (Games Local Actors Play: Rationality and Frustration in Network Governance and Swedish Neighbourhood Renewal)*. Växjö, Égalité.
- Industrifakta (2008). *Förnyelse av flerbostadshus byggda 1961-1975: En intervjuaserad studie av upprustningsbehov och prioriteringar i tidsperspektivet 2008-2013*. Stockholm, Industrifakta, marknadsanalyser för bygg- och fastighetssektorn.

- Lind, Hans & Stellan Lundström (2008). *Affären Gårdsten: Har förnyelsen av Gårdsten varit lönsam? (Has the transformation of Gårdsten – a housing suburb of Gothenburg – been profitable?)*. Stockholm, KTH Arkitektur och samhällsbyggnad.
- Lowndes, Vivien & Helen Sullivan (2004). "Like a Horse and Carriage or a Fish on a Bicycle: How Well Do Local Partnerships and Public Participation Go Together?" *Local Government Studies* 30(1): 51-73.
- Mathiesen, Thomas (1989). *Den dolda disciplineringen: Makt och motmakt (The Hidden Disciplining: Power and Resistance)*. Göteborg, Korpen.
- Midtveit, Elen (2005). "Crime Prevention and Exclusion: From Walls to Opera Music." *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* 6(1): 23-38.
- Morton, Clare & Ted Kitchen (2005). "Crime Prevention and the British Planning System: Operational Relationships between Planners and the Police " *Planning, Practice & Research* 20(4): 419-431.
- Musterd, Sako (2006). "Segregation, Urban Space and the Resurgent City." *Urban Studies* 43(8): 1325-1340.
- Raco, Mike (2003). "Remaking Place and Securitising Space: Urban Regeneration and the Strategies, Tactics and Practices of Policing in the UK." *Urban Studies* 40(9): 1869–1887.
- Regeringens proposition (1998). *Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet*. Stockholm, Sveriges Regering, proposition 1997/98:165.
- Rhodes, R (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, Open University Press.
- Sandercock, Leonie, Ed. (1998). *Making the Invisible Visible: A Multicultural Planning History*. Berkely, Los Angeles, London, University of California Press.
- Sandercock, Leonie (2003). *Cosmopolis II: Mongrel Cites of the 21st Century*. London, New York, Continuum.
- SOU (2003). *En hållbar framtid i sikte (A Sustainable Future in Sight)*. Stockholm, Slutbetänkande från Nationalkommittén för Agenda 21 och Habitat, SOU 2003:31, Fritzes offentliga publikationer.
- Stake, Robert E. (2006). *Multiple Case Study Analysis*. New York, The Guilford Press.
- Stenberg, Jenny (2004). *Planning in Interplace? On Time, Power and Learning in Local Activities Aiming at Social Inclusion and Sustainable Development*. Thesis, Gothenburg, Chalmers Architecture.
- Stenberg, Jenny (2009). "Interplace Planning – Theory and Practice: Partnership and Participation in Transformation of Multicultural Neighbourhoods (draft article – not published)."
- Stewart, Murray & Marilyn Taylor (1995). *Empowerment and Estate Regeneration: A Critical Review*. Bristol, Policy Press.
- Taylor, Marilyn (2000). *Top Down Meets Bottom Up: Neighbourhood Management*. York, Joseph Rowntree Foundation.
- Taylor, Marilyn (2003). *Public Policy in the Community*. London, Palgrave.
- Taylor, Marilyn (2007). "Community Participation in the Real World: Opportunities and Pitfalls in New Governance Spaces." *Urban Studies* 44(2): 297-317.

Tett, Lyn (2005). "Partnerships, Community Groups and Social Inclusion." *Studies in Continuing Education* 27(1): 1-15.

Woltjer, Johan (2000). *Consensus Planning: The Relevance of Communicative Planning Theory in Dutch Infrastructure Development*. Aldershot, Ashgate.

Partnerships for Safety: Urban Development or Social Exclusion?

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

Abstract

This article investigates the theme of citizen participation in safety partnerships in Sweden. The aim has been to determine the extent to which citizens have been involved in the collaborations. The results show that there has existed a great deal of citizen participation in the activities the collaborations have initiated. Yet, they also show that citizens were not often involved in decision-making. Instead, the character of discipline has been more salient; citizens were either disciplined by actors in the collaborations or themselves took part in disciplining others living in the neighbourhoods. It is also significant that several of the collaborations initiated certain strategies or rules for the exclusion of unwanted groups. To summarize, this article discusses why architects and planners need to relate to such insights and gain knowledge to be prepared for taking on our role in governance planning processes.

*

Introduction

This is the second of two related articles on a »safety wave« in Sweden that involves many public actors at different levels of society, joining up to influence a development in a desired direction. Municipal housing companies are one of the local actors that are often involved in such work, in collaboration with local authorities, the police, private housing companies, et-cetera. The first article – *Three Neighbourhoods: Different Types of Governance* – focused on the types of partnerships that have been developed as a result of the social change, and this second article further investigates the theme of citizen participation in safety partnerships. To what extent are citizens involved in the partnerships? And why is this question important to consider for the discipline of architecture and planning?

Background

In a critical review of estate regeneration, planning researchers Murray Stewart and Marilyn Taylor have argued that even with a long tradition of tenant participation, tenants still largely lack control over the way local services are delivered. They found these circumstances problematic, especially in the light of new area-based partnership initiatives, which actually impose new approaches to local administration. They also stressed that there is actually a lack of

discussion on power aspects in the literature on empowerment (Stewart and Taylor 1995). Further, Taylor discussed the potential of neighbourhood management strategies for tackling social exclusion and the implications for local communities and government at all levels of society. She also maintained that there is certainly a need for a more sophisticated understanding of not only power, but also the concept of community – attributing the shortcomings partly to the current lack of scrutinization of the relationship between representative and participatory democracy (Taylor 2000; 2003).

These issues have been discussed in Sweden as well. For instance, political scientist Ingemar Elander focused upon the partnership approach, which he described as having become the prevailing mode of governing in Europe during the past decade – among other things as a result of the Agenda 21 agreement and the Habitat II Agenda. As he was quite critical of such a development, Elander suggested three normative conclusions. First, partnerships, as well as other kinds of governance, should not replace government – this must be monitored by representative bodies. Second, they should not be able to exclude already marginalized groups. Third, transnational partnerships arising as a result of, e.g., Agenda 21 and Habitat II must be complemented with traditional political structures, and there must always be a lively discussion of who should participate and who is accountable in such work (Elander 2002).

How, then, do planning with citizen participation in general and awareness of marginalized groups specifically relate to the field of architecture and planning? Actually, there is an ambition in Sweden to broaden the scope of physical planning procedures to include ethnic and economic integration issues (SOU 2003). This ambition resulted from the fact that Sweden, during the latter part of the 1990s, was rated as the most segregated of the OECD countries, insofar as the most exposed housing areas in Sweden also had the highest share of immigrants (Swedish Government 1998). The Swedish governmental proposition to broaden physical planning procedures to include ethnic and economic integration issues in order to promote sustainable development is a key issue in this complex of problems: How can architects and planners, in their professional roles, contribute to such a development, and what are the prerequisites that will allow such a development to take place?

Considering the severe problems of the social exclusion and stigmatization¹ of certain suburban metropolitan areas in Sweden, as in many other countries, this question has become increasingly urgent – especially since a large part of the buildings in these areas in Sweden need to be refurbished within five years (40%=350,000 apartments), and as many again within ten

¹ As was pointed out in the first article, municipal housing in Sweden is not to be confused with social housing as the term is used in Europe. In Sweden, the municipal housing companies have previously been largely responsible for social housing, but this role is rapidly changing as municipal housing companies – referring to the market economy – argue that they should act in the same way as private housing companies do (Sahlin 2001). This development has resulted in a general shortage of apartments for people with social problems in the municipality of Gothenburg. Simultaneously, the increasing problem of the stigmatization of certain city districts in Sweden has led to a situation in which housing companies, often collaborating in local partnerships with the authorities, explicitly strive for a decrease in the share of apartments for people with social problems, as the presence of such individuals adds to the level of stigmatization.

years. With the refurbishment of apartments also often come large infrastructure planning projects, as the functional road plans of the 1960s and 70s are now often considered to cause social and other problems.

Simultaneously, we in Sweden suffer from a severe lack of residences in metropolitan cities, which increases the pressure for densification projects in central as well as suburban parts of the major cities. Thus, there is reason to believe that quite soon a new building boom will take place, which we need to be prepared to meet.

From a global perspective, consideration about relating architecture and planning more to multicultural considerations is not a new concept. Planning researcher Leonie Sandercock, e.g., has pointed out the absence of amalgamating social, spatial and physical aspects in ordinary planning procedures (1998) and, based on examples in a number of countries, has presented quite optimistic arguments for the development of a groundbreaking planning process dealing with equality and diversity (2003).

Before further discussion of citizen participation in planning, we will turn to the empirical material and consider the question: To what extent were citizens involved in the partnerships?

Method and empirical material

As was described more thoroughly in the first article – *Three Neighbourhoods: Different Types of Governance* – investigations of three suburban areas were carried out as case studies (Flyvbjerg 1998; Stake 2006), and a combined power and discourse analysis has been used (Fairclough 1992; Jørgensen and Phillips 2002). The analysis is based on information from multiple sources and the total number of interviews was 45, of which 32 were conducted with 41 employees and 13 with 64 citizens. The empirical material was analysed with help from computer-assisted qualitative data analysis software.

Three suburban housing areas in Gothenburg, neighbourhoods where municipal housing companies were the largest landlords and where local partnerships on safety and security had been developed, were studied and compared. All three areas had a history of stigmatization problems and the safety partnerships were one of the measures implemented to challenge social problems: »Biskopsgården«, with about 8,300 rental apartments; »Gamlestaden«, with approximately 4,000 apartments in the area; and »Gårdsten«, with 2,700 rental apartments. These three residential neighbourhoods represented three distinct landlord structures, three different kinds of partnerships for increased safety and security, yet all of them exerted an intensive safety effort in which the municipal housing companies played a leading role.

As was shown in the first article, the communicative procedures were quite often described as promoting business capital, i.e. they were collaborations giving business actors privileged access to public policy. It was also apparent that there was an obvious lack of processes for collaboration and learning. Conclusively, it was argued that there was an inconsistency from a

democratic point of view as most collaborations lacked partners who served to guard the population's interests.

The role of the collaborations *not* defined as partnerships in our study was also discussed. Were they perhaps, drawing on Ingemar Elander (2002) and Nils Hetting (2003), likely to be mistaken for partnerships – thus ending up as a legitimized way of striving for the goals in documents such as the Rio Declaration, Agenda 21 and the Habitat II Agenda – goals often described as requiring a governance approach? And if they were, how would this influence the analysis of the urban development projects?

These concluding remarks were the starting point for this second article, in which the focus is on the role of the citizens involved – or not involved – in the partnerships.

Theoretical framework for the analysis

The governance theories used in the analysis (see, e.g., Healey 1997; Woltjer 2000; Elander 2002) were thoroughly described in the first article. Here, the focus will be on the parts of the theories that were used mainly for analysing citizen participation and social exclusion.

When the political scientist Elander discussed different models of partnerships – those that promoted business capital; those that maintained the influence of public authorities; those that let certain citizen groups influence policy-making; and finally those that strived for the sustainable development goals to be included – he proposed a number of research questions to pose when studying partnerships (Elander 2002: 200):

- What actors are involved and which interests do they represent?
- Which goals and strategies are formulated?
- How do these goals and strategies relate to strategies formulated by municipal or other democratic institutions?
- To what extent are groups represented that are not considered to be the society's elite?
- Which arguments for participation are emphasized by the actors?
- What is achieved in the form of synergy effects, i.e. what safeguarding interests of different groups are present?
- Does the partnership contain any mechanisms for requiring accountability?

These questions have had a vital value in analysing the role of the citizens in the studied partnerships and collaborations. Further, Giddens' theories of structuration (1984), on which Healey based her governance theories, have had an essential role: He said that people, instead of having a fixed role, assume different positions in distinctive situations. Identity and role are incessantly constructed and reconstructed in everyday social life. The reason for this is the basic human need to feel ontological security, i.e. to trust the surroundings; to be able to control threats and risks.

The structuration theory also stresses that structures consist of »rules« and »resources«. Rules are the informal and formal regulations in everyday life, and resources are the ability to change things. Relating rules and resources to each other is what forms structures. Then again, structures influence how people act – which makes it a never-ending flow of interplay between human agency and social structure. This is how the reproduction of social systems takes place.

Description of the collaborations

Here, a brief description of citizen participation in collaborations and related social exclusion issues in the three different city districts will be presented. Further on, the kind of citizen participation that took place will be discussed.

Citizen participation in Biskopsgården

In Biskopsgården, citizens were directly involved in the Densification Project. It was a short project carried out for a period of three months that engaged twenty salaried adults and about hundred handpicked children in the schools (Stenberg submitted). Both children and adults signed up to be involved and all were accepted; additionally, civil servants handpicked more adult participants so that the group would more closely resemble the average makeup of the district. Participants had the freedom to present the results as they wished. Still, even if democratic aspects were considered when the citizen group was formed, there no citizens participated as actors in the partnership itself, i.e. among the actors enrolling the project leaders and the citizens. Additionally, the citizens, although they were chosen based on the average makeup of this multicultural district, did not plead in unison for internal ethnic and class-based housing integration in the city district, or for the inclusion of excluded groups such as alcoholics or other addicts; some did, while others tried their best to convince everyone to accept a united »not in my backyard« strategy. Note that even though this partnership involved an actor from the city district administration with formal population responsibilities, the actor did not interfere in this discussion.

In this partnership, there were quite well formulated arguments for citizen participation. Nearly all of these arguments came from the city district administration, stressing the governmental assignment to implement participatory democracy as part of the striving for sustainable development. The argument presented was that information from and participation of citizens is needed to head in the right direction. This was also maintained by the city planning office, however they stressed rather that it was vital to have a transfer of information, mainly from the citizens to them. Thus, this was the learning perspective stressed by both actors. The city district administration also maintained another argument: the civic society must participate more in public social work in the future; otherwise society will not be able to feed its ageing population – as they assume the tax burden cannot increase anymore. Therefore, citizens must also be given more power; otherwise they will not consent to participate. The win-win perspective needs to be prevalent, they argued.

Citizens were also directly involved as salaried participants in Easy Street in Biskopsgården. The most extensive argumentation for citizen participation came from the Easy Street funding itself, maintaining that youths who had previously been involved in gang criminality have a higher potential than middle-aged social workers of getting in contact with and getting through to other youths in the same risky situation. Also here, the city district administration maintained the argument that the civic society must participate more in public social work in the future. Hence, with Easy Street they were able to pay less than they did for their traditional field workers and still, as they argued, get more or less the same result: a pronounced win-win perspective (Woltjer 2000). Local social workers also argued for citizen participation, but held the learning perspective higher. They stressed that youths have actually proven to be great informers of how civil servants can proceed with such work, by strengthening and broadening traditional local measures. This did not seem to interest decision and policy-makers in this district, who further emphasized that it was risky to hand over the responsibility of the fieldwork to undereducated youths. They also stressed the danger of actually enticing youths to become criminals, by introducing them into (former) criminal circles.

Citizens have also participated in different ways in the Live Well partnership, e.g. in working groups carrying out certain activities and in the regular safety walks in the neighbourhood. However, citizens did not participate as actors in the partnership itself here either. Here, too, the argument for citizen participation was the transfer of information – the learning perspective highlighted – however, here a double-loop learning process was perhaps more emphasized: the citizens were also to learn how employees of housing companies and civil servants think. Hence, this may be considered to be quite close to a process of persuasion and will shaping (Woltjer 2000): The good guys participate and are encouraged to keep an eye on the bad guys.

Live Well was organized with a »director group« made up of one person from each organization, making joint strategic decisions for the future; a »steering group« with operative personnel transforming the ideas into activities; and »working groups« carrying out the actual projects.

However, the idea was to leave all *formal* decision-making to each of the participating organizations – it was the responsibility of each actor to answer to this trust after the partnership agreed upon their strategies. This meant that to some extent this partnership worked well as regards accountability, as there were appointed persons from each organization (politicians in the municipal institutions and managing directors in business companies) who were held responsible for the activities of Live Well. However, were they actually informed? Additionally, even if Live Well seemed to be organized in a quite democratic way, with representatives from the city district administration as full partners, decisions may not always have been taken in a proper way. For example, in 2003 when Live Well started a special safety and security project, it was actually later »taken over« by a consultant (the same one as in the other two areas) despite protests from the representatives of the city district administration. This strategy was formed outside their normal procedure at the initiative of one of the municipal housing

companies within the partnership (Stenberg 2004: 164), and was the result of the lack of a joint *formal* procedure for decision-making in Live Well. Afterwards, Live Well actually thought it best to outwardly pretend that this decision had actually been a joint action all the time, perhaps a result of their realizing a higher BATNA in this way. Yet, one can wonder who in fact can be held responsible for the decision to let the consultant take over the safety and security project.

Another telling example concerning accountability is the Young and Safe project. This municipal partnership – which included the Framtiden group, the police, the prosecution authority, the education administration and the city district administrations – was formed at the initiative of Framtiden, the mother organization for all municipal housing companies in Gothenburg, owned by the city. Their mission was to prevent youths from ending up in gang criminality and to this end they engaged a former police officer to carry out the project. No previous decision had been made in the municipal executive committee before Young and Safe started. Hence, the politicians to be held responsible for measures made by this partnership were those in the Framtiden group. Even if they to some extent are the same persons as on the municipal executive committee, these two institutions do not have the same commission or responsibilities. The Framtiden group, e.g., lacks responsibility to serve to guard the population's interests.

In the Square Project, citizens were not invited to be actors in the partnership – neither the area's inhabitants nor the small shop owners at the square. There was actually no official argumentation for why this was; it was rather a quiet agreement no one seemed to deem necessary to discuss. The citizens were involved in two ways: First, as invited guests to a meeting to be informed about the plans and offer opinions (both inhabitants and small shop owners); second, by being interviewed about their views in the consultant's investigation. Thus, the citizen participation in this project must be considered traditional top-down communication. This also pertains to the Special Social Project in Biskopsgården, in which citizens were not invited to be actors in the partnership. However, if they organized socially, they were offered the possibility to take over the use of some of the local funding. There was no citizen participation in Young and Safe in Biskopsgården either, and there were also no arguments for it.

In none of these partnerships did we see representatives of the city district administration actually assuming the role of representing the absent citizens, or the most socially excluded. However, one may perhaps consider the absence of tenant-owner associations as actors in Live Well as such a measure – although not taken by the officials but by the process leader of Live Well. As a matter of fact, some tenant-owner associations expressed quite patronizing statements about foreigners during a meeting when Live Well was constituted. Therefore, actors from the involved municipal housing companies, having a majority of tenants from abroad, did not consider a collaboration possible and refrained from further contact. Presumably, this measure was meant to prevent strategies of social exclusion from taking place in the name of Live Well.

Citizen participation in Gamlestaden

Turning to the next districts, in the Property Management Collaboration in Gamlestaden plenty of citizens were actors in the partnership, as many tenant-owner associations were full members. They represented the citizens with private ownership, and the explicit common interest in the partnership was to reduce the number of apartments in social housing and the amount of outdoor crime. Tenants in the municipal housing company were represented by their owners only, as their tenants' association was not invited to be a member of the partnership. The argument presented for this was by the owners was that that they did not want to favour just those who were members in the association, but rather wanted *all* their tenants to be represented – by the owners, as it was a partnership for property owners. The city district administration was only a call-in member, which left this partnership without any actor served to guard the population's interests.

This partnership may, however, also be considered a channel for certain citizen groups to influence policy-making (Elander 2002), as a large amount of the actors were tenant-owner associations, which have residents on their boards. However, here we must bear in mind Giddens' structuration theories (1984): Because of the basic human need to feel ontological security (i.e. the ability to handle surrounding threats and risks), people may, instead of having a fixed role, assume different positions in distinctive situations. Identity and role are constantly constructed and reconstructed in everyday social life. This means that when citizens are representing a certain organization they may talk about safety and security in a different way than they do when acting as, e.g., father/husband/son and discussing certain issues with family, friends and relatives. This is why researchers have stressed the importance of distinguishing system from lifeworld when discussing the participation of citizens.

As was mentioned in the first article, one may also consider this partnership as a process of persuasion and will shaping (Woltjer 2000) initiated by the municipal housing company, with the private housing companies being one target, the citizens within the tenant-owner associations another, and the civil servants within the city district a third. The private company was persuaded to accept the »new rules«, that they could not let their apartments to just anyone. The tenant-owners were to accept and finance certain so-called hard measures such as gates, locks and entry code numbers to keep the »bad guys« out. The city district administration was to subordinate their population responsibilities interests to these increased stigmatization effects, and act as if social problems did not exist if they were pushed outside of the district.

The situation was different in the partnership called the Gamlestaden Council. There, the city district administration was not only a full member but to a great extent also had control over the development, and it was obvious that the local politicians were involved as well. Still, population responsibilities interests were not particularly argued for in this partnership either, and the members shared the goal of getting rid of social housing. No citizens were actors in the partnership, and it was not argued for.

Another work group within the Gamlestaden Council initiated the process of excluding social housing from the district. As is obvious, local politicians were thus part of this process of social exclusion that had started earlier, even though the city district administration was not a full member of the Property Management Collaboration partnership. After this latter partnership was formed in 2001, the city district administration created the »Safety Group« (Trygghetsgruppen) within its own organization. The Safety Group was not a partnership in itself, but rather part of a collaboration between the city district administration, property owners, unions of tenants, the parks and landscape administration, and the traffic and public transport administration. The partnership was initially labelled the »Kortedala Project« but later the name virtually vanished and the work was described as an ordinary collaborative process with no printed agreement regarding which partners were included. The partnership aimed at a clean, safe and humane city district and led to, e.g., a collaboration with the Framtiden group (the mother organization of all municipal housing companies in Gothenburg) when citizens complained about disturbances from social housing. In 2006 the partners put pressure on the Framtiden group to buy the buildings and convert them into a traditional property with rented apartments – accordingly, the same procedure to get rid of social housing as used earlier. However, this time the interviewed local civil servants maintained that the tenants were not moving to other city districts in the municipality, but were offered the opportunity to rent apartments (so-called municipal contracts) within the city district – this time more spread out instead of placing them in the same building as was done before.

This problem of accountability can apply to many of the partnerships described. Most of them had no joint formal, transparent decision-making procedure. Only three, the non-profit associations, had such a democratic structure. However, even in those cases the relationship between the partnership and the formal decision-making procedures of the involved actors was not transparent. For example, the Property Management Collaboration in Gamlestaden was a non-profile organization and its aim was quite clear – to make the neighbourhood more safe and attractive from the point of view of the property owners, among other things by getting rid of social housing. One would imagine that in a democratic system such an objective of a business organization would presumably cause quite a bit of discussion within the public authorities with population responsibilities interests. The discussion presumably took place before decisions regarding social exclusion were made. Still, as it seems, the work of the Property Management Collaboration was carried out to a great extent without discussion or public debate by involved politicians and civil servants. Hence, transparency for partnerships does not seem come routinely with the legal choices available today.

Citizen participation in Gårdsten

As was described in the first article, most of the activities in Gårdsten cannot be considered partnerships if certain definitions are followed (Elander 2002; drawing on Bailey et al. 1995; and Rhodes 1997). Still, it was stressed that these collaborations may be interesting to include in analyses like this, since they actually might, drawing on Elander (2002) and Hetting (2003), be mistaken for partnerships and possibly seem to be a legitimized way to approach sustaina-

ble development goals, which include, e.g., citizen participation and the inclusion of marginalized groups.

Accordingly, the most extensive instance of citizen participation in Gårdsten was not a partnership but the municipal housing company having a majority of tenants on its board: five of six board members were people living in the area. Further, citizens have participated in different ways in distinctive projects. In traditional measures such as the »Shine Project« – a measure receiving extra funding from the EU – they transformed some of the buildings into an ecologically sound environment and largely involved the tenants. An argument from the housing company was that tenants were to be involved in the first place to provide the company information on how to carry out the transformation of their homes. Yet, there also existed an aim of persuasion and will shaping (Woltjer 2000), as they also stressed that turning the buildings into a place to live a more ecological lifestyle requires people changing their opinions about how to do certain things in everyday life.

The »Safety Group in Gårdsten« (Trygghetsgruppen) was not a partnership either, but rather a measure carried out by the municipal housing company. On a regular basis they employed a group of people living in the area to be available to all tenants when they felt unsafe – e.g., when walking from the bus stop to their residence late at night.

The two partnerships for safety and security in Gårdsten – the Gårdsten Safety Council and the Council for Crime Prevention, Safety and Health in Gunnared – did not include any direct citizen participation. The former possibly had an actor from the city district administration as member, and the latter certainly did. Still, the outcome of having this population responsibilities interest in the partnership(s) may be considered quite poor. The city district administration described this in quite hard terms: the municipal housing company dictated the development, and the city district administration had no power to interfere – as long as they did not agree to co-finance the strategies – and even if they occasionally did to some extent, it was hard for the city district administration to influence matters. The reason for this was the special assignment from municipal politicians. The local civil servants felt that their hands were tied, as they could not act against their superiors. In light of this development it would perhaps not be so strange for local civil servants and politicians to also impose citizen participation in partnerships like these two examples. Who would otherwise protect the population responsibilities interest?

In another collaboration, the Safety Group run by the housing company, citizens participated as employees and the argument from the housing company for this was that it could increase tenants' feeling of safety and security. Yet, the Safety Group also had a control function: they reported disturbances and illegal second-hand letting of apartments, documentation to be used in court if necessary. In an additional housing company project, the Job Centre, citizens participated mainly to find employment, sometimes implying a job within the housing area (cleaning, construction or garden work, etc.) and sometimes outside it. These projects were not partnerships. However, from a civic perspective there may nevertheless be pros and cons

to these activities, as it might make a difference, e.g., if the Safety Group consisted of people tenants already knew or if it only contained people with professional charisma only.

One partnership in Gårdsten in which citizens participated has been labelled the »Sailing Courses«. This was a partnership between the municipal housing company, the sailing association most often giving courses to more affluent youths, and the Rotary Foundation of Gothenburg. As was presented by the housing company, their main purpose was to prevent youths from ending up in criminality. Further, the area-based focus implied that it was their own area they were protecting in the first place; it was to be more attractive. In a way, this partnership may be considered a process of collaboration and learning (Woltjer 2000) as the involved actors certainly learned a great deal from each other concerning issues such as social exclusion and stigmatization. However, if the activities are analysed in light of the purpose, this partnership may rather be described as a process of persuasion and will shaping; or, using the words of Woltjer, a rhetoric to influence peoples' attitudes and behaviour; or, as legal sociologist Thomas Mathiesen might put it, a hidden disciplining of people (1989). The ones needing to be changed were the youths. The municipal housing company had actually always described their joint activities within their special political assignment as working not only with the physical environment but also with social structure. Hence, using Giddens' language: they aimed at using both their allocative resources (influencing the physical environment) and their authoritative resources (influencing people). Further, as Giddens put it, the reproduction of social systems takes place through an interplay between human agency and social structure. Thus, there are certain rules to be related to resources; this is what leads to the creation of structures. Rules are often vague, hidden regulations that come up in everyday life. Most are informal, not having been formalized. What is interesting here is to look for the rules that have been formed by the municipal housing company, and shed light on how these rules, together with the resources, have reproduced the social system.

This reproduction of social system not only takes place in partnerships but is perhaps dependent on legitimation from public authorities – and, as mentioned earlier, the »partnership era« seems to be a helpful way of receiving such a legitimation. Turning back to the Sailing Courses, the rules developed there socially excluded certain youths from the courses. First, for security reasons, those who could not swim were excluded (instead of being encouraged to learn to swim). Further, considerations about good and bad choices within the project were largely related to the stigmatization effects of the area. The obvious aim was to make the *housing area* more attractive. As a result, it was not the most troublesome youths who would be selected if there were many applications, but rather those who would make a nice impression. This choice was defended by maintaining that »we do not want to reward the bad guys«. This is of course a natural consequence of the composition of the partnership, not including representatives of the local or municipal authorities. At no point were there imposing questions such as »how can we, reflecting on gang criminality, best prevent *this* guy from ending up in a worse situation?«.

The municipal housing company has also designed other rules of importance for social exclusion. The letting policy in the area, e.g., did not allow tenants choose the number of people who could live together. A maximum was introduced: two persons (including children) could live in one room plus kitchen; three persons in two rooms plus kitchen; four persons in three rooms plus kitchen; six persons in four rooms plus kitchen; and eight persons in five rooms plus kitchen. This rule was a considerable problem for families with many children or when large numbers of relatives wanted to live together, as there was a great lack of large apartments in Gothenburg. Especially Somalians and Roma people had large families – these two groups are considered the most socially excluded from society in Sweden. This rule was implemented not as the result of a certain partnership, but rather of the special political assignment the municipal housing company had – legitimized by the municipal executive committee. Actually, this rule was later reproduced in the municipal social system: In 2008 the municipal executive committee decided that this was to become a common rule for all municipal housing companies within the municipality. The motivation presented was that the rule came to *help* families »say no« to relatives coming as refugees to Sweden and wanting to live in their homes. The problem with the municipal lack of large apartments was not yet addressed, however.

Another rule the municipal housing company tried to implement would allow them to evict families with youths convicted of crime in the neighbourhood. Hence, the municipal housing company felt that the legal system did not provide sufficient consequence. They prioritized the perspective of the victim presumably feeling unsafe when running into the actual person in the area. This rule was appealed to higher and higher authorities – a process that takes years and which has seen no success thus far – meanwhile, there were families that felt considerable pressure to leave the area. And some of them did. In some cases the youths were grown and could not get an apartment elsewhere – still, the parents, siblings and other relatives were to be punished and should move out. There was one instance in which the parents, to avoid being thrown out, registered their son in the apartment of their daughter, who lived in another stigmatized area – actually Biskopsgården. This too is an example of how an area-based focus does not take into account the overall perspective from the point of view of the family or society. No one asked questions such as »how can we, reflecting on social exclusion, best prevent *this* family from ending up in a worse situation?«. »Thus, »the public good« has, at least in part, been equated with the more self-interested good of the municipal housing company and that of the City« (Borelius and Wennerström accepted).

As was said earlier, the most wide-ranging citizen participation in Gårdsten was the municipal housing company having a majority of tenants on its board. This implied that the decisions discussed earlier – the new rules – were actually taken by a board containing a majority of citizens: the letting policy specifying a maximum number of members in each flat size; the claim that the municipal housing company had the right to evict families with youths convicted of having committed crime in the area. When the latter proposed rule was discussed with one of the citizens on the board, the interviewee said that it was a proposal by the director of the housing company and it did not generate much discussion on the board. Actually, the per-

son said that the citizens had earlier been encouraged, by the director and the chairman of the board (the head of the Framtiden group), to have discussions on their own between the board meetings, in order to truly feel free to express their opinions on delicate matters and to discuss certain things with other tenants. »How many times a year has this happened?«, we asked. The answer was only two or three times, and the delicate matter of evicting families with convicted youths had not been discussed in this venue.

One way of putting this could be that the citizens on the board actually simply reflected what most people want: not in my backyard. Another way could be to see this as a significant example of how people assume different positions in distinctive situations because of the basic human need for ontological security, i.e. the need to feel that the surroundings may be trusted and that there is a possibility to handle threats and risks. In a way, it seems as if some of Giddens' and Habermas' theories are actually counterproductive: Could the basic human need to feel ontological security be the reason Habermas' resistance movements never seem to take place?

In this context it may also be interesting to remember Giddens' concept of the »capacity to influence the environment«, referring not only to authoritative resources (influencing people) but also to allocative resources (influencing the physical environment). The reproduction of social systems thus takes place by relating rules not only to authoritative resources, but also to allocative resources. Gårdsten is perhaps the most obvious example of how social and physical measures went hand in hand when the reproduction of social systems took place. First, the Shine Project area was transformed into an ecologically sound environment. Second, they rebuilt the eastern part of Gårdsten into a more glamorous environment, with large terraces. This was a physical measure accompanied by a rule stating that only outsiders were allowed to hire these large apartments – hoping to attract Swedish-born people with employment. This rule was decided upon by the board containing a majority of citizens. Actually, in their letting policy they also stressed that people with professional experience with the potential to contribute to the development of Gårdsten would be given preference. This was a very strange rule that people had never heard of in the central or western part of Gothenburg – why would a housing company care about the profession of its tenants? Third, they demolished one part of the area and built small-scale semi-detached houses that were sold on the open market – presumably also attracting a »Swedish« middle-class or higher. Further, these measures were accompanied by a large mass media action aiming at combat stigmatization of the neighbourhood.

In this context it may be interesting to mention that the renewal of Gårdsten has been rewarded several times for its holistic approach. An economic report with considerable impact on, e.g., architects and planners with a special interest in the implementation of measures aimed at sustainable development, maintained that the extensive investment was motivated from a public economy perspective, even though the business economic frames were not satisfactory (Lind and Lundström 2008). However, as the social exclusion aspects described above were

not part of the analysis, it is not possible to know whether or not the renewal was actually in line with the vision.

Summing up on participation

The scope of this empirical review might be quite hard to grasp if one is not familiar with the context and all the names of the collaborations. To shed more light on the material, the purposes of citizen participation in the activities the collaborations resulted in are shown in a matrix (Fig. 1). The purposes of the collaborations have been divided into various types related to the purpose of citizen participation – i.e., as they are described into interviews as being in use.

Types of citizen participation

Informing: Functioning as informant to authorities or housing companies

Shaping social: Being involved in shaping the social environment

Shaping physical: Being involved in shaping the physical environment

Disciplined: Being subjected to disciplinary activities

Disciplining: Being involved in disciplinary activities directed at other citizens

None: No specific citizen participation besides traditional top-down functions

| BISKOPSGÅRDEN | | | | | | |
|------------------------|-----------|----------------|------------------|-------------|--------------|------|
| Live Well | informing | shaping social | | | disciplining | |
| Densification Project | informing | | shaping physical | | | |
| Easy Street | informing | shaping social | | disciplined | disciplining | |
| Square Project | | | | | | none |
| Special Social Project | | shaping social | shaping physical | disciplined | disciplining | |
| Young and Safe | | | | | | none |

| GAMLESTADEN | | | | | | |
|------------------------------------|--|----------------|------------------|-------------|--------------|------|
| Property Management Collaboration | | shaping social | shaping physical | disciplined | disciplining | |
| Gamlestaden Council | | | | | | none |
| Safety Group and Kortedala Project | | | | | | none |

| GÅRDSTEN | | | | | | |
|---|-----------|----------------|------------------|-------------|--------------|------|
| Shine Project | informing | shaping social | shaping physical | disciplined | disciplining | |
| Safety Group | | shaping social | | | disciplining | |
| Job Centre | | shaping social | | disciplined | | |
| Tenant Board | informing | shaping social | shaping physical | | disciplining | |
| Council for Crime Prevention, Safety and Health | | | | | | none |
| Gårdsten Safety Council | | | | | | none |
| Sailing Courses | | shaping social | | disciplined | disciplining | |

Fig. 1. Purpose of citizen participation in activities initiated by partnership or other collaboration in the three city districts.

As is obvious in this matrix, there has been a great deal of citizen participation in the activities the collaborations have initiated. Still, when listening to the involved actors' different interests in and arguments for participating in partnerships, it was to a great extent a story of how locally *employed* actors think. Generally, there were not many actors arguing for citizen participation in *decision-making* in the collaborations. Citizens were in fact quite often not represented at all; there was often a lack of involved actors in decision or policy-making positions being citizens themselves. Taking a look at a corresponding matrix, with fields marked only if citizens were part of the decision-making as full members of the partnership/collaboration, we see that such citizen participation has not been extensive (Fig. 2). Of course, it may have been taken for granted that such citizen participation would be risky from a democratic point of view, but this was actually not argued by anyone. This is not strange, really, as it must be quite hard to argue against citizen participation, if actors representing business capital are allowed to make decisions. Furthermore, when public authorities *were* involved in decision or policy-making, they did not always choose the role of actually representing citizens – at least not all citizens; certainly not the most socially excluded ones such as Somalians or Roma people. There was a tendency, as Giddens might put it, of such a heavy striving towards ontological security that citizen representation was somewhat neglected.

| BISKOPSGÅRDEN | | | | | | |
|------------------------|--|--|--|--|--|------|
| Live Well | | | | | | none |
| Densification Project | | | | | | none |
| Easy Street | | | | | | none |
| Square Project | | | | | | none |
| Special Social Project | | | | | | none |
| Young and Safe | | | | | | none |

| GAMLESTADEN | | | | | | |
|------------------------------------|--|----------------|------------------|--|--|------|
| Property Management Collaboration | | shaping social | shaping physical | | | |
| Gamlestad Council | | | | | | none |
| Safety Group and Kortedala Project | | | | | | none |

| GÅRDSTEN | | | | | | |
|---|-----------|----------------|------------------|--|--------------|------|
| Shine Project | | | | | | none |
| Safety Group | | shaping social | | | disciplining | |
| Job Centre | | | | | | none |
| Tenant Board | informing | shaping social | shaping physical | | disciplining | |
| Council for Crime Prevention, Safety and Health | | | | | | none |
| Gårdsten Safety Council | | | | | | none |
| Sailing Courses | | | | | | none |

Fig. 2. Purpose of citizen participation in *decision-making* as a full member of the actual partnership or other collaboration in the city districts.

Influencing or disciplining

With these two matrixes in mind, it seems quite important to consider the purposes of citizen participation in partnership planning and other governance processes. Is it, not least from a civic perspective, actually recognized that the purposes of disciplining or being disciplined are so widespread? Is it known and accepted that citizen participation very seldom includes taking part in decision-making within the partnerships? And if there are democratic considerations about such a development, why then are actors representing business capital allowed to be there making decisions?

Discussion of the results

After all, why would this knowledge be at all interesting for the field of architecture and planning? Actually, several researchers have discussed partnerships in relation to social exclusion (see e.g. Davies 2005), stressing the obvious risk of such collaboration leading to the exclusion of certain unwanted groups. Others have maintained that partnerships may contribute to a reinforcement of social exclusion on ethnic grounds (Allen and Cars 2001). Yet, it has also been argued that local actors striving for a social mix can actually result in the exclusion of people who are homeless (Busch-Geertsema 2007). There are also researchers who stress that if social exclusion is going to be reduced in general, already marginalized groups must be consciously involved in governance processes (Tett 2005).

Relating this debate also to the role of housing companies in neighbourhoods, as is a central theme in this article, research has shown the importance of being aware of the disciplining idea when analysing local development work in the form of partnership. As planning researchers Flint and Nixon put it: »The government's response is manifested in a plethora of new mechanisms for defining required civil conduct and disciplining incivility, many of which are enacted through access to and use of housing« (2006: 952).

Consequently, as architects and planners are most often involved in governance processes for urban development today, we cannot escape the responsibility of linking social aspects to, e.g., physical, technical, aesthetic or democratic aspects. Planning researchers Vivien Lowndes and Helen Sullivan strongly stress that »public participation needs to be designed-in to local partnerships, not assumed-in« (2004: 67). Further, political scientist Davies has concluded that »where democracy is undermined by the partnership technocracy, community activists should eschew participation for organized resistance« (2007: 210). Architects and planners need to relate to such insights and gain knowledge to be prepared for assuming our role in governance planning processes. Even if there are not at all any clear research results regarding whether and how citizen participation in planning should be carried out, contemporary planning procedures already imply more or less participation (of citizens and/or other actors) in governance processes. We need to act even if there are many uncertainties.

Moreover, the problem broadens when also relating to spatial aspects. Researchers have criticized designers for being naive when adapting to »crime prevention through environmental design« and when partnerships are developed connecting the field of planning and the police to prevent crime – stressing that such measures may lead to, e.g., a process of gated communities (Morton and Kitchen 2005; Davey et al. 2005). Further, criminologist Elen Midtveit has discussed the differences and similarities between so-called hard and soft measures (2005). Hard measures include gates, locks and entry code numbers, while soft measures are more invisible and are related to social issues. The reason Midtveit took an interest in this was the widespread idea that soft measures are better for society, as they are not in the way of the »good guys«.

Actually, one of the soft measures she discussed – using opera music – was put into practice in Gamlestaden. The idea was to intimidate a group of youths by playing opera music at high volumes outside the local citizen house, where they gathered in the evenings and disturbed people. The youths were furious when this was done, and broke the glass in many of the citizen house's windows, especially those of the youth health centre located on the ground floor. After this they lost all faith in the institutions there, the youth health centre and the library, even though these institutions were not involved in the opera music strategy – that decision had been made by the partnership, run by forty-three landlords. However, the city district administration was actually well informed about the measure, as it was a call-in member of the partnership.

Midtveit states that there is actually no difference between the aims of hard and soft measures. Both have the same objective to protect us against someone or to prevent someone from accessing an area. The only difference is the ethical dilemma: the soft measures actually prevent citizens from reflecting on social exclusion, hindering the public from thinking and discussing how urban areas are open for some and closed to others; they do not reflect upon that which they cannot see. One may also consider that decision-making is perhaps facilitated when soft measures are used, as politicians tend to avoid decisions that could cause protest and debate. Architects, planners and other designers may be important actors in decisions about the choice between soft and hard measures, as we can be involved at least when hard measures are discussed.

Another soft measure described in this article was the Sailing Courses in Gårdsten. Why did a municipal housing company, in collaboration with a non-governmental sailing organization and a worldwide organization of business and professional leaders such as Rotary, offer free sailing courses to youths? The answer from the housing company was: By giving them something extra if they behaved well, they wanted to influence the youths to care for the neighbourhood and presumably, they said, this would strengthen them so they could resist invitations from criminal gangs. The sailing courses did have many positive outcomes, e.g. the youths were invited to do something new outside their socially excluded housing area and associated with youths from other city districts in the courses. Still, the nurturing mindset was certainly present (Mathiesen 1989). This was perhaps even more obvious when the Job Centre offered youths salaried work during the summer and other holidays. Here they engaged troublesome youths as well, and the nurturing mindset was explicit. This measure was naturally very appreciated by the youths, as having the possibility for paid work was very popular in a housing area where about half the population was unemployed. Still, this was actually a soft measure carried out by a municipal housing company aimed at influencing the behaviour of the youths. As Midtveit pointed out, it may not be obvious to everyone why such a measure exists or what the social consequences for society will be.

Some researchers maintain that partnerships can be considered a governmental strategy for regaining control over so-called exposed and stigmatized housing areas, thus a hidden agenda of re-decentralization (Taylor 2007). Considering that Sweden was the most segregated of the

OECD countries during the latter part of the 1990s, there was certainly reason for the government to act. The theories on re-decentralization may actually be the reason governments persist in area-based initiatives, even though research shows that such approaches are actually not appropriate (Burgers and Franken 2003). Yet, such a strategy would be understandable if one also considered common municipal efforts to combine urban renewal with economic development. Some researchers stress that housing segregation in terms of ethnicity and poverty is a threat to the new profile metropolitan cities strive for, which is to attract affluent families and successful high-tech industries. As a result, contemporary planning and administration include striving for integration and a social mix (Musterd 2006).

At the same time, however, if market-led gentrification projects in the name of safety or high-tech (Raco 2003) lead to certain social consequences, we will find ourselves in the paradox that even if the government has a hidden agenda of re-decentralization aimed at combining urban renewal with economic development, i.e. combating segregation, the market-led development in the name of safety and security may cause precisely what they struggle against: social exclusion on ethnic and economic grounds. As architects and planners we need to – before the expected next building boom – be knowledgeable enough to analyse and discuss these issues, in order to contribute to a sustainable development.

*

Acknowledgements

This article presents some of the results from a research project called »Municipal Housing and Local Safety«, which was an interdisciplinary research project 2005-2007 funded by the Swedish research council Formas with participants from the University of Gothenburg and Chalmers Architecture: Ingrid Sahlin, project leader, Institution of Social Work; Ulf Borelius, Ulla-Britt Wennerström, Institution of Sociology; Johan Öberg, Faculty of Fine, Applied and Performing Arts; and Jenny Stenberg, Chalmers Architecture.

References

- Allen, Judith and Göran Cars (2001). "Multiculturalism and Governing Neighbourhoods." *Urban Studies* 38(12): 2195-2209.
- Bailey, N, A Barker and K Mac Donald (1995). *Partnership Agencies in British Urban Policy*. London, UCL Press.
- Borelius, Ulf and Ulla-Britt Wennerström (accepted). "A New Gårdsten: A Case Study of a Swedish Municipal Housing Company." *European Journal of Housing Policy*.
- Burgers, Jack and Jan Franken, Eds. (2003). *How to Make a Successful Urban Development Programme*, UGIS – Urban Governance, Social Inclusion and Sustainability, www.ufsia.ac.be/ugis.
- Busch-Geertsema, Volker (2007). "Measures to Achieve Social Mix and their Impact on Access to Housing for People that are Homeless." *European Journal of Homelessness* 1: 213-224.

- Davey, Caroline L, Andrew B Wootton, Rachel Cooper and Mike Press (2005). "Design Against Crime: Extending the Reach of Crime Prevention through Environmental Design." *Security Journal* 2(18): 39-51.
- Davies, Jonathan S (2005). "The Social Exclusion Debate." *Policy Studies* 26(1): 3-27.
- Davies, Jonathan S (2007). "Against "Partnership": Toward a Local Challenge to Global Neoliberalism". In: *Governing Cities in a Global Era*. Jill and Robin. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, Macmillan: 199-210.
- Elander, Ingemar (2002). "Partnerships and Urban Governance." *International Social Science Journal*(172): 191-204.
- Fairclough, Norman (1992). *Discourse and Social Change*. Cambridge, Polity Press.
- Flint, John and Judy Nixon (2006). "Governing Neighbours: Anti-social Behaviour Orders and New Forms of Regulating Conduct in the UK." *Urban Studies* 43(5/6): 939-955.
- Flyvbjerg, Bent (1998). *Rationality and Power: Democracy in Practice*. Chicago & London, The University of Chicago Press.
- Giddens, Anthony (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley, University of California Press.
- Healey, Patsy (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London, MacMillan Press Ltd.
- Hertting, Nils (2003). *Samverkan på spel: Rationalitet och frustration i nätverksstyrning och svensk stadsdelsförnyelse (Games Local Actors Play: Rationality and Frustration in Network Governance and Swedish Neighbourhood Renewal)*. Växjö, Égalité.
- Jørgensen, Marianne and Louise Phillips (2002). *Discourse Analysis as Theory and Method*. London, Sage.
- Lind, Hans and Stellan Lundström (2008). *Affären Gårdsten: Har förnyelsen av Gårdsten varit lönsam? (Has the transformation of Gårdsten – a housing suburb of Gothenburg – been profitable?)*. Stockholm, KTH Arkitektur och samhällsbyggnad.
- Lowndes, Vivien and Helen Sullivan (2004). "Like a Horse and Carriage or a Fish on a Bicycle: How Well do Local Partnerships and Public Participation go Together?" *Local Government Studies* 30(1): 51-73.
- Mathiesen, Thomas (1989). *Den dolda disciplineringen: Makt och motmakt (The Hidden Disciplining: Power and Resistance)*. Göteborg, Korpen.
- Midtveit, Elen (2005). "Crime Prevention and Exclusion: From Walls to Opera Music." *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* 6(1): 23-38.
- Morton, Clare and Ted Kitchen (2005). "Crime Prevention and the British Planning System: Operational Relationships between Planners and the Police " *Planning, Practice & Research* 20(4): 419-431.
- Musterd, Sako (2006). "Segregation, Urban Space and the Resurgent City." *Urban Studies* 43(8): 1325-1340.
- Raco, Mike (2003). "Remaking Place and Securitising Space: Urban Regeneration and the Strategies, Tactics and Practices of Policing in the UK." *Urban Studies* 40(9): 1869-1887.
- Rhodes, R (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, Open University Press.
- Sahlin, Ingrid (2001). *Access to Housing for the Excluded. National Report from Sweden to the European Observatory on Homelessness 2001-2002*. Bryssel: FEANTSA.
- Sandercock, Leonie, Ed. (1998). *Making the Invisible Visible: A Multicultural Planning History*. Berkeley, Los Angeles, London, University of California Press.
- Sandercock, Leonie (2003). *Cosmopolis II: Mongrel Cities of the 21st Century*. London, New York, Continuum.
- SOU (2003). En hållbar framtid i sikte (A Sustainable Future in Sight). Stockholm, Slutbetänkande från Nationalkommittén för Agenda 21 och Habitat, SOU 2003:31, Fritzes offentliga publikationer.
- Stake, Robert E. (2006). *Multiple Case Study Analysis*. New York, The Guilford Press.
- Stenberg, Jenny (2004). *Planning in Interplace? On Time, Power and Learning in Local Activities Aiming at Social Inclusion and Sustainable Development*. Thesis, Gothenburg, Chalmers Architecture.
- Stenberg, Jenny (submitted). "Interplace Planning – Theory and Practice: Partnership and Participation in Transformation of Multicultural Neighbourhoods (draft title)."
- Stewart, Murray and Marilyn Taylor (1995). *Empowerment and Estate Regeneration: A Critical Review*. Bristol, Policy Press.

- Swedish Government. (1998). "Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet (Development and Justice – A Policy for Metropolitan Areas in the Twenty-first Century), Regeringens proposition 1997/98:165." 010603.
- Taylor, Marilyn (2000). *Top Down Meets Bottom Up: Neighbourhood Management*. York, Joseph Rowntree Foundation.
- Taylor, Marilyn (2003). *Public Policy in the Community*. London, Palgrave.
- Taylor, Marilyn (2007). "Community Participation in the Real World: Opportunities and Pitfalls in New Governance Spaces." *Urban Studies* 44(2): 297-317.
- Tett, Lyn (2005). "Partnerships, Community Groups and Social Inclusion." *Studies in Continuing Education* 27(1): 1-15.
- Woltjer, Johan (2000). *Consensus Planning: The Relevance of Communicative Planning Theory in Dutch Infrastructure Development*. Aldershot, Ashgate.