Planering och kontrovers
FRÅN VISION TILL SLUTPRODUKT

Sani Muric
Masterarbete 30 hp
Masterprogrammet för Fysisk Planering
Blekinge Tekniska Högskola
2014-06-15
FÖRORD

Detta examensarbete omfattar 30 högskolepoäng och utgör det avslutande momentet på masterprogrammet i Fysisk planering vid Blekinge Tekniska Högskola vid institutionen för fysisk planering.

Jag vill rikta ett särskilt tack till mina handledare Bo Lövendahl och Gösta Blücher för värdefulla synpunkter och kommentarer på rapporten. Jag vill även tacka alla som under arbetets gång på något sätt engagerat sig kring och bidragit till detta arbete.

Sani Muric

Linköping den 16 maj 2014
SAMMANFATTNING

Fokus i detta arbete har varit att redogöra för olika aktörs medverkan i planprocessen samt utrymmet att påverka markanvändningen och den slutgiltiga bebyggda miljön i förhållande till ursprunglig vision från initiativtagaren. Vidare har kommunens möjligheter att med PBL:s regelverk inverka på och styra planprocessen samt länsstyrelsens och andra överordnande myndigheters roll studerats.

Undersökningen har genomförts genom fallstudie av tre stadsomvandlingsprojekt av konfliktfylld karaktär i Linköping, Västervik och Göteborg. Med en teoretisk utgångspunkt i plankontroverser (konflikter som inte förutsätter en lösning) samt dessas uppkomst, utveckling och avslutning har planprocessens komplexitet och utrymmet för medborgarmedverkan och reellt inflytande benats ut. På så vis har orsakssärklande faktorer till att plankontroverser uppstår, hur de kommit till uttryck och hur de påverkar det slutgiltiga resultatet och genomförandet belysts.


Ambitionen är att denna uppsats ska bidra till en ökad förståelse för de bakomliggande mekanismer som bidrar till plankontroverser samt möjligheterna att undvika lästa positioner. Syftet har inte varit särskilja rätt och fel i fråga om olika aktörers agerande i planprocessen. Ambitionen har således varit att visa på olika sätt att hantera intressekonflikter i syfte att främja planprocessen, möjligheterna till genomförande av planförslag och olika aktörers möjligheter att delta och integrera inom ramen den representativa demokratin och planprocessen.
INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. INLEDNING ...................................................................................................................... 1
   1.1 BAKGRUND .................................................................................................................. 1
   1.2 PROBLEMFORMULERING .......................................................................................... 1
   1.3 SYFTE .......................................................................................................................... 2
   1.4 FRÅGESTÄLLNING ....................................................................................................... 3
   1.5 METOD .......................................................................................................................... 3
   1.6 TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER ............................................................................... 4
   1.7 EMPIRISKA FÖRUTSÄTTNINGAR ............................................................................... 7
      1.7.1 UPPLÄGG AV DOKUMENTSTUDIER .......................................................................... 7
      1.7.2 ANALYS AV DOKUMENT .................................................................................... 8
      1.7.3 VAL AV FALL OCH AVGRÄNSNING ........................................................................ 8
2. SVENSK PLANERING IDAG ............................................................................................. 10
   2.1 STYRNING OCH ANVÄNDNING AV MARK OCH VATTEN ............................................. 10
      2.1.1 VARFÖR ÄR MARKANVÄNDNINGEN REGLERAD? ............................................... 10
      2.1.2 PLANMONOPOL OCH PLAN- OCH BYGLAGEN (2010:900) .................................. 11
      2.1.3 KOPPLINGAR TILL MILJÖBALKEN (1998:808) .................................................. 11
      2.1.4 DETALJPLANERING SOM VERKTYG .................................................................... 12
      2.1.5 ÖVERPRÖVNING AV KOMMUNENS BESLUT OM DETALJPLANER ......................... 13
      2.1.6 ÖVERSIKTSPLANERING SOM VERKTYG ................................................................ 14
3. PLANERING I FÖRÄNDRING ............................................................................................ 15
   3.1 PLANERING MED NYA FÖRUTSÄTTNINGAR ............................................................... 15
      3.1.1 EN PLANPROCESS I FÖRÄNDRING .................................................................. 15
      3.1.2 AKTÖRER ......................................................................................................... 16
      3.1.3 PLANPROCESS OCH INITIATIV ....................................................................... 17
      3.1.4 TIDIGA FÖRHANDLINGSÖVERRENSKOMMELSER I PLANPROCESSER ................. 18
      3.1.5 Nya forum och arenor i planprocessen .................................................................. 19
   3.2 MEDBORGARDELTAGANDE OCH KONTROVERSER I DEN FYSISKA PLANERINGEN .... 20
      3.2.1 PARADOXEN OM MEDBORGARDELTAGANDE .................................................... 20
4. FORSKNINGSSITUATION ................................................................................................ 22
   4.1 DEMOKRATISKA GRUNDPRINCIPER ........................................................................ 22
      4.1.1 REPRESENTATIV OCH DIREKT DEMOKRATI ......................................................... 22
      4.1.2 STARK LOKAL DEMOKRATI ............................................................................. 22
      4.1.3 MEDBORGARSAMMANSLUTNINGAR .................................................................. 23
   4.2 DEMOKRATIMODELLER ............................................................................................. 23
      4.2.1 LIBERAL DEMOKRATI ...................................................................................... 23
      4.2.2 DELTAGARDEMOKRATI .................................................................................. 24
      4.2.3 DELIBERATIV DEMOKRATI ............................................................................... 24
   4.3 PLANERINGSTEOIRIER ............................................................................................... 25
      4.3.1 SYSTEPLANERING OCH RATIONELL PLANERING .............................................. 26
      4.3.2 NYLIBERALISM ................................................................................................. 26
      4.3.3 KOMMUNIKATIV PLANERING ........................................................................... 27
   4.4 BEREPTET KONTROVERSER - UPPKOMST, UTVECKLING, AVSLUTNING ................. 28
      4.4.1 FÖRÄNDRING OCH REPRODUCERING AV DEN FYSISKA MILJÖN ....................... 28
      4.4.2 ”KONTROVERSER” ISTÅLLET FÖR ”KONFLIKTER” ............................................ 28
      4.4.3 PLANPROCESSENS KOMPLEXITET .................................................................... 29
      4.4.4 Kontroversteoretiska utgångspunkter ................................................................... 30
5. FALLSTUDIER .................................................................................................................. 32
   5.1 PLANKONTROVERSERS UPPKOMST ........................................................................... 32
      5.1.1 FALLSTUDIE 1. KVARTEREN DOLKEN OCH DRAKEN, ETT STADSFÖRNYELSEPROJEKT I CENTRALA LINKÖPING ....................................................... 32
BAKGRUND ................................................................................................................... 33
5.1.2 FALLSTUDIE 2. SLOTTSHOLMEN 1 M.FL., EN FLEXIBLARE PLAN FÖR MARKOMRÅDE I CENTRALA VÄSTERVIK ................................................................. 37
5.1.3 FALLSTUDIE 3. KORNET 10, GULLBERGSVASS, ETT STADSFÖRNYELSEPROJEKT I CENTRALA GÖTEBORG ............................................................ 42
BAKGRUND ................................................................................................................... 43
5.2 PLANKONTOVERSERS UTVECKLING ...................................................................... 47
5.2.1 ESKALERING, STAGNATION ELLER KONTRAKTION ....................................... 47
5.2.2 KONTORVERSERNAS RETORISKA KARAKTÄR ............................................... 49
5.3 PLANKONTOVERSERS AVSLUTNING OCH ANALYS AV DESSA ................................. 61
5.3.1 STÄNGNING ............................................................................................... 61
5.3.2 LÖSNING .................................................................................................... 62
5.3.3 DIFFERENTIERING ...................................................................................... 63
5.3.4 ÖVERGIVANDE ........................................................................................... 64
6. ANALYS ......................................................................................................................... 66
6.1 KONTROVERSERS KOMPLEXITET ...................................................................... 66
6.2 DEMOKRATI OCH DEMOKRATISKA AMBITIONER .................................................. 66
6.3 KOMMUNENS MÖJLIGHETER ATT STYRA PLANPROCESEN .................................. 68
6.3.1 DET KOMMUNALA PLANMONOPOLET OCH STATENS ROLL ......................... 68
6.4 MAKTBALANSEN I PLANERINGEN .................................................................. 69
6.5 PLANERINGSTEOIRIER OCH MEDBORGARDELTAGANDE .................................... 71
7. DISKUSSION OCH SLUTSATS ............................................................................... 74
8. KÄLLOR ....................................................................................................................... 76
8.1 TRYCKTA KÄLLOR ............................................................................................. 76
8.2 ELEKTRONISKA KÄLLOR .................................................................................... 78
1. INLEDNING

1.1 BAKGRUND


Ökad regionalisering och profilering mellan städer tycks vara en vanlig företeelse i linje med att kommunerna marknadsför dess stads- och livskvalitet, inte sällan med ledord med koppling till boende, arbete och service i syfte att bibehålla och öka befolkningsunderlaget i kommunen. Nya sätt att organisera, finansiera och samverka i stadsbyggandet har blivit en del av kommunernas anpassningsstrategi och beroendet av ökad finansiering från privata aktörer har bidragit till strukturella förändringar på samhällsplaneringsarenan. Med hänsyn till planmonopolet är privata aktörer likväl beroende av kommunens medverkan i stadsbyggandet och planprocessen (Berling 2006:84–85; Cars, Hedström 2006:159–160).


Om den fysiska miljön är ett förverkligande av en målmedveten viljehandling är det av ytterst vikt att belysa vems viljehandling en formförändring ger uttryck för och av vilka strukturella villkor den betingas. Utifrån ovangivna beskrivning av samhällets strukturella förändringar och utifrån den moderna planprocessens demokratiska ambitioner att låta aktörer komma till tals, är frågor av detta slag högst aktuella (Henecke 2006:20).

1.2 PROBLEMFORMULERING

Den fysiska planprocessen och förändringar av bebyggelse och markanvändning tycks vara företeelser av en konfliktyllad karaktär. Att plankontroverser uppstår kan ses som en följd av fysiska strukturers långa livslängd och komplexa påverkan på omgivningen och människors vardagsliv. Möten mellan olika aktörer leder ofta till konflikter och motsättningar där komplexiteten ligger i olika aktörers varierande intressen (ekonomiska, politiska, sociala, miljörelaterade etc.) liksom aktörers makt att genomdriva en medveten vilja, trots eventuellt motstånd. En förändrad eller

Vidare verkar det finnas en spänning mellan att den moderna planeringen både ska vara en rationellt organiserad byråkratisk aktivitet, med betoning på expertkunskap och opartiskhet, och å andra sidan en demokratisk politisk beslutsprocess. Detta spänningsförhållande tycks ha förändrats i samband med ett mer kringgårdat offentligt handlingsutrymme och ett ökat beroende av privata aktörers initiativ och viljeuttryck som gjort förhållandet mer komplext. Det är inte sällan en fråga om effektivitet kontra legitimitet där planprocessen kan liknas vid en tillskapad mekanism för lösningen av konflikter mellan olika berörda parter. I plankonflikter ifrågasätts de givna gränserna ofta och motståndets representanter gör på så vis ett försök att flytta fram gränserna och påvisa behovet av fortsatta utredningar av olika aspekter.

Framtagandet av en detaljplan tycks således präglas av en mångfald av aktörer från skilda samhällssfärer och av demokratiska spelregler utifrån gällande plan-, bygg-, och miljölagstiftning. Lagstiftningen syftar bland annat till gynna en mångsidig prövning av planförslag och ge utrymme för lokala lämplighetsbedömningar. Hur dessa spelregler kommer till uttryck i praktiken och hur planförslag präglas och påverkas av olika aktörers intressen, förväntningar och viljeuttryck som kan antas vara en betydelsefull faktor för planeringens legitimitet. Förskjutningar av intressen, om dessa förekommer och hur de i så fall gestaltar sig är en annan aspekt av ytterst vikt att belysa i detta sammanhang. I följande arbete ska samspelet mellan olika aktörer i planprocessen kring tre bostadsprojekt beskrivas och analyseras utifrån plankontroverser, konflikter som inte nödvändigtvis när konsensus. Händelseutvecklingen ska sedan sättas i förhållande till plan- och bygglagens regelverk (PBL 2010:900) och i de fall där det är nödvändigt i förhållande till miljöbalkens regelverk (MB 1998:808).

### 1.3 SYFTE

Detta arbete syftar till att studera hur olika aktörer i planprocessen påverkar markanvändningen och den slutgiltiga bebyggda miljön i förhållande till ursprunglig vision från initiativtagaren. Genom att belysa hur plankontroverser uppstår, utvecklas och avslutas för tre bostadsprojekt syftar arbetet vidare till att kartlägga kommunens möjligheter att med PBL:s regelverk inverka på och styra planprocessen.
1.4 FRÅGESTÄLLNING
Varför och hur uppstår, utvecklas och avslutas en plankontrovers i planprocessen?
Hur påverkar plankontroverser planprocessen, den planerade utformningen och genomförandet av projekten?

Vilka möjligheter har kommunen att med PBL:s regelverk inverka på och styra planprocessen, dialogen mellan olika aktörer och utformningen av miljön?

Vilken roll och påverkan har länsstyrelsen och andra överordnande myndigheter i plankontroverser som uppstår i planprocessen?

1.5 METOD


Valet av tre fallstudier som omfattar bostadsplanering där initiativtagaren är av privat karaktär är ett ställningstagande till vad som är möjligt att genomföra inom ramen för ett examensarbete på mastersnivå och samtidigt ger en god bild av undersökningsproblematiken. Även om planprocesserna enligt PBL till stor del följer på förhand utstakade regler, är de vanligtvis mycket komplexa. De kan i olika skeden involvera ett stort antal aktörer av skilda slag och består inte sällan av långa kedjor av relevanta händelser. För att kartlägga dessa händelsekedjor krävs mycket detaljerade djupstudier.

Strävan i detta arbete är att så långt som möjligt studera varje falls specifika karaktärsdrag och att behandla dem som enskilda fall innan jämförelser genomförts. Ambitionen är att särskilja specifika från mer generella villkor i planprocessen och samspelet mellan aktörer.

Ett annat, kompletterande tillvägagångssätt för val av fallstudier, beskrivs av Merriam Sharan B. vara ett målinriktat och strategiskt urval. Styrkan i ett målinriktat urval tycks vara att informationsrika enheter, dvs. fall man kan lära sig mycket av, kan väljas ut för djupstudier (Merriam 1994:61)

En kvalitativ innehållsanalys används för analys av det empiriska underlaget. Innehållsanalysen utgör en process i syfte att identifiera, koda samt kategorisera grundläggande mönster eller teman i det empiriska underlaget utifrån klara frågor och/eller föreställningar. En kvalitativ ansats som en grund för metoden bedöms vara mest lämplig utifrån syftet att nå en djupare förståelse av plankontroversers betydelse och innebörde samt kunskap om den fysiska miljön som ett resultat av de aktörer som deltar i processen. Innehållsanalysen avslöjar vad texten framhåller som relevant, de prioriteringar som skildras i texten, de värderingar som framförs i texten och hur idéer hänger samman (Denscombe 2011:308). Det empiriska underlaget kan sedan ställas mot hur forskaren ser på denna problematik.
Fördelar med metoden är bland annat den flexibilitet metodens erbjuder eftersom den kan tillämpas på i princip all textmaterial, det är en transparent forskningsmetod då sökta nyckelord tydligt framträder vilket möjliggör för läsaren att kontrollera innehållet, metoden möjliggör vidare för analys av slutgiltigt resultatet. Nackdelar med metoden är bland annat att möjligheterna att tillämpa metoden för analysering på i princip vilken text som helst varför kriterier för att säkerställa textens äkthet, trovärdighet och representativitet är viktigt att beakta. Den frihet metoden möjliggör medför vidare risk för forskaren att dra fel slutsatser i jämförelse med andra metoder och att forskaren genom att räkna antalet nyckelord kan gå miste om det som verkligen är viktigt och betydelsefullt (Bryman 2008:288-289, 291). Detta kan förhoppningsvis undvikas genom valet av en kvalitativ metod.


1.6 TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER


Analysen av fallstudierna har i första hand inspirerats av det kontroverssteoretiska perspektivet som i Sverige främst utvecklats av Thomas Brante (i vissa fall i dialog med andra forskare). Det kontroverssteoretiska perspektivet beskrivs av Henecke (2006:82) i första hand ha använts i studier av vetenskapsbaserade teorier men med stöd av flera forskare inom fältet (Hallberg 2003, Pinch 2001, Brante 1990) förefaller det finnas legitimitet att använda kontroversperspektivet mer allmänt. Med detta förefaller Henecke mena att den mångdimensionalitet eller bredd som kan urskiljas i vetenskapsbaserade kontroverser har likheter med andra typer av kontroverser där kunskapsfrågor är centrala, exempelvis inom den fysiska planeringen. Eftersom inga andra forskare (med ett mer allmänt och inte bara vetenskapsbaserat synsätt på kontroverser i plansammanhang) har uppmärksammat

Henecke (2006:85) hävdar att kontroversstudiens styrka och utmärkande drag är dess distanserade och analytiska förhållningssätt till studieobjektet. Metodologiskt sett innebär det att kontroversanalytikern:

- inte tar ställning till de respektive övertygelsernas sanning eller falskhet, rationalitet eller irrationalitet, utan endast registrerar att två eller flera olika ståndpunkter förekommer,
- försäker förklara varför respektive ståndpunkt förekommer genom att ange dess orsaker,
- studerar kontroversen symmetriskt, eftersom ett utmärkande drag i kontroverser är att symmetriska mönster av argument och motargument uppstår och konfronteras.

Framförda argument ska dock relateras till sociala förhållanden, exempelvis aktörernas resurser som påverkat möjligheterna att hävda sina intressen samt dessas bakomliggande intressen. Även strategier och argument som använts av aktörerna för att stärka tilltron till deras handlingar i planeringsprocessen ska belysas, exempelvis argument som utifrån vår samtid har bättre förutsättningar att nå framgång och få effekt.

Som ett komplement till detta mer vetenskapsbaserade synsätt på framförda argument (för och emot) inom kontroverser är en sociologisk analys nödvändig i syfte att belysa och förstå den kontext som kontroverserna utspelas i. Detta eftersom kontroverser vanligtvis har tydliga moraliska, ekonomiska och politiska inslag (Henecke 2006:85–86).

Vidare hävdar Henecke att det finns skillnader mellan kunskapsbaserade plankontroverser och vetenskapsbaserade kontroverser i fråga om specifika karaktärsdrag. De tre främsta skiljetecken är att:

- Plankontroverser förutsätter en offensiv part. I regel att en initiativtagare
eller en byggherre har uppvaktat kommunen (planansvarige) med en förfrågan om planläggning eller planändring och inte sällan med ett redan framtaget förslag på utformning. Initiativtagaren har således i samband med planförfrågan en tydlig vision och ett mål kopplat till en tidplan inom vilken denna vill realisera projektet. Som defensiva mottagare på byggherrernas vision utgör i detta skede kommunen, de berörda och övriga parter med intresse av projektet. I samband med att projektet och dess konsekvenser ifrågasätts och krav på förändringar som avviker från initiativtagarens vision uppkommer (som denna inte omedelbart kan acceptera) uppstår en plankontrovers.

- det finns en skillnad i förhållande till vetenskapliga kontroverser genom den lagstadgade politiska ambitionen att under demokratiska former lösa motsättningarna mellan planprocessens parter. Genom bland annat samrådet mellan planansvariga och berörda parter avser lagstadgade regler och procedurer att garantera en allsidig belysning av planförslagets konsekvenser och ge möjligheter till att lämna synpunkter. Med berörda avses i detta fall både enskilda och professionellt berörda. Samrådsförfarandet kan således ses som ett institutionaliserat forum där plankontroversen kan äga rum. Plankontroversen kan manifestera sig i form av skrivelser, yttranden vid samrådsmöten (om dessa förekommer) eller genom direkta kontakter med tjänstemän och politiker.

- den primära intresseavvägningen vilar på de kommunala politikerna som är den part som kan stänga kontroversen genom ett kommunalt planbeslut. Dessa tycks inte befinnas i ett beslutsmässigt vaccum även om de har en lagligt stödd maktfunktion och är starkt beroende av eller påverkade av olika krafter av såväl politiskt som ekonomiskt slag som verkar för respektive mot planbeslutet (2006:86–87)

**CENTRALA BEGREPP**


**Planmonopol:** innebär att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt denna lag (PBL 2010:900).
Planprocess (vid detaljplanering): innan kommunen antar en detaljplan ska kommunen ha tagit fram ett planförslag, samrått om förslaget, kungjort det och lätit det granskas (PBL 2010:900).


Tillsyn: tillsynen ska utövas av regeringen, länsstyrelsen och den eller de statliga myndigheter i övrigt som regeringen bestämmer och av byggnadsnämnden (tillsynsmyndigheterna). Tillsynsmyndigheterna ska samarbeta med varandra samt med sådana statliga och kommunala organ som fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten (PBL 2010:900).


1.7 EMPIRISKA FÖRUTSÄTTNINGAR

1.7.1 UPPLÄGG AV DOKUMENTSTUDIER

Fallstudie av plankontroverser utgör det huvudsakliga empiriska underlaget och ska användas för en mer ingående och teoribaserad analys. Arbetet omfattar studier av offentliga detaljplanehandlingar för respektive fallstudie som i sig kan beröra kommunala policydokument, översiktsplaner, regionala planer, bevarande program med mera. Inom ramen för planärendena läggs stor vikt vid granskning av inkomna synpunkter, tjänsteutlätanden, protokoll med mera samt i de fall ett överklagande varit aktuellt, kommunicerade handlingar från berörda parter.
1.7.2 ANALYS AV DOKUMENT


1.7.3 VAL AV FALL OCH AVGRÄNSNING

Arbetet utgår från fallstudie av tre detaljplaneprocesser för bostadsplanering där initiativtagaren är av privat karaktär. Att fallstudier för bostadsplanering valdes beror på att dessa inte sällan berör aspekter som en bred massa på ett mer konkret plan kan relatera genom att exempelvis närmiljö berörs.

Planprocesserna ska ha gemensamt att de vällat en viss debatt mellan berörda aktörer men skilja sig åt vad avser karaktären på det aktuella projektet och den omgivning som det planerades att förverkligas i. Det medvetna valet av initiativtagare av privat karaktär och projekt som omfattar bostadsproduktion innebär även att lagstiftningen som projekten påverkas av begränsas i första hand till plan- och bygglagen. Beroende på projekterna omfattning och miljöpåverkan kan dock även miljöbalkens lagstiftning förekomma.

Fallstudierna avser att illustrera tre exempel på plankontroverser, den mängd av aktörer och motsättningar som kan vara involverade och den sammansatta dynamiken som kan utmärka en plankontrovers. Vidare avser fallstudierna att urskilda gemensamma och särskiljande mönster i varje fas och orsaksförhållande relationer mellan faserna.

En avgränsning av fallstudier inom tre kommuner i Östergötlands län har inte visat sig genomförbar och gjordes till en början i syfte att kunna belysa eventuella likheter
och skillnader i hanteringen av planärenden inom planprocessen i ett och samma län som jag har stor kännedom om. I Linköping och Norrköping fanns sådana projekt tillgängliga, svårigheten låg snarare i att mindre kommuner i länet inte kunde förmedla detaljplanefall som påbörjats innan 2000 och avslutats innan 2010, med privata aktörer som initiativtagare och där planprocessen vållat en stor debatt. En annan förklaring till att efterfrågade fall inte kunde tillhandahållas skulle kunna vara att tillfrågade kommuner inte ville lämna ut fall (av den karaktär som efterfrågades) för djupstudier.

2. SVENSK PLANERING IDAG

2.1 STYRNING OCH ANVÄNDNING AV MARK OCH VATTEN


2.1.1 VARFÖR ÄR MARKANVÄNDNINGEN REGLERAD?

En reglering av marken beskrivs vara viktig för att kunna reglera s.k. externa effekter på omgivande fastigheter och miljö, effekter som skulle kunna uppstå om det rådde total handlingsfrihet för fastighetsägare att bestämma över sin mark. Externa effekter är exempelvis buller, ökad trafik och luftföroreningar. Det förefaller således ligga i fastighetsägares eget intresse att det finns begränsningar kring vilka åtgärder som får vidtas (Kalbro, Lindgren 2010:20).

Hur en överenskommelse mellan olika fastighetsägare i praktiken skulle kunna genomföras förefaller vara beroende av vilken omgivning påverkan som påverkas. Lindgren menar att ett medgivande till viss åtgärd kunna vara en lösning vid ett fåtal fastighetsägare som påverkas, men om många fastigheter påverkas kan kostanden och tiden för att få dessa att komma överens bli oskäliga. Transaktionskostnaderna för förhandlingar skulle således kunna bli så stora att de överstiger värdenet av den åtgärd som avses att vidtas varför åtgärden skulle omöjliggöras. Även s.k. kollektiva nyttringar, exempelvis vägar och grönområden är enligt Lindgren en anledning till behovet av reglering av markanvändningen. Frivilliga avtal kring hur dessa ska nyttjas förefaller dock vara svåra att säkerställa. Ovan beskrivna faktorer utgör centrala motiv för en offentlig reglering av markanvändningen (Kalbro, Lindgren 2010:20).


2.1.2 PLANMONOPOL OCH PLAN- OCH BYGGLAGEN (2010:900)


Jämlika och goda sociala levnadsvillkor och en långsiktigt hållbar livsmiljö ska enligt PBL utgöra grunden för samhällsutvecklingen (1 kap 1 § PBL). Det övergripande syftet med plan- och bygglagen är således att reglera mark- och vattenanvändningen genom att riktlinjer anges för detta. I beslutsprocesser som omfattas av plan- och bygglagen ska en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen göras (2 kap. 1 §).

Enligt 2 kap 3 § PBL ska planläggningen främja en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder. Planläggningen och placeringen av en viss bebyggelse ska vidare inte medföra påverkan på grundvatten eller annan påverkan som kan innebära fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenhet på annat sätt (2 kap. 9 § PBL).

2.1.3 KOPPLINGAR TILL MILJÖBALKEN (1998:808)

Det förefaller finnas kopplingar mellan plan- och bygglagen och andra lagar, exempelvis miljöbalken (MB), i fråga om att marken ska användas för det ändamålet den är mest lämpad för.

Grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområdena som gäller för hela landet finns i 3 kap MB. Mark- och vattenområdena ska användas för de ändamål de är bäst lämpade för enligt 3 kap. 1 § MB. De övergripande s.k. hänsynsreglerna (2 kap. MB) är exempel på detta och finns för att skydda miljön samt för att främja en hushållning av mark- och vattenområden. Bedömningen av markens lämplighet och hänsynsreglerna kommer till uttryck genom bland annat riksintressen (3 och 4 kap. MB), bestämmelser om miljökvalitetsnormer (5 kap. MB) och bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar (6 kap. MB).

Parallell tillståndsprövning enligt PBL och MB kan bli aktuell i fråga om en del verksamheter som omfattas av tillståndsplikt och områdesskydd, exempelvis för byggande i vatten och lokalisering av industriverksamhet (Kalbro, Lindgren 2010:53). Även om det råder kommunalt planmonopol ska staten, genom länsstyrelsen, bevaka att kommunala beslut efterföljer hushållningsbestämmelser och skydd av riksintressen enligt 3 och 4 kap MG. Detta gäller vid prövningar av verksamheter och åtgärder enligt MB, vid beslut om områdesskydd enligt MB och vid planläggning och prövning av lov enligt PBL (Kalbro, Lindgren 2010:58).
2.1.4 DETALJPLANERING SOM VERKTYG


Beroende på hur detaljplanen brukas som metod/verktyg kan dess syften komma till uttryck på olika sätt. Vid så kallade genomförandeavtal som normalt ingås mellan kommunen och exploater (när marken ägs av byggherrar/exploater) regleras markanvändning, utformning av bebyggelse med mera. Sådana avtal beskrivs av Kalbro och Lindgren delvis kunna ersätta formella detaljplaner i de frågor som berör förhållandet mellan kommunen och byggherrarna. En plans huvudsakliga syfte skulle i sådana fall kunna beskrivas vara att ge intressenter och berörda möjligheter till insyn och inflytande och på så vis reglera grannrättsliga förhållanden (Kalbro, Lindgren 2010:28).

En huvudprincip är att detaljplanen inte får reglera mer än nödvändigt med hänsyn till planens syfte enligt 4 kap. 32 § PBL. Vidare ska planen ta hänsyn till befintlig bebyggelse-, äganderätt och fastighetsrättsliga förhållanden enligt 4 kap. 36 § PBL.

I arbetet med att ta fram en detaljplan ska kommunen enligt 5 kap. 11 § PBL samråda med länstyrelsen, statliga myndigheter och verk, berörda kommuner, kända sakägare, företag, organisationer och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget. Syftet med samrådet är att ge möjlighet till insyn och påverkan och ett så bra beslutsunderlag som möjligt. Kommunen ska redovisa planförslaget, skälen för planförslaget och det planeringsunderlag som har betydelse enligt 5 kap. 13 § PBL.

Länstyrelsens roll under samrådet är enligt 5 kap. 14 § PBL att (1) ta till vara och samordna statens intressen, (2) ge råd om tillämpningen av 2 kap. PBL, (3) verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. MB tillgodoses, att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. MB följs och att strandskydd enligt 7 kap. MB inte upphävs. MB inte upphävs i strid med gällande bestämmelser, (4) verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt och (5) verka för att en bebyggelse eller ett byggnadsverk inte blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Inkomna synpunkter under samrådet ska kommenteras och de förslag kommunen har med anledning av synpunkterna ska redovisas i en s.k. samrådsredogörelse enligt 5 kap. 17 § PBL. Efter samrådet ska kommunen kungöra förslaget och låta det granskas under en viss tid, minst tre veckor. Beroende på vilken typ av planförslag som tagits fram behöver kungörelse inte alltid ske. De som underrättats kan istället ges tillfälle att godkänna förslaget eller inom två veckor granska det och lämna
synpunkter enligt 5 kap. 18 § PBL. Kungörelsen ska anslås på kommunens anflagstavla och föras in i en ortstidning med information om förslaget, granskningstiden, varför förslaget finns tillgängligt. Vidare ska kommunen i kungörelsen ange att synpunkter måste inkomma under granskningstiden, till vem synpunkterna ska lämnas och att den som inte senast under granskningstiden lämnar skriftlig synpunkt på förslaget kan förlora rätten att överklaga beslut att anta detaljplanen enligt 5 kap. 19 § PBL.

2.1.5 ÖVERPRÖVNING AV KOMMUNENS BESLUT OM DETALJPLANER

Statens kan på eget initiativ (genom länsstyrelsen eller regeringen) och under vissa förutsättningar, överpröva kommunens beslut om detaljplaner. Överprövningen ska inte förväxlas med prövning i överklagade ärenden då överprövningen är ett led i statens tillsyn (Kalbro, Lindgren 2010:40).

Följande anledningar som nämnts under föregående rubrik kan föranleda statligt ingripande i kommunens beslutsfattande enligt 11 kap. 10 § PBL: (1) ett riksintresse, enligt 3 och 4 kap. MB inte har tillgodod setts, (2) användningen av mark och vattenområden som berör flera kommuner har inte samordnats, (3) en miljökvalitetsnorm, enligt 5 kapitlet MB har inte följts, (4) strandskydd upphävs i strid mot miljöbalkens bestämmelser och (5) planen är olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

En s.k. planföreläggande enligt 11 kap. 15 § PBL innebär att regeringen antingen förlägger kommunen att anta, ändra eller upphäva en detaljplan. Regeringen får genom länsstyrelsen och på kommunens bekostnad ta fram utredningsmaterial och fatta erforderliga detaljplanebeslut om planföreläggandet inte följs.

Rätten att överklaga är en generell rätt som ges i 22 § förvaltningslagen (13 kap. 8 § PBL). Rätt att överklaga har ”den som beslutet angår”. Överklagandet av kommunala beslut regleras i 13 kap. PBL. Enligt förarbeten och praxis till PBL anses beslut om detaljplaner angå (1) ägare till de fastigheter som ligger inom, eller gränsar till, planområdet och (2) de bostadsrättshavare, hyresgäster och boende samt hyresgästorganisation som berörs av planen (Kalbro, Lindgren 2010:40). Sådana ideella föreningar som anges i miljöbalken (16 kap. 13-14 §§ MB samt 13 kap. 13-14 §§ PBL) har rätt att överklaga planen om den antas få betydande miljöpåverkan eller innebär att strandskydd upphävs.

För att ha rätten att överklaga en detaljplan måste skriftliga synpunkter ha inkommit senast under planens granskningstid enligt 13 kap. 12 § PBL. Planen kan först överklagas till länsstyrelsen (13 kap. 3 § PBL), länsstyrelsens beslut kan överklagas till mark- och miljödomstolen (13 kap. 6 § PBL) och därefter till mark- och miljööverdomstolen (Svea Hovrätt) enligt 1 kap. 2 § i lagen om mark- och miljödomstolar. Om ett beslut är ”av vikt för ledning av rättstillämpningen” (kap. 5 §, lagen om mark- och miljödomstolar) kan mark- och miljödomstolen tillåta att ett beslut överklagas till Högsta domstolen.
2.1.6 ÖVERSIKTSPLANERING SOM VERKTYG

Översiktsplanen, som inte är ett juridiskt bindande dokument, syftar till att reglera mark- och vattenanvändningen inom kommunen. Dokumentet som sådant ska vara vägledande och ge uttryck för mål, riktlinjer och strategier för hur kommunen ska utvecklas.

Översiktsplanen beskrivs också vara ett verktyg för att behandla långsiktiga hållbarhetsfrågor samt upprätta framåtblickande visioner och strategier utifrån nationella samhällsmål och omvärldsanalys. Ett annat syfte med översiktsplanen är som verktyg i dialogen mellan staten och kommunen om de frågor som kan vara grund för statens ingripande, exempelvis riksintressen (Regeringens proposition 2009:169 ff).
3. PLANERING I FÖRÄNDRING

3.1 PLANERING MED NYA FÖRUTSÄTTNINGAR

Nedan diskuteras förändringar i planprocessen, mångfalden av aktörer som präglar denna process, nya villkor i planeringen och utrymmet för medverkan och reellt inflytande.

3.1.1 EN PLANPROCESS I FÖRÄNDRING

Gösta Blücher och Graninger Göran menar att kommunens ekonomiska möjligheter och dess legala ställning mot staten tycks ha förändrats. Kommunens makt (dess legala position genom planmonopolet) beskrivs dock fortfarande vara starkt och det är fortfarande kommunen som ideologiskt förmedlar bilder för utvecklingen, exempelvis genom översiktsplaneringen. Det statliga stödet för bostadsbebyggelse beskrivs ha minskat likväl kommunens legala rättigheter i fråga om beslut för infrastruktur då det kommunala vetot försvunnit. Detta samtidigt som anspråken från andra sektorer på knappa kommunala resurser tycks ha blivit starkare (Blücher, Graninger 2006:150).


En aktiv markpolitik beskrivs inte längre existera vilket medför att en grundpelare för styrningen av bebyggelsen rabbats och utrymme privata intressenters möjligheter att styra tillkomsten av bebyggelse stärks, vilket kan liknas vid en utveckling mot marknadsstyrning. För att förbättra kommunekonomin säljer kommunerna ut sin mark (Blücher, Graninger 2006:151–152).


Cars och Hedström menar vidare att föreställningen att kommunen genom planmonopolet kan föreskriva samhällsutvecklingen inte stämmer, möjligtvis i projekt som i sin helhet är en investering från offentlig regi. Planmonopolet beskrivs inte ge utrymme att kunna bestämma var ”vad, var och hur” och för att planen ska realiseras krävs en samordning och viljan från aktörer utanför kommunen att göra nödvändiga investeringar. Viljan och de ekonomiska resurserna är enligt Cars och Hedström i sig inte tillräckligt för att realisera ett projekt. Föreställningen om att kapitalet styr beskrivs således inte stämma eftersom makten är delad mellan deltagande aktörer som är omöjligt att beroende av varandra utanför de spelregler som finns för att ett projekt ska kunna realiseras. Vidare har kommunen genom planlagstiftningen (detaljplaneringen och bygglovsprüvningen) kraftfulla medel för att främja eller motverka ett projekt (Cars, Hedström 2006:160).

3.1.2 AKTÖRER

En markexploatering beskrivs av Kalbro och Lindgren beröra många aktörer och intressen, i sällan motstridiga sådana varför dess komplexitet erfordrar beslut och samordning av aktiviteter. Intressekonflikter som uppstår berör inte sällan såväl målet som de medel som används för att förverkliga exploateringen som i sin tur beskrivs vara kopplad till stora värden då marken låses fast under lång tid framöver (Kalbro, Lindgren 2010:14).

Kalbro och Lindgren tycks vidare mena att varje markexploatering har sina särdrag men att det finns två centrala faktorer som är av särskild betydelse för hur en exploatering genomförs. Dessa är (1) fastighetsägarens/byggherrens roll i fråga om det är professionella byggherrar som medverkar i utformningen av detaljplanen eller om det är en ”vanlig person” som medverkar och (2) ägoförhållanden i fråga om antalet markägare och om marken är i privat respektive kommunal ägo då exploateringsprocessen initieras (Kalbro, Lindgren 2010:16).

Vidare beskriver Kalbro och Lindgren att följande aktörer medverkar i exploateringsprocessen:

**Kommunen** medverkar i fyra roller; genom beslut om hur marken ska användas och tillståndsprövningen och agerar i detta fall som en myndighet. Kommunen kan vara markägare och ha ansvar för infrastruktur i form av försörjningssystem och gator och kan genom kommunala bolag vara byggherre och uppföra bebyggelse i egen regi (Kalbro, Lindgren 2010:15).

**Fastighetsägare/byggherrar** är ägare till marken som ska bebyggas och inte sällan är fastighetsägaren byggherre (beställare av byggnader/anläggningar). Offentliga
organ, privata företag och enskilda personer kan vara byggherrar/fastighetsägare (Kalbro, Lindgren 2010:15).

**Andra myndigheter**, länsstyrelsens roll som exempel är bland annat att se till att riksintressen inte motverkas och att samordna arbetet mellan flera kommuner som berörs av en exploateringsprocess. Eftersom tillståndsbeslut kan överprövas eller i vissa fall direkt fattas av en domstol spelar domstolarna en viktig funktion i exploateringsprocessen (Kalbro, Lindgren 2010:16).

**Byggentreprenörer och konsulter**, byggentreprenörer utför byggherrernas beställning, inom entreprenadsmarknaden beskrivs det finnas ett fåtal stora byggsföretag som både agerar som markägare och byggherre och ett stort antal småföretag. Konsulterna bidrar med sin specialkompetens i form av exempelvis geotekniker, projektörer och arkitekter (Kalbro, Lindgren 2010:15–16).


### 3.1.3 PLANPROCESS OCH INITIATIV

En förändring av markanvändningen och uppförandet av ny bebyggelse föregås enligt Kalbro och Lindgren av en process från idé till uppförd bebyggelse. Processen (markexploateringen) innefattar nödvändiga åtgärder för att förverkliga bebyggelse såväl som komplettera denna med infrastruktur, exempelvis gator, el och telekommunikationer (Kalbro, Lindgren 2010:11).


Den ovan beskrivna utvecklingen med ett ökat privat initiativ är enligt Cars och Hedström mer regel än undantag i dagens samhällopsplanering och har bidragit till större inslag av villkorande avtal/överenskommelser i planprocessen. För att förverkliga en idé kräver projekten acceptans, med andra ord ett antagande av detaljplanen och det är i idégenererandet överläggningar och förhandlingar förutsätts kunna ske för att privata aktörer ska erhålla stöd för en exploatering (Cars, Hedström 2006:162).


3.1.4 TIDIGA FÖRHANDLINGSÖVERRENSKOMMELSER I PLANPROCESSER


Vidare hävdar Cars och Hedström att möjligheten till deltagande och inflytande för
medborgare och andra berörda kan påverkas av avtal i tidiga skeden. Risk finns att de former som PBL anvisar för insyn och inflytande blir ett spel för galleriet och inte mer än ett formellt sätt att befästa det som i realiteten beslutats tidigare i andra forum där medborgarna är utestängda. Detta i sig menar Cars och Hedström kan leda till att tilltron till systemet riskerar att gå förlorad men att ett minskat utrymme för delaktighet i planeringssystemet inte är synonymt med att medborgarna förlorat möjligheten att påverka processen och utfallet av planeringen (Cars, Hedström 2006:166,174).

3.1.5 NYA FORUM OCH ARENOR I PLANPROCESSEN


Vidare hävdar Cars och Hedström att ambitionen att hantera synpunkter och deltagande inom ramen för planeringsprocessen inte kan lyckas med mindre än att medborgarna upplever att denna process är rättvis, öppen och inhjuddande samt att den erbjuder reella möjligheter att göra sin röst hörd och påverka utfallet (Cars, Hedström 2006:168).

För att undvika förhandlingar med privata aktörer i tidiga skeden i planprocessen menar Cars och Hedström att nya arenor och former för samverkan måste komma till, detta för att undvika risken att förhandlingar mynnar ut i avtal som i realiteten styr den fortsatta mer detaljerade planeringen. Cars och Hedström tycks således mena att kommunen måste inta en mer aktiv roll i tidiga skeden med en bred och öppen dialog. Kommunens uppgift bör således vara att identifiera områden som kan komma att bli aktuella för förändring eller utsättas för tryck på förändring. På så vis kan kommunen för sådana områden anvisa tydliga spelregler i fråga om behov som behöver tillgododes och restriktioner för en icke acceptabel utveckling, dock utan att på något vis detaljreglera eller hämma kreativiteten i dessa tidiga skeden. Utifrån detta arbete kan kommunen, i former som passar olika intressenter, bjuda in till samråd och kreativa samtal som berör såväl kommunala intressen som andra parters intressen. Detta hävdar Cars och Hedström erfordrar att betydande energi (i förhållande till traditionella planeringsformer) läggs ned på processen som sådan och på kreativa lösningar som parterna ska utveckla när det kommer till intressekonflikter som finns mellan olika parter i en planeringsfråga.
Ett förfarande av samrådsarbetet enligt ovan ska enligt Cars och Hedström mynna ut i organisering av den formella planeringsprocessen och utgöra en grund för kommunens fortsatta handläggning av projektet. Detta arbetssätt skiljer sig i förhållande till vanligt förekommande rutiner på så vis att det ”lagstadgade” samrådet innan antagandet av en detaljplan får en annan karaktär. Samrådsfasen blir således en möjlighet att följa upp att synpunkter som lämnats i tidigare skeden beaktas under processens gång. Förutom uppföljningen av tidigare inkomna synpunkter blir kommunens uppgift att initiera förhandlingar (överenskommelser eller avtal om villkor och förutsättningar för utveckling och exploatering) med privata aktörer som har ett ekonomiskt intresse av att se det aktuella projektet realiseras (Cars, Hedström 2006:174–175).

Trots likheter i förhandlingar som förekommer i dagens sedvanliga planprocess förefaller det enligt Cars och Hedström finnas två betydande skillnader i ovan beskriva arbetssätt vad gäller förhandlingsprocesserna. Bland annat genom att kommunen har en mer aktiv roll i de förberedelser som föregår förhandlingen och på så vis får en betydligt starkare ställning genom att vara mer förberedd samtidigt som kommunens ökade kunskapsunderlag medför bättre möjligheter att ta initiativ och agera offensivt.

Cars och Hedström hävdar att kommunens förutsättningar för att bevaka allmänna och långsiktiga intressen på så vis kan stärkas. Förutom att dessa nya former för samråd tycks utöka och stärka kommunernas handlingsutrymme har de betydelse för demokratifrågan (demokratinstiten) genom att aktörer erbjuds reella möjligheter att i tidiga skeden redovisa sina intressen och påverka utfallet av processen. Framtida planerare bör således vara mer aktiva och modiga och våga samverka, analysera och fatta beslut (Cars, Hedström 2006:175).

3.2 MEDBORGARDELTAGANDE OCH KONTROVERSER I DEN FYSiska PLANERINGEN

"BYGGNADER OCH ANLÄGGNINGAR HAR LÅNG LIVSLÄNGD OCH PÅVERKAR OFTA OMGIVNINGEN OCH MÄNNISKORS VARDAGSLIV PÅ ETT BETYDANDE SÄTT. PLANER PÅ FÖRÄNDRINGAR AV BEBYGGelsen OCH MARKANVÅNдинGEN ÄR DÄRFÖR NÄSTAN ALLTID KONFLIKTFYLLDA. DEN FYSiska PLANERINGEN KAN SES SOM ETT EXEMPEL PÅ DET MCADAM M.FL. (2001) KALLAR ”CONTENTIOUS POLITICS”, DVS TRADITIONELLT OMTVISTADE POLITISKA FRÅGOR. DE KOMPLEXA OMGIVnings- EFFEKTERNA ÄR OCKSÅ ANLEDNINGEN TILL ATT EN SAMHÄLLElig KONTROLL AV BYGGANDET HAR VUXIT FRAM” (Henecke 2002:6).

3.2.1 PARADOXEN OM MEDBORGARDELTAGANDE

Henecke och Khan menar att demokratisering av den fysiska planeringen och ökade krav på medborgarinflytande var ett av huvudmålen med den nya plan- och bygglagstiftningen som infördes 1987. Konflikter skulle lösas i demokratiska former
och dessa krav förefaller genom successiva revideringar av plan- och bygglagen och införandet av miljöbalken sedan dess ytterligare förstärkts (Henecke, Khan 2002:6).


4. FORSKNINGSSITUATION

4.1 DEMOKRATISKA GRUNDPRINCIPER


Nedan redogörs kortfattat för olika demokratiska grundprinciper och vilket utrymme dessa möjliggör för medborgardeltagande. Vidare ges en beskrivning av medborgarsammanslutningar som begrepp.

4.1.1 REPRESENTATIV OCH Direkt DEMOKRATI

Den representativa demokratin har sin början på 1700-talet och är en indirekt demokrati då förtroendevalda har i uppgift att framföra medborgarnas åsikter. Förtroendevalda utses i allmänna val och får rätt att fatta beslut på medborgarnas vägnar. En vanligt förekommande kritik av den representativa demokratin är att alla åsikter som medborgarna kan tänkas ha inte får utrymme på den politiska dagordningen (Larsson 1994:36).

Den direkta demokratin beskrivs som olämplig i dialoger och folkomröstningar med många deltagande, främst av praktiska skäl. Även med en direkt demokrati går det inte att undgå det faktum att det finnas en part som avgör vad röstningen berör och vem som ska leda proceduren för röstningen (Larsson 1994:19).

Skillnaderna mellan den representativa och direkta demokratin är således en fråga om vilket utrymme medborgarna bör ha i det demokratiska deltagandet. I den representativa demokratin kommer detta till uttryck genom förtroendevalda vilket medför en risk att allas åsikter inte kommer upp på den politiska agendan. I den direkta demokratin kommer medborgardeltagandet i utryck genom eftersträvandet av ökad dialog och utrymme för möjlighet till påverkan och avser att mynna ut i kompromissade beslut med hög acceptans (Wide & Gustafsson 2001:26, 35-36).

4.1.2 STARK LOKAL DEMOKRATI

Den lokala demokratins styrka beskriver genom tiden kommit att förändras i samband med förändringar i samhället och synen på människan, i dessa förändringsprocesser har den politiska andan spelat en avgörande roll. Bl.a. har ansvars- och arbetsfördelningen mellan stat, kommun och landsting kommit att förändras genom åren (Wide & Gustafsson, 2001:10). Den kommunala demokratins självständighet kommer därmed i uttryck genom kommunallagen, planmonopolet och beskattningsrätten (Larsson 1994:36).

4.1.3 MEDBORGARSAMMANSLOTNINGAR

4.2 DEMOKRATIMODELLER

4.2.1 LIBERAL DEMOKRATI

För att den liberala demokratimodellen ska möjliggöra ett ökat medborgardeltagande måste det finnas möjlighet för medborgarna att kunna granska den politiska processen och politikernas arbete. Detta beskrivs vara en grundförutsättning för att det ska vara möjligt att ställa förtroendevalda till svars för förd politik. Ansvar utgör
således det centrala processvärdet i de liberala demokratimodellerna. Vidare betraktas inte diskussioner som ett i sig självtändigt problemlösande verktyg för att uppnå konsensus kring gemensamma lösningar. Detta med hänsyn till att politiska aktörer anses ha förbestämda mål och preferenser som kan komma att påverka utgången av diskussionen (Henecke & Khan 2002:11–12).

4.2.2 DELTAGARDEMOKRATI

I likhet med den liberala demokratin förekommer ett antal olika demokratimodeller inom deltagardemokratin. Den modellvariant som användes i den svenska demokratitutredningen (regeringens hemsida:2014) belyses nedan:

I den svenska demokratitutredningen utpekades plan- och bygglagen som ett bra exempel på deltagardemokrati där medborgarna ansågs ha goda möjligheter att utveckla demokratiska kvaliteter, exempelvis tolerant och gemensamt ansvar för utvecklingen av den bebyggda miljön. Deltagande i den politiska beslutsprocessen kan konkret ske på olika sätt, antingen i form av direkt deltagande (exempelvis folkomröstningar) eller som en del av den representativa beslutsprocessen. Deltagande genom en representativ beslutsprocess kan således inte ge något direkta inflytande över själva beslutsfattandet men kan indirekt ge politiskt inflytande (Henecke & Khan 2002:13–14).


4.2.3 DELIBERATIV DEMOKRATI

En deliberativ demokratimodell betonar likväl diskussion, öppenhet och ömsesidighet som ett viktigt verktyg i den demokratiska beslutsprocessen. Likt deltagardemokratin betonar den deliberativa demokratimodellen vikten av ett aktivt medborgardeltagande och att alla medborgare och samhällsgrupper ges lika möjligheter att delta i de politiska beslutsprocesserna (Henecke & Khan 2002:14–16).
Beslut inom den deliberativa demokratin ska fattas med hänsyn till framförda argument och inte genom majoritetsbeslut och förhandlingar som anspelet på maktrelationer. Egenintressen ska i högsta möjliga grad förbises och allmänna och gemensamma intressen bör enligt denna demokratimodell identifieras och prioriteras genom respektfulla diskussioner där individers egna intressen kan komma att ändras om motparten har högre legitimitet i sina argument. En grundprincip som förknippar med vissa av de deliberativa demokratimodellerna är att alla deltagare måste vara eniga om att det är teoretiskt möjligt att nå konsensus. Kritiker till detta förhållningssätt menar däremot att det räcker med att involverade är överens om att beslutsprocesserna är så pass legitima att de accepterar beslutet och är villiga att fortsätta delta. Vad dessa olika förhållningssätt förefaller tyda är att det inom den deliberativa demokratimodellen kan bli nödvändigt med majoritetsvotering om konsensus inte kan nås (Henecke & Khan 2002:14–16).

Annan kritik som riktats mot denna demokratimodell berör formen för medborgardeltagande (face-to-face - kommunikation) och att modellen för att bli mer realistisk måste anpassas till den existerande representativa demokratin. Förutom att ta hänsyn till de politiska institutionerna bör den deliberativa demokratimodellen även beakta kommunikationen mellan en mångfald av sektorer i samhället (Henecke & Khan 2002:14–16).

Vad gäller den politiska jämlikheten förefaller det finns en diskussion om alla grupper verkligen ges utrymme att delta då den rationella argumentationen privilegieras framför andra samtalsformer (berättelser, känslor m.m.) men även att konsensustänket kan utesluta vissa avvikande röster. Med hänsyn till skillnader inom den deliberativa demokratin som beskrivits ovan är det således svårt att entydigt fastställa demokratimodellens syn på processvärden. Likheter förefaller dock med de deltagardemokratiska demokratimodellerna (Henecke & Khan 2002:14–16).

4.3 PLANERINGSTEORIER

Under denna delrubrik redogörs ett antal olika planeringsteorier inom den fysiska planeringen. Dessa teorier representerar olika förhållningssätt till vilket utrymme det bör finnas för medborgardeltagande och inflytande inom ramen för den representativa demokratin.


Vid en jämförelse av planeringsteorier förefaller det finns en tydlig kontrast i jämförelsen mellan exempelvis den rationella och den kommunikativa planeringsteorin. Den förstnämnda tycks utgå från en planeringssyn där planeringen sker för medborgaren och den sistnämnde en planeringssyn där planeringen sker i dialog med medborgaren. Planeringsteorierna belyser i viss mån hur planeringsprocesser kan organiseras för att kunskap ska kunna tas till vara och för att
användningen av denna kunskap ska bli så effektiv som möjligt. De förmedlar vidare olika synsätt på hur kunskap och handling kan betraktas och sammanlänkas. Planerings-teorierna nyanserar inte minst ramarna för enskilds individers möjlighet till inflytande och påverkan och är därför av primärt intresse att belysa inom ramen för och utifrån syftet med detta arbete.

4.3.1 SYSTEMPLANERING OCH RATIONELL PLANERING


4.3.2 NYLIBERALISM


Den liberala delen (individualitet, frihet och möjlighet att göra egna val) beskrivs främst fått utslag i utformningen av planeringen med en ”marknadsorienterad stat” och den konservativa (stark myndighetsutövning, social auktoritet, disciplinerat samhälle, hierarki och underkastelse) inom lagen och ordningssystemet med en ”stark stat” (Allmendinger 2009:113,107,115).


4.3.3 KOMMUNIKATIV PLANERING

Den kommunikativa planeringen beskrivs ta fasta på problem och frågor i planerarens vardagliga arbete och i det arbete och de frågeställningar som kan uppstå i samband med planprocessen genom att beskriva, tolka och förklara denna process. På så vis belyses de strukturella ramarna inom vilken planeraren verkar i (Khakee 2000:34).

Enligt Khakee finns det likheter mellan den kommunikativa och generativa planeringen. Då främst i fråga om synsättet på planerens roll och hanteringen av kunskap med betoning på beslut och handling från planeraren såväl som inhämtning av erfarenhetsmässig kunskap från allmänheten. Detta förhållningssätt beskrivs innehålla dialog mellan olika aktörer och grupper med olika värderingar och egna kunskapssyner och i strävan efter att uppnå ett mer legitimit beslutsunderlag där konflikter och andra frågor löses i tidigt skede. En annan viktigt förutsättning inom den kommunikativa planeringsteorin beskrivs vara att möjliggöra för ett verkligt inflytande för medborgarna. Khakee menar att den kommunikativa planeringen på så vis karaktäriseras av en medborgarinriktad planering som ska utöka medborgarnas möjlighet att påverka (Khakee 2000:34).

Den kommunikativa planeringen beskrivs av Khakee vidare ta fasta på betydelsen av arbetsprocessens kvalitet och fokuserar på handlingsutrymmet med betoning på
betydelsen av att alla medverkande är överens, vilket kan uppnås genom en stegvis arbetsprocess. De uppsatta målen i början på planprocessen beskrivs därmed inte behöva följas slaviskt och utvärderingen inte enbart betraktas som en fråga om hur effektivt arbetet gått till då aspekter som rör integritet och samförstånd också behandlas (Khakee 2000:34).

4.4 BEGREPPET KONTROVERS - UPPKOMST, UTVECKLING, AVSLUTNING

4.4.1 FÖRÄNDRING OCH REPRODUCERING AV DEN FYSISKA MILJÖN

Henecke hävdar att planprocessen präglas av ett immateriellt skede som föregår förmeringen av det materiella, den planprocess där olika förväntningar och föreställningar om en framtida miljö förhandlas mellan skilda parter. En sådan planprocess beskrivs utgå från tidigare materiella förhållanden som är resultatet av tidigare immateriella överväganden.


4.4.2 ”KONTROVERSER” ISTÅLLET FÖR ”KONFLIKTER”

I fråga om begreppsanvändning finns det enligt Henecke en väsentlig skillnad mellan begreppet ”plankontroverser” i förhållande till exempelvis ”markanvändningskonflikter”. Det första ledet ”plan” istället för ”markanvändning” motiveras av att kontroverserna äger rum i ett immateriellt skede- planfasen. Kontroverser beskrivs vidare inte handla om iakttagelser om ett faktiskt resultat utan om föreställningar om ett visst utfall. En konflikt representerar enligt Henecke en motsättning som kräver en lösning, av den anledningen är det motiverat att använda begreppet ”kontrovers” istället för ”konflikt” i det andra ledet. Vidare hävdar Henecke att även om en enhetlig lösning är önskvärd så kräver en motsättning mellan olika aktörer i plansammanhang inte att en sådan uppnås. En avslutning på motsättningarna mellan de olika aktörerna krävs dock för att planen ska genomföras, avslutningen innebär nödvändigtvis inte en lösning i betydelsen att parterna är nöjda.

4.4.3 PLANPROCESSENS KOMPLEXITET


4.4.4 Kontroversteoretiska utgångspunkter

I följande avsnitt ges tre exempel på moderna plankontroverser. Fallen avser dels illustrera den mängd av aktörer och motsättningar som kan vara involverade och den sammansatta dynamiken som kan utmärker en plankontrovers, dels ge en grund för att urskilja gemensamma och särskiljande mönster i varje fas. Vidare avses orsaksförhållande relationer mellan faserna att redovisas och förklaras.

Beskrivningen följer i första hand en förloppsutveckling över tid och disponeras i faser, d.v.s. i analyser av kontroversernas uppkomst, utveckling och avslutning enligt i föregående kapitel redovisade kontroversteoretiska utgångspunkter. Utvecklingsförloppet belyses utifrån argumentationsmönstret i form av ställningstaganden för och emot planförslagen inom respektive fallstudie. Fokus riktas mot hur dessa moment gestaltar sig och hur de kan förstås och förklaras (Henecke 2006:86–87).

En beskrivning av bakgrunden till varför plankontroverser uppkom i de tre olika fallstudierna redogörs under rubriken Plankontroversers uppkomst. Den aktuella kontexten redogörs kortfattat innan den huvudsakliga innebördern av planförslaget, den initiala grunden för kritiken eller motståndet samt vilka parter som var inblandade redovisas enligt Heneckes metodbeskrivning (Henecke 2006:89). Under rubriken

I plankontroversers utveckling analyseras hur plankontroverser har utvecklats i de studerade fallen. Plankontroverser beskrivs av Henecke i princip utvecklas på tre
olia sätt, de kan utvidgas, stagnera eller minska i intensitet och omfång. Eftersom plankontroverser inte sällan eskalerar genom resursmobilisering bland aktörer och en ökad polarisering mellan förespråkare och motståndare redovisas dessutom kontroversernas retoriska mönster och argumentationens innehåll, med andra ord hur de mest centrala argument för och emot ställs mot varandra (Henecke 2006:111).

Hur plankontroverserna avslutas, vilket resultat de har lett till och i vilken utsträckning avslutningen lett till en lösning av motsättningarna redovisas under rubriken avslutning. Henecke menar att det inom kontroversteorin och vetenskapsbaserade kontroverser finns åtminstone fyra olika sätt till avslut; lösning, övergivande, differentiering eller stängning. Vidare framhäver Henecke att det är en komplicerad fråga att avgöra när motsättningarna i plankontroverser kan betraktas som avslutade och kan förenklas med utgångspunkt i definitionen av en kontrovers som en konflikts minifesta form. Med andra ord är indikationer på kontroversers avslutning exempelvis att planbeslut fattats eller att ett överklagande prövats. Om motsättningarna i en fråga verkligen upphört att existera eller lever vidare i dold form förblir således en olöst fråga även om kontroversen kan tyckas ha upphört i dess uppenbara form (Henecke 2006:133).
5. FALLSTUDIER

5.1 PLANKONTROVERSERS UPPKOMST

5.1.1 FALLSTUDIE 1. KVARTEREN DOLKEN OCH DRAKEN, ETT STADSFÖRNYELSEPROJEKT I CENTRALA LINKÖPING

BAKGRUND

Kvarteret Dolken och Draken är två kvarter belägna i centrala Linköping som gränsar till Kinda kanal (Stångån). Stångån löper i nord-sydlig riktning och avgränsar Linköpings mer centrala del från tilltäckande bostadsområde Tannefors och industriområdet Kallerstad. Stångån utgör den enda centralt belägna vattenkontakten (Yttranden planprogram och förslag till beslut, 2000-11-08).

Ett planprogram upprättades i syfte att i tidigt skede lämna information och erhålla synpunkter på de förslag som togs fram för kvarteren. Programmet belyste möjligheterna att uppföra centralt belägna bostads- och kontorshus med närkontakt med Stångån. En av förutsättningarna beskrevs vara att kvartersmarken även i fortsättningen ska utgöra kvartersmark och inte omvandlas till parkmark. Programmet belyste även hur marken närmast Stångån i det aktuella avsnittet kan tillgängliggöras och berikas med rörligt friluftsliv genom promenadstråk och cykelväg (Yttranden planprogram och förslag till beslut, 2000-11-08).

Detaljplaneprogrammet föregicks av parallella uppdrag med två medverkande arkitektkontor. Vid utvärderingen konstaterades att kvarteren visserligen ligger nära stadskärnan, men med tanke på närheten till Stångån bör de få en annan utformning än stadskärnans slutna kvartersstruktur. En bebyggelse i park låg därför närmare till hands (Yttranden planprogram och förslag till beslut, 2000-11-08).

NCC initierade planläggnningen av kvarteren och genomförde studier av kvarterets bebyggelseförutsättningar genom ovan nämnda parallella uppdrag i vilka kommunen deltog med programförutsättningar och i utvärderingen av dessa (Godkännande av program som underlag för detaljplan, 2000-11-09).

I samband med tillstyrkan till antagande av detaljplanen framgår att inget exploateringsavtal hade tecknats tidigare i planprocessen. Kommunen framförde att ett exploateringsavtal som reglerar kostnadsfördelning mellan exploaterören och kommunen samt utförande och kvalitet på material och utrustning inom allmän platsmark ska ha undertecknats innan detaljplanen får antas (Tillstyrkan till antagande, 2001-11-01).

PLANFÖRSLAG

Plankontroversen för det detaljplanefförslag som togs fram har en tydlig startpunkt i samband med det förslag som redovisades i samband med upprättande av planprogram år 2000 (Yttranden Detaljplanefförslag för kv Dolken och Draken m.m. i Linköpings kommun, 2000-11-08). De två huvudalternativen till bebyggelse som presenterades av medverkande arkitektkontor mätte starkt motstånd, främst i fråga om höjden på det hus som presenterades i kvarteret Dolken i del av detaljplanen. Det var i huvudsak frågan om höjden på bebyggelsen som präglade kontroversen under planprocessen (Samrådsmöte program, 2000-11-08).

Synpunkter och yttranden hade under samrådstiden för programmet inkommit från länsstyrelsen, miljönämnden, Tekniska Verken samt från ett antal närboende och
övriga kommuninvånare. Fokus i dessa yttranden berörde förutom höjden på bebyggelsen även trafiksituationen inom och i anslutning till planområdet, vilka även mer ingående kommenterades av kommunen (Godkännande av program som underlag för detaljplan, 2000-11-09).

En inte obetydande del av inkomna yttranden (totalt 15 stycken) från allmänheten handlade om planens vara eller icke vara och alternativ markanvändning, exempelvis för parkmark (Yttranden Detaljplaneprogram för kv Dolken och Draken m.m. i Linköpings kommun, 2000-11-08). Under samrådsmötet (där ett sextiootal personer deltog) befästes dessa synpunkter ytterligare och en intressant synpunkt som kom fram berörde varför höghuset hade vuxit till 15-16 våningar från de 12 våningarnas som hade visats vid ett tidigare informationsmöte. Vidare framkom synpunkter på att det endast var kortssiktiga ekonomiska intressen som styrde exploateringen medan en deltagande på samrådsmötet med koppling till byggbusinessen uttalade sig positiv för ett högre hus och menade att det kunde väcka intresse hos ungdomar och spegla Linköping som IT-stad (Samrådsmöte program, 2000-11-08).

Länsstyrelsen menade dock att det fanns förutsättningar för att utveckla det aktuella området och även komplettera med ny bebyggelse förutsatt att bebyggelsen till volym och utformning kunde anpassas till förkommande kulturmiljö- och rekreationsintressen samt att en godtagbar boendemiljö- och trafiksäkerhet kunde tillskapas (Godkännande av program som underlag för detaljplan, 2000-11-09).

Miljönämnden tillstyrkte planprogrammet men förutsatte att anförda synpunkter skulle bearbetas vidare i detaljplanearbetet. Av intresse att ta upp är att tre ledamöter ur miljönämnden inte deltog i beslutet/yttrandet som uttryckligen tog fasta på att Linköping även fortsättningsvis bör slå vakt om innerstadens karaktär av lågskall bebyggelse (Yttranden planeprogram för kv Dolken och Draken m.m. i Linköpings kommun, 2000-11-08).

PROTEST

Programsamråd

Som tidigare nämnt hade länsstyrelsen synpunkter på bebyggelsens utformning och framförde stark kritik mot att bebyggelsens omfattning samt skala/höjd mycket negativt skulle påverka berörda riksintressen för kulturmiljövården. Ett högt hus på 15-16 våningar skulle komma att dominer i stadskärnan på ett sätt som inte är förenligt med riksintresset för kulturmiljövård Linköpings stadskärna (Godkännande av program som underlag för detaljplan, 2000-11-09).

I detta skede var kommunen tydlig med att utredningar rörande påverkan på stadsmiljön, berörda riskintressen, miljöstörningar samt trafiksäkerhets- och skredrisker kommer att behandlas i en miljökonsekvensbeskrivning (Yttranden Detaljplaneprogram för kv Dolken och Draken m.m. i Linköpings kommun, 2000-11-08). Kommunen påpekade vidare att uppdraget inte var att göra park av området (Samrådsmöte program, 2000-11-08).
En annan viktig ståndpunkt från kommunen i förhållande till länsstyrelsens och allmänhetens yttranden var att poängtera att Kv. Dolken inte omfattas av riksintresset för delar av Linköpings innerstad medan bland kv Draken ingår i riksintresseområdet men endast med avseende på gatusträckningar. Riksintresset är tydligt avgränsat, länsstyrelsen har angett motiv för riksintressena och enligt kommunens uppfattning tillgodoser rekommendationerna dessa motiv. Utanför detta område är det en kommunal angelägenhet att bedöma inverkan på stadsbilden av ett eventuellt högt hus i det aktuella läget menade kommunen. I översiktsplanen anges dessutom att länsstyrelsen har en annan syn på hur rekommendationerna borde ha utformats. De av länsstyrelsen framförda synpunkterna på varsamt bevarande och utveckling av befintlig kulturhistoriskt värdefull bebyggelse kan mot bakgrund av länsstyrelsens egen beskrivning av motiven till riksintressena och kommunens rekommendationer inte relateras till riksintressena menade kommunen. Riksintressena ansågs således inte beröras enligt kommunens mening.

Kommunen framförde vidare att det av översiktsplanen framgår att kommunens intentioner i översiktsplanen beträffande gatusträckningar, kvartersanteringar, smäskalighet samt bevarande av byggnader och kulturhistoriska miljöer bör komma till uttryck i utformningen av detaljplanen (Godkännande av program som underlag för detaljplan, 2000-11-09).

Det i programmet redovisade alternativet med ett hus i 15-16 våningar stod således inte i överensstämmelse med rekommendationerna i översiktsplanen. Kommunen framförde dock att de har möjligheten att avvika från översiktsplanen i efterkommande beslut om t.ex. detaljplan. Ett högt hus med 15-16 våningar i det i programmet diskuterade läget avviker markant mot den höjdskala som tidigare är vanlig och haft acceptans i innerstaden. En sådan bebyggelse bör dock kunna accepteras i randen av staden menade kommunen (Godkännande av program som underlag för detaljplan, 2000-11-09).

**Planskamråd**

Frågor som uppkom i programskedet i plankontoversens start kom delvis tillbaka under samrådsskedet av detaljplanen.

Fokus kretsade även i detta skede kring miljö- och hälsospekter, bland annat bullerproblematic och trafiksituationen, som framfördes på ett tillfredsställande sätt (Samrådsredogörelse detaljplan, 2001-07-12).

Vidare inkom synpunkter från allmänheten som i stora drag vidhöll sina tidigare yttranden under programskedet med fokus på bebyggelsens höjd. En berörd från allmänheten framförde att kommunen inte tagit någon hänsyn till de synpunkter som framförts vid tidigare samrådsmöten. Husarkitekten menade att ytan för höghuset inte hade ökat i förhållande till detaljplaneprogrammet (Samrådsredogörelse detaljplan, 2001-07-12).
Länsstyrelsen (med stöd av Riksantikvarieämbetet) vidhöll sina under programsamrådet framförda synpunkter och anförde att höjdskalet är en viktig del av de värden som konstituerar riksintresset Linköpings Innerstad och att planerad bebyggelse bryter stadens siluett. I detta skede framförde länsstyrelsen att en kraftig reducering av den höga byggnaden är nödvändig, om detta inte tillgodoses och planförslaget i sin nuvarande form antas avsåg länsstyrelsen att överpröva kommunens beslut (Samrådsredogörelse 2001-07-12). Kommunen hävdade att riksintresset Linköpings Innerstad, med den avgränsning och den värdebeskrivning av riksintresset som kommunen och länsstyrelsen enats om, inte påtagligt skadas genom den i detaljplanen redovisade bebyggelsen (Samrådsredogörelse detaljplan, 2001-07-12).

Även i detta skede framförde kommunen att det höga huset däremot strider mot rekommendationerna i kommunens översiktsplan om att småskaligheten i Linköpings innerstad bör bevaras. Kommunen betonade dock att området ligger utanför området för riksintresse och att det råder enighet om att det är hus i park och inte den slutna kvartersstaden som ska möta Stångån. Detta är anledningen till att det högre huset vid Drottningbron inte strider mot direktiven i översiktsplanen för Linköpings innerstad (Samrådsredogörelse detaljplan, 2001-07-12).

Utställningsskede detaljplan

Även under utställningsskedet vidhöll länsstyrelsen sin tidigare i program- och plansamrådet redovisade uppfattning att en byggnad med föreslagen högsta byggnadshöjd på över 50 m, inrymmande 17 våningar, påtagligt kommer att skada riksintresset för kulturmiljön för Linköpings innerstad.

Berörda bostadsrättsföreningar som tidigare yttrat sig vidhöll likväl sina synpunkter från program- och plansamrådet. Synpunkter rörande miljö- och hälsospekter samt trafiksituationen framfördes av bland annat en berörd bostadsrättsförening som ansåg att dessa inte var belysta och tillräckligt utredda. Andra yttranden från allmänheten berörde även i detta skede bebyggelsens legitimitet och utformningen av bebyggelsen med betoning på höjden.

Säröslingar gällande tillgängligheten i området accepterades inte av Handikappföreningarnas samarbetsorgan i Linköping (HSO) som yrkade att kommunen skulle lägga ner planären. 

Även i detta skede hävdade kommunen sina tidigare framlagda åsikter och menade att genomförda utredningar visar en god lösning av de aspekter som berörs i inkomna yttranden. Kommunen menade vidare att riksintresset inte berörs och att planläggning för park, som kommunen tidigare framfört, inte ligger i kommunens intresse (Utlåtande efter utställning, 2001-11-13).
5.1.2 FALLSTUDIE 2. SLOTTSHOLMEN 1 M.FL., EN FLEXIBLARE PLAN FÖR MARKOMRÅDE I CENTRALA VÄSTERVIK

BAKGRUND

Planområdet är centralt beläget i Västerviks stad och utmärkande i bemärkelsen att området i stort omgärdas av vatten.


1952 byggdes den nuvarande restaurangen på Slottsholmen. Byggnadens arkitektur är tydligt präglad av den tidens modernistiska ideal och stod när den byggdes i skarp kontrast till den nedbrunna trärestorangsen. Återigen genomgick stadsbilden en förändring. Trots sin utmärkande arkitektur beskrivs byggnaden som lågmäld i stadssiluetten och inte beröva upplevelsen av den kulturhistoriskt intressanta ruinen.


Planområdet omfattas av en plan från 1974, ”Stadsplan för Slottsholmen och Strömsholmen m.m. i Västervik” Fastigheten är avsedd för handelsändamål och byggnad får uppföras till en högsta byggnadshöjd på 9,5 meter. Även en liten del i planområdets östra del överlappar ”Detaljplan för STG 187 Ä MFL Blå Kustens marina i Västervik” från 1991 (C236).

Ett upprättade av planprogram bedömdes av kommunen inte som nödvändigt och hävdade att förslaget enligt kommunens mening rör sig om specifik och detaljerad exploatering som smidigast lämplighetsprövas direkt med detaljplanen (Planbeskrivning, 2010-12-21).

I genomförandebeskrivningen framgår att ett planavtal mellan kommunen och fastighetsbolaget Slottsholmen 1 Holding AB (exploatören) tecknats om upprättande av detaljplan. Ett exploateringsavtal avsågs upprättas mellan kommunen och fastighetsägaren till Slottsholmen 1 för försäljning av mark (Genomförandebeskrivning, 2010-12-21).

**PLANFÖRSLAG**

Eftersom ett program för området inte bedömdes nödvändigt att ta fram har plankontroverserna sin startpunkt i samband med upprättandet av samrådsförslag till detaljplan.

Länsstyrelsen (med stöd av Kalmar läns museum) framförde i samrådsskedet för detaljplanen att med beaktande av att planen ligger inom riksintresset för kulturmiljön ”H90 Västerviks stad” och på flera sätt berör för riksintresset centrala frågor, och då det inte övertygande visats att planen är förenlig med riksintresset, kan det inte uteslutas att planen kan behöva prövas enligt reglerna i PBL 12:1 § PBL.

Vidare menade länsstyrelsen att det var förvånande att det i behovsbedömningen inte särskilt fanns medtaget påverkan på/förenlighet med ovannämnda riksintresse och att behovsbedömningen behöver kompletteras i detta avseende. Dessutom förordade länsstyrelsen att en arkeologisk utredning, etapp två för fornlämningen (RAÄ Västervik 51:1, slottsruinen) måste genomföras för att kunna bedöma markingreppens påverkan på fornlämningen. Brovaktarstugan inte bör flyttas menade länsstyrelsen, om nödvändigt bör den flyttas inom Slottsholmen. Parkeringsfrågan och trafiksäkerheten i området bedömdes heller inte tillräckligt utredda.

Synpunkter som berör ovan nämnda riksintresse, slottsruinen och brovaktarstugan framfördes även av en kulturförening som menade att tillräcklig hänsyn har inte tagits till de i kulturutredningen redovisade antikvariska rekommendationerna. Ett beaktande av riksintressets uttryck, både vad gäller upplevelsen av ruinen och stadssiluetten, bör göras.

Yttranden från privatpersoner (sammanlagt 27 yttranden) hade likväl fokus på bebyggelsens utformning, brovaktarstugan och att planerad bebyggelse är total motsats till tidigare förhållningssätt för stadens kulturella bevarande. Även frågor kring antalet parkeringsplatser och trafiksäkerheten framfördes (Samrådsredogörelse, 2011-05-03).

PROTEST

Plansamråd

De synpunkter som framfördes under plansamrådet skulle enligt kommunens mening leda till omarbetning av bland annat bebyggelsens volym och proportioner utifrån framtagen konsekvensutredning. Detta i syfte att minska påverkan på riksintresset. Även en "Fördjupad riksintressebeskrivning och konsekvensutredning" för att beskriva planförslagets påverkan på riksintresset för kulturmiljön "HV90- Västerviks stad" och en arkeologisk utredning etapp två skulle upprättas menade kommunen (Samrådsredogörelse, 2011-05-03).

Kommunen framförde vidare att den höga exploateringsgraden (ca 85 lägenheter) behövs för att finansieringen ska gå ihop och för att byggnaden ska fungera året runt. En sänkning av byggnaden beskrevs därför inte vara aktuell. Parkeringsfrågan bedömdes kunna lösas genom att antalet båtplatser minskas men flytt av brovaktarstugan utanför Slottsholmen/Strömsholmen beskrevs vara nödvändig på grund av utrymmesbrist (Samrådsredogörelse, 2011-05-03).

Utställningsskede detaljplan

Länsstyrelsen bibehöll (med stöd av Kalmar läns museum) även i detta skede sina synpunkter att planförslaget innebär påtaglig skada på riksintresset för kulturmiljövården "H90 Västerviks stad" och avsåg om kommunen valde att anta detaljplanen enligt framtaget förslag, att ingripa enligt 12 kap 1 § plan- och bygglagen och pröva kommunens beslut att anta detaljplanen.

Även kulturföreningen som tidigare yttrat sig delade länsstyrelsens synpunkt och ansåg vidare att hänsyn inte hade tagits till de i kulturutredningen redovisade antikvariska rekommendationerna, fornlämningsbilden samt Slottsholmens historiska bakgrund och funktion som offentlig plats. Kulturföreningen uttryckte dock en önskan om en ny byggnad på plats men med ytterligare beaktande av riksintresset för kulturmiljön.

Utlåtanden från privata intressenter motsatte likt under plansamrådet bebyggelsens utformning såväl som planeringen i sig. Hänvisning till länsstyrelsens och länsmuseets bedömning gjordes. Synpunkterna hade under granskningsskedet även fokus på allmänhetens tillgänglighet till området och att en eventuell byggnad bör få en verksamhet som gynnar fler människor än enbart ett fåtal andelsägare i ett lägenhetshotell. Ett fåtal yttranden var positiva till "konceptet" i sin helhet men tyckte inte att byggnadens utseende hade anknytning till Västervik.
Miljö- och byggnadsnämnden samt kultur- och fritidsnämnden ställde sig i detta skede positiva till planförslaget. Kultur- och fritidsnämnden menade att en utbyggnad av Slottsholmen är en möjlig utveckling av modern kultur i befintlig kulturmiljö.

5.1.3 FALLSTUDIE 3. KORNET 10, GULLBERGSVASS, ETT STADSFÖRNYELSEPROJEKT I CENTRALA GÖTEBORG

BAKGRUND
Planområdet är beläget mellan i centrala Göteborg utmed Friggagatan och järnvägens bangård samt mellan Odinsplatsen och Mosaiska begravningsplatsen. Planområdet ägdes till största delen av kommunen i samband med framtagandet av planförslaget. Merparten av marken var dock upplåten med tomträtt till privata ägare. Trafikområdet mellan spåren och befintliga byggnader samt norra delen av planområdet ägs av Göteborgs kommun.

Stadsdelen byggdes i enlighet med 1866 års utbyggnadsplan för Göteborg. 1936 upprättade den dåvarande förste stadsplanearkitekt, Uno Åhrén, en stadsplan för delar av det aktuella området. Byggnaderna norr om Friggagatan, som tillkom vid denna tid, med sina typiska och välbevarade funkiskaraktärer beskrivs stå för ett förtydligande av funktionalismens idéer, såväl vad gäller arkitektonisk-, plan- och materialmässig form som funktion och innehåll.

Översiktsplanen för Göteborgs kommun 1999 anger blandad stadsbebyggelse för området. Översiktsplanen föreslår även att förätning av befintliga kvarter ska prövas samt att utspridning av bostadsbebyggelse med dåliga förutsättningar för kollektivtrafik bör undvikas.

För större delen av planområdet beskrivs en stadsplan fastställd 1944 för handels-, industri- och trafikändamål varit gällande i samband med upprättandet av planförslaget.

Detaljplanen syftade till att skapa förutsättningar för nybyggnation av cirka 500 lägenheter på Friggagatans norra sida i stadsdelen Gullbergsvass. Förslaget beskrivs innebära att befintlig bebyggelse inom området behöver rivas och ersätts med en byggnation i sex till tio våningar. Samtidigt planerades en miljöupprustning av Friggagatan med bland annat bredare trottoarer, trädplantering och cykelbana.


Hela planområdet finns beskriver i "Program för bevarande, Kulturhistorisk värdefull bebyggelse". Bevarandeprogrammet är förankrat i kommunfullmäktige som en del av kommunens översiktsplan. Något absolut rivningsförbud beskrivs dock inte per automatik föreliggiga enligt bevarandeprogrammet (Planbeskrivning, laga kraft 2008-10-30).

PLANFÖRSLAG
Under programsamrådet inkom sammanlagt 25 yttranden. De allvarligaste invändningarna gällde trafikstörningar, områdets kulturhistoriska värde samt intrånget i riksintresset järnväg.
Kulturnämnden avstyrkte en rivning av bebyggelsen utmed Friggagatan med hänvisning till höga kulturhistoriska värden och förordrade en upprustning av området och ett återställande av den enhetliga karaktären. Liknande synpunkt framfördes av Bygg Göta och Centrum för byggnadskultur som menade att befintlig bebyggelse inte bör rivas, att övergången mellan det gamla och det nya kommer bli brutal och att risk fanns för att byggnaden kommer dominera sin omgivning. HSB bostadsrättsförening Friggagatan Göteborg var däremot av motsatt uppfattning och positiva till en rivning.

Länsstyrelsen ansåg att en utbyggnad enligt programförslaget inte bör aktualiseras och hänvisade till hälsö- och säkerhetsaspekter samt till riksintresset för järnvägen. Länsstyrelsen påpekade vidare att dessa frågor även kan aktualisera en prövning av detaljplanen enligt 12 kap 1 § plan- och bygglagen. Även Banverket framförde liknande åsikter och menade att planen kommer att påverkas av tunnelprojektet i anslutning till planområdet. Vidare hänvisade Banverket till järnvägsutredningen för Västlänken, till riksintresset järnvägstrafik och att planarbetet bör avvakta resultatet av den kommande järnvägsutredningen.

Vägverket var däremot positivt till att nya bostäder kan tillskapas så centralt som på Friggagatan men menade att hänsyn bör tas till påverkan rörande buller och ljus samt tillgängligheten för gång- och cykeltrafikanter. Även miljönämnden och trafikkontoret var av liknande åsikt och miljönämnden förordade enundersökning av möjligheten till alternativa lösningar på den i programmet redovisade byggnationen medan trafikkontoret bland annat menade på att parkeringsmöjligheten och tillgängligheten för gång- och cykeltrafikanter måste lösas.

Västtrafik Göteborgsområdet AB Affärsområde Stadstrafik ansåg läget utmärkt för studentbostäder med hänsyn till dess centrala läge med kollektivtrafik inom korta gångavstånd. Stadsdelsnämnden Centrum var av samma åsikt men förordrade samtidigt bevarande av befintlig bebyggelse och menade att miljön är otillfredsställande för bostadsbebyggelse ur luftkvalitets- och bullersynpunkt.

PROTEST

Programsamråd

Kommunen framförde tydligt under programskedet att förslaget i stort innebär att flera politiska mål för Göteborgs stad behöver vägas mot varandra. Bland annat i fråga om inriktningen i kommunens bevarandeprogram (det kulturhistoriska värdet) och vad gäller möjligheten att kunna erbjuda bostäder och handel/service i attraktiva lägen med god tillgång till kollektivtrafik och goda bostadskvalitéer i övrigt.

Vidare menade kommunen att dessa frågor bör utredas och belysas i ett fortsatt detaljplanearbete. Programmet bör godkännas i sin helhet och ligga till grund för en detaljplaneprövning av nybyggnation längs Friggagatan (Samrådsredogörelse program, 2004-05-24).

Plansamråd

Kritiska synpunkter på samrådshandlingen för detaljplan berörde främst de i programskedet framförda synpunkterna om buller från trafiken från Friggagatan och bangårdsområdet samt förorenad luft.

Miljönämnden tillstyrkte i detta skede fortsatt arbete under förutsättning att påverkan utifrån ovannämnda aspekter kan säkerställas främst i fråga om bullerpåverkan och lösning av parkeringsfrågan.

Även kulturnämnden biföll stadsbyggnadskontorets förslag till detaljplan såväl som Centrums stadsdelsnämnd som dock framhöll behovet av förskola och bostäder för funktionshindrade.

Trafikkontoret vidhöll sin tidigare framförda åsikt i fråga om buller, trafikmängd och tillgänglighet för gång- och cykeltrafikanter och ansåg att studier om detta och måste utgöra underlag för detaljplanens genomförande. Vägverket inkom med likartade synpunkter (som även framfördes under programsamrådet). Banverket instämde i att bullerfrågan bör belysas ytterligare men mjuknade i detta skede i sitt yttrande och hänvisade inte längre till järnvägsutredningen för Västlänken och till riksintresset för järnvägen.


Bland saklägare och övriga som yttrat sig tycks synpunkterna i detta skede mjuknat lite. Synpunkter som kvarstod berörde främst höjden på planerad byggelse i förhållande till befintlig, buller och luftföroreningar, tillgängligheten för gång- och cykeltrafikanter samt bebyggelsens och kvarterets innehåll och tillgänglighet.
Kommunen ifrågasatte inte synpunkternas legitimitet i någon högre grad i detta skede utan framförde att planförslaget med anledning av inkomna synpunkter inför utställningen avses kompletteras med fortydliganden avseende Friggagatans upprustning, justerade bullerberäkningar samt planbestämmelser om underbyggnadsrätt för parkeringsändamål. Planillustrationen hade dessutom i detta skede studerats mer ingående vad gäller utformning och innehåll (Samrådsredogörelse, 2006-04-24).

Utställningsskede detaljplan

Kritiska synpunkter som kvarstod under utställningsskedet berörde att föreslagen parkering synes otillräcklig. Dock kom i detta skede den under programsamrådet framförda synpunkten om bevarande av befintlig bebyggelse tillbaka. Inga andra kvarstående erinringar från program- och samrådsskedet fanns kvar menade kommunen.

Miljönämnden avstyrkte i sitt yttrande förslaget med hänvisning till att redovisningen av buller- och luftsituationen inte trovärdigt redogjorde för hur gällande riktvärden klaras. Detta ställningstagande kvarstod dock inte i realiteten då kommunen efter planutställningen tillsammans med berörda kommunala instanser (och i samråd med länsstyrelsen) tog fram ett åtgärdsprogram som förefaller ha accepterats.

Trafikkontoret tillstyrkte i detta skede planförslaget men menade att antalet parkeringsplatser inte är tillräckligt och att parkeringsnormer bör beaktas. Vägverket och fastighetsnämnden hade inga erinringar mot själva planförslaget. Banverkets synpunkt i detta skede berörde en komplettering och förtydligande av planförslaget i fråga om kraav på dämpning av buller och vibrationer men hade i övrigt inget att erinra.

Länsstyrelsen menade att de kunde acceptera detaljplanen under förutsättning att kommunens åtgärdsprogram avseende luftmiljön genomfördes. Länsstyrelsen menade dock att detaljplanen inte uppfyller Boverkets tillämpningsförslag om tyst sida med goda boendekvaliteter. Beträffande kulturmiljön framförde länsstyrelsen att rivning av äldre bebyggelse är beklagligt men ibland rimligt i långt stadsbyggnadsperspektiv.

Från sakägare och övriga berörda inkom skrivelser där ett inte obetydligt antal var positiva till förslaget men synpunkter kom även i detta att beröra höjden på planerad bebyggelse.

Judiska församlingen som under programsamrådet var skeptiska till förslaget hade under utställningsskedet inget att erinra mot själva planförslaget. Även i detta var synpunkterna (ett fältal) tadelade i fråga om bevarande eller rivning av befintlig bebyggelse. En synpunktförfattare som motsatte sig förslaget menade att bebyggelsen har stora kulturhistoriska värden och att planen strider mot bevarande programmet, bidrar till en för hög exploatering, dålig boendemiljö,
luftföroringar, att riktlinjer för ljudnivåer överskrids samt att planen medför en otillfredsställande trafiklösning.

Kommunens ställningsantagande var att planförslaget med anledning av framförda synpunkter och inför utställningen hade kompletterats med planbestämmelse avseende exploateringsavtal som innehåller garantier för att riktvärden för buller- och luft ska klaras på Friggagatan. Planbestämmelse om vibrationer, byggnadsers ventilation och bostadsmärkes orientering hade enligt kommunens mening utvecklats och ett gestaltningsprogram hade (i samråd med länsstyrelsen) tagits fram för att säkra boendemiljön i området. Kommunen hävdade vidare att såväl byggnadsnämnden som fastighetsnämnden förordnat att befintlig bebyggelse ska rivas till förmån för nya bostadshus och att kulturnämnden hade tillstyrkt planen i samband med plansamrådet (Utställningsutlåtande detaljplan 2007-08-06).

5.2 PLANKONTOVERSERS UTVECKLING

5.2.1 ESKALERING, STAGNATION ELLER KONTRAKTION

Kontroverser förefaller dessutom med tiden i allt mindre grad präglas av saklig argumentation och i högre grad av retorik. Vanligt förekommande är exempelvis ifrågasättande av motståndarnas omdöme, bakomliggande motiv samt svartmålning av motståndaren i syfte att förstärka argumentationen (Henecke 2006:111).

Detta är tydligt i såväl Linköpings- som Västerviksfallen. I Linköpingsfallet framkommer det från motståndarsidan exempelvis att det enbart är ekonomiska intressen som styr och att kommunen inte tagit hänsyn till framförda synpunkter under programskedet i senare skeden av planprocessen. I Västerviksfallen beskylldes kommunen i hög grad för allmän okunskap genom att de överhuvudtaget tagit fram ett planförslag utan hänsyn till omgivningen. Samtidigt framkom synpunkter från förespråkarsidan (även om dessa knappt är märkbara) att ett sådant förslag välkommnas.

Den lokala kontexten har enligt Henecke en avgörande betydelse för kontroversens utveckling. Detta beror på att plankontroverser tenderar att vara lokalt betingade (närboende samt ur lokalt perspektiv professionellt och politiskt berörda i planfrågan) engagerar sig i de frågor som de upplever att de berörs av (Henecke 2006:112).

Andra aspekter som har betydelse för kontroversens uppkomst och utveckling är möjligheterna till resursmobilisering, med andra ord de resurser för mobilisering som olika intressegrupper har tillgång till för att ta strid om en planfråga. Henecke hävdar

En central faktor i plankontroverser är enligt Henecke motståndarnas förmåga att gestalta sina synpunkter som en samhällsplaneringsfråga, en fråga om framtidsval utan hänsyn till egenintressen. Genom att rama in frågan på detta vis kan motståndarna underlätta möjligheterna till offentlig exponering och opinionsmässigt stöd (Henecke 2006:112). I de studerade fallen har detta varit väldigt tydligt i Västerviksfallet där enskilda betonade vikten av planområdet med omnejd som en viktig plats för alla Västerviksbor och vikten av att området även fortsättningsvis förblir tillgängligt för allmänheten. I detta fall och i Linköpingsfallet har det kunnat urskiljas en viss mobilisering av områdesbaserade föreningar. I Linköpingsfallet har bland annat berörda och närliggande bostadsrättsföreningar framfört likartade synpunkter i fråga om bland annat hushöjd, överskridande av föroreningsnormer och lösning av trafiken i området. I övrigt förefaller mobiliseringsfrågan i samtliga fall i hög grad beröra ett fåtal närboende som tycks ha varit politiskt och professionellt sakkunniga.

Henecke konstaterar att sannolikheten för en samlad och effektiv organisering såväl som värdekonsensus är betydligt högre i välbärgade än i resurssvaga områden (Henecke 2006:112). De studerade fallen med omnejd utgör centrala och i hög grad attraktiva områden med en resursstark befolkning (i fråga om tillgång till finansiella och politiska resurser) vilket bland annat kommer till uttryck genom områdesbaserade och väletablerade föreningar. En mer resursstark befolkning kan förutom enskilda intressen lyfta fram det allmänna intresset av att bevara (Henecke 2006:112). Detta är väl tydligt i samtliga studerade fall i vilka synpunktsförfattare åberopat kulturhistoriaka värden inte sällan med hänvisning till såväl kommunala som statliga riktlinjer och rekommendationer.

I de tre studerade fallstudierna har inga tydliga kännetecken kunnat urskiljas på att enskilda närboende med sakkunskap om planering och arkitektur fått en funktion som ledargestalter. Däremot har det i vissa yttranden mellan raderna kunnat utläsas att en viss kännedom om planeringsprocessen finns och använts i syfte att rubba de projektansvarigas monopol på sakkunskapen och dess revirgränser. Denna möjlighet i vad som kan tolkas som en ”second opinion” finns enligt Henecke inte i resurssvaga områden varför de närboendes protester lättare kan avfärdas som reaktioner utan substans på legitima förändringsförslag. Plankontroversernas utveckling, styrka och genomslagskraft förefaller således i hög grad vara en klassfråga (Henecke 2006:112-113). Ett avfärdande av enskilda synpunktsförfattarens synpunkter är väl tydligt i Västerviksfallet men ledde inte till att kontroversen avstannade på något vis.
Om motståndarna till ett planprojekt kan påvisa att plankontroverserna avspeglar åsiktsskillnader mellan offentliga remissinstanser och inte enkomm är en fråga om motsättningar mellan närboende och byggherren och/eller planansvariga kan kontroversens styrka påverkas. Detta är en fråga om de organisatoriska resursernas möjligheter till åsiktsallianser med andra offentliga aktörer (Henecke 2006:113).


5.2.2 KONTORVERSERNAS RETORISKA KARAKTER

I detta delkapitel redovisas den retoriska karaktären i studerade plankontroverserna. En inriktning mot hur sakfrågorna har framställts återges i syfte att belysa hur aktörerna har försökt att åstadkomma en begriplig och övertygande argumentation. Argument med karaktären av personliga påhopp av enskilda redogörs inte även om sådana inslag förekommer i samtliga kontroverser i granskade fallstudier. En beskrivning av sådana uttrycksmöten bedöms inte erforderlig eftersom det inte bidrar till att belysa de i kontroverserna uppkomna huvudargumenten och ger en alltför förenklad bild av kontroverserna utifrån enskilda individer och aktörer.

Motståndarnas argument bildar utgångspunkt för analysen eftersom motståndet utgör grunden till kontroversen. I syfte att ge en överskådlig bild av huvudargumenten har dessa frekvent förekommande argument sammanfattats och delats upp i aspekter

De studerade kontroversena kännetecknas av en karaktär av låsta positioner och en polarisering mellan olika parter som uppställ tidigt i planprocessen. Samtliga planprocesser har varit långvariga och präglats av såväl saklig argumentation (exempelvis ifrågasättande av planeringsunderlag och därmed planens legitimitet) som påhopp av kompetensen av bland annat kommunernas planförfattare. Det har således funnits en tydlig ovilja att förstå motpartens argument och framförda synpunkter.

Plankontroverserna tycks ha utvecklats i konflikter där det enbart får finnas en ensamstående vinnare. Det kan liknas vid en konfliktspiral med ökade motsättningar och ett allt mer enkelriktat tänkande där parterna nästan uteslutet vidhållit sina argument och synpunkter. Föreställningar som kan uppfattas som negativa i förhållande till parternas egna har ignorerats och omtolkats för att passa in i den egna verklighetsbilden. Göteborgsfallet utgör dock ett undantag eftersom en stor del av motståndarnas argument i början av planprocessen drogs tillbaka under planprocessens gång.

Vanligt förekommande i de studerade kontroverserna har varit att argument, synpunkter och värderingar framförts som en sammanhållen helhetsbild utifrån en parts tolkning som inte sällan varit oförenlig med motpartens. Kontroverserna har därför präglats av ovilja att ta in motpartens perspektiv och lett till upprördhet som kommit till uttryck genom bland annat åberopande av brist på demokrati samt dumhet och egoism hos motparten.

Nedan redovisas på ett mer övergripande plan exempel på hur typer av huvudargument från motståndarna respektive förespråkarna gestaltat sig och ställts mot varandra ur ett retoriskt perspektiv. Beskrivningen utgår från det empiriska underlaget (yttranden i samrådsprocessen).

5.2.2.1 RETORIKMÖNSTRET FÖR KVARTEREN DOLKEN OCH DRAKEN, ETT STADSFRÖRNELSEPROJEKT I CENTRALA LINKÖPING

Linköpingskontroversen präglades i stora drag av likartade argument under hela planprocessen. De argument som framfördes under programsamrådet av berörda och närboende kom att eskalera under samrådsskedet för detaljplanen och höll i sig även under utställningsskedet. Detta beror i hög grad på att höjden av det hus som presenterades under programsamrådet inte ansågs stämma överrens med det som kommunen hade redogjort för vid ett tidigare informationsmöte. Även debatten med länsstyrelsen som i programsamrådet framförde att projektet var genomförbart men med visst beakta av aspekter i fråga om kulturmiljö- och riksintressen eskalerade dramatiskt under samrådsskedet för detaljplanen eftersom våningsantalet på höghuset inte hade minskat. Låsta positioner bildades tidigt i planprocessen även om kommunen framförde att länsstyrelsens argument i viss mån var legitima men att riksintresset för kulturmiljön (som var huvudfrågan i kontroversen) inte berördes.
trots avvikelse från rekommendationer i översiktsplanen. I samråds- och utställningsskedet för detaljplanen präglades kontroversen i stor utsträckning av en debatt med starka kunskapsrelaterade argument, främst i fråga om brister och kompletteringar av kunskapsunderlaget rörande påverkan på stadsbild, trafiksituationen och tillgängligheten i området.

**MOTSTÅNDARNAS ARGUMENT**

**A. Estetiska och kulturhistoriska argument**


Behåll en måttfullhet i höjdskalan för innerstaden och bryt inte mot siluetten och det riksintressanta mönstret för innehavande bebyggelse. Om planförslaget i sin nuvarande form antas kommer kommunens beslut att överprövas (Samrådsredogörelse, 2001-07-12).

**B. Boendemiljörelaterade argument**

En godtagbar boendemiljö och trafiksäkerhet måste tillskapas (Godkännande av program som underlag för detaljplan, 2000-11-09).

Genomför inte den del av projektet som omfattar höghuset. Om höghus nödvändigtvis måste upprättas bör detta ske inom kv. Draken (Yttranden Detaljplanprogram för kv. Dolken och Draken m.m. i Linköpings kommun, 2000-11-08). En hög byggnad kommer att skymma Domkyrkan för många boende i Tannefors (Utlåtande efter utställning, 2001-11-13). Det lämpar sig bättre med park i området (Yttranden Detaljplanprogram för kv. Dolken och Draken m.m. i Linköpings kommun, 2000-11-08).

Säröslingor för ökad tillgänglighet är oacceptabla och planarbetet bör läggas ner. Ökad trafik i och i anslutning till området har betydelse för oskyddade trafikanter (Tillstyrkan till antagande, 2001-11-01).

**C. Demokrati- och kunskapsrelaterade argument**

Kommunen har inte tagit någon hänsyn till de synpunkter som framförts vid tidigare samrådsmöten (Samrådsredogörelse 2001-07-12).

Behov av fördjupade utredningar och ställningstaganden i ett stort antal frågor behövs, en miljökonsekvensbeskrivning måste upprättas (Godkännande av program
som underlag för detaljplan, 2000-11-09). Bland annat bör trafiken liksom tillgången till parkeringsplatser/garageplatser inom kvarteren studeras (Yttranden Detaljplaneprogram för kv Dolken och Draken m.m. i Linköpings kommun, 2000-11-08).

Det är enbart kortsiktiga ekonomiska intressen som styr exploateringen (Samrådsmöte program, 2000-11-08).

FÖRESPRÅKARNAS MOTARGUMENT

A. Estetiska och kulturhistoriska argument

Det är positivt med en hög byggnad som dessutom kan väcka intresse hos ungdomar och spegla Linköping som IT-stad (Yttranden Detaljplaneprogram för kv Dolken och Draken m.m. i Linköpings kommun, 2000-11-08, Samrådsmöte program, 2000-11-08). Planförslaget har ett uppmärksamhetsvärde för Linköping som en modern stad. Ett högt hus i kv. Dolken behövs för att balansera omgivande bebyggelse (Samrådsredogörelse 2001-07-12, Godkännande av program som underlag för detaljplan, 2000-11-09).


B. Boendemiljörelaterade argument

Förslaget har belyst möjligheterna att åstadkomma utblickar och passager mellan husen (hus i park). En öppen bebyggelsestruktur kan medverka till att de befintliga byggnaderna i kvarteret lättare kan inlemmas i en förändrad miljö och medför utblickar mot Stångån (Godkännande av program som underlag för detaljplan, 2000-11-09).

Med beaktande av stadens topografi och den övriga bebyggelsens höjd kommer inte Domkyrkan och S:t Larskyrkan påverkas av ett högre hus i kv. Dolken, med hänvisning till fotomontage (Samrådsredogörelse 2001-07-12, Utlåtande efter utställning, 2001-11-13).
Uppdraget är inte att göra park av området (Samrådsmöte program, 2000-11-08).

Den redovisade tillgänglighetsplanen visar att tillgängligheten för rörelsehindrade till Stångåstranden och entréer är möjligt att uppnå men att särlösningar måste accepteras med hänsyn till topografi och befintlig miljö (Tillstyrkan till antagande, 2001-11-01).

C. Demokrati- och kunskapsrelaterade argument

Planprogrammets huvudalternativ med ett högt hus i ca 15-16 våningar respektive en mer sluten bebyggelse i 4-8 våningar kan först avgöras när utredningar rörande miljö- och hälsoskedjor har genomförts och värderats. Möjlighet att avvika från översiktsplanen i efterkommande beslut om t.ex. detaljplan finns (Godkännande av program som underlag för detaljplan, 2000-11-09).

Frågor om påverkan på stadsmiljön, berörda riskintressen, miljöstörningar, trafiksäkerhets- och skredrisker kommer samtliga att behandlas i en miljökonsekvensbeskrivning (Yttranden Detaljplanerprogram för kv Dolken och Draken m.m. i Linköpings kommun, 2000-11-08). Möjligheterna att frilägga Strandgatan från biltrafik har undersömts i olika sammanhang. Kv. Daggkåpan har tillfart till parkering från Strandgatan och redovisade skäl i programmet talar för att biltrafik även fortsättningsvis måste accepteras på Strandgatan, men på gåendes och cyklister villkor (Godkännande av program som underlag för detaljplan, 2000-11-09).

5.2.2.2 RETORIKMÖNSTERET FÖR SLOTTSHOLMEN 1 M.FL., ETT STADSFRÖNYELSEPROJEKT I CENTRALA VÄSTERVIK

Plankontroversen i Västervikså skallet har i stort sett haft sin utgångspunkt i områdets och stadens kulturhistoriska värden. I detta fall är låsningen mellan parterna väldigt tydlig, främst från kommunens sida, som tidigt i planprocessen argumenterade för planförslaget utan ha tillgång till erforderligt expertunderlag. När detta underlag efter plansamrådet tillkom var kontroversen redan befäst hos berörda och närboende och kunskapsargumenten blev en stor del i retoriken som framfördes under utställningskedet av detaljplanen. Tidigt i planprocessen bildades åsiktsallianser av länsstyrelsen, kulturhuset, kulturföreningen samt sakägare och övrig berörd allmänhet som yttrat sig. Dessa har i stort ha framfört likartade synpunkter och framstår som en sammanhållen part gentemot kommunen. Åsiktsallianserna kom att förstärkas under utställningskedet. Ett annat viktigt karaktärsdrag i denna kontrovers är kommunens uppfattning av den dialog som förts med länsstyrelsen under planprocessen i förhållande till länsstyrelsens faktiska yttranden.

MOTSTÅNDARNAS ARGUMENT

A. Estetiska och kulturhistoriska argument

Den föreslagna höjden kommer att påverka stadens siluet och genom sin storlek och karaktär dominerar sin omgivning. Fornlämningen (RAÄ Västervik 51:1,
Slottsruinens) berörs direkt av planerad byggnation och riksintresset kulturmiljövården (H90 Västerviks stad) kommer lida skada. En flytt av Brovaktarstugan är en förlust för förståelsen av kulturhistorien. Om den flyttas bör den om möjligt få en ny plats inom Slottsholmen och inte flyttas ur sitt sammanhang (Samrådsredogörelse, 2011-05-03). Siluettens tre lager utökas med ett fjärde lager som helt tar över intrycket av staden och som gör emot de begrepp och vården som finns beskrivna i riksintressebeskrivningen och Kalmar Läns Museums kulturhistoriska utredning. Hänsyn bör tas till länsstyrelsens och länsmuséets yttranden och deras sakkunskap bör respekteras av kommunens ”samhällsbyggare” (Utlåtande, 2011-06-16)

För att ruinens ska förbli ett framträdande element på Slottsholmen och i stadsbilden bör byggnadsvolymen minskas väsentligt. Planen bör tydligare frånholms offentliga karaktär (Samrådsredogörelse, 2011-05-03).


B. Boendemiljörelaterade argument


C. Demokrati- och kunskapsrelaterade argument


**FÖRESPRÅKARNAS MOTARGUMENT**

**A. Estetiska och kulturhistoriska argument**


**B. Boendemiljörelaterade argument**

För att säkerställa acceptabel ljudnivå inomhus och utomhus för bostäder i den nya byggnaden läggs en planbestämmelse för störningsskydd till i plankartan. Fasaden ska göras glasad för att främja den offentliga karaktären men detta regleras inte i detaljplanen (Utlåtande, 2011-06-16).
C. Demokrati- och kunskapsrelaterade argument


Behovsbedömningen kompletteras i sin avgränsning med påverkan på/förenligheten med riksintresset för kulturmiljön "H90 Västerviks stad". En etapp 2- utredning för fornlämningen tas fram och ska vara klart inför detaljplanens antagande (Samrådsredogörelse, 2011-05-03).


Parkeringsfrågan har studerats närmare och antalet parkeringsplatser anses kunna lösas i närheten av Slottsholmen. Planhandlingarna förtydligas i frågan om räddningstjänstens tillgänglighet (Samrådsredogörelse, 2011-05-03). En beräkning av bullervärden har genomförts vid den planerade byggnadens fasader. Ljudnivån ska dämpas genom t.ex. lämplig lägenhetsplanlösning, speciallösningar och lokala bullerskyddsåtgärder (Utlåtande, 2011-06-16).


5.2.2.3 RETORIKMÖNSTER KORNET 10, GULLBERGSVASS, ETT STADSFÖRNYELSEPROJEKT I CENTRALA GÖTEBORG

Kontroversen har en tydlig start i samband med upprättandet av planprogrammet för detaljplanen. En upprustning av kvarteret förefaller ha varit efterfrågad av många boende i närområdet, frågan om befintlig bebyggelse ska rivas eller bevaras var dock tudedelad. Kommunen var tydlig under programsamrådet att bevarandeprogrammet enbart utgör rekommendationer och inget som i praktiken hindrar en rivning. De synpunkter som uppkom under programskedet rörde främst områdets kulturhistoriska värde, trafiksituationen, buller- och luftpåverkan, boendemiljön i
allmän bemärkelse samt riskintresset för järnvägen. Under plansamrådet handlade kontroversen i stora drag om kunskapsrelaterade argument rörande miljö- och hälsospekter från omgivande trafik men även om rivning eller bevarande av befintlig bebyggelse. Under plansamrådet var en majoritet av synpunktförfattarna positiva till en rivning och välkomnade omvandlingen. Synpunkter på att omvandlingen kan bli brutal och att våningsantalet bör minskas förekom dock.


MOTSTÄNDARNAS ARGUMENT

A. Estetiska och kulturhistoriska argument

Befintlig bebyggelse bör inte rivas med hänsyn till höga kulturhistoriska värden, förslaget strider mot bevarandeprogrammet och medför en alltför hög exploatering (Samrådsredogörelse program, 2004-05-24, Utställningsutlätande detaljplan, 2007-08-06).

Området bör rustas upp och återställas med en enhetlig karaktär, skilj på färg, form och innehåll. Övergången mellan gammalt och nytt kommer bli brutal och risken finns att föreslagen bebyggelse kommer domineras sin omgivning. Våningsantalet bör sänkas, panerad bebyggelse bör inte vara högre än befintliga byggnader. Risk finns att Friggagatan kommer bli ett mörkt bullrigt schakt och byggnaderna med loftgångar kan associeras till amerikanska fångelser. Förslag till byggnad visar låg kvalitet och ett nytt förslag behöver upprättas med där del av kvarteret exploateras på
ett sätt som inte innebär rivning av befintlig bebyggelse (Samrådsredogörelse program, 2004-05-24).

Studentlägenheter skulle kunna samverka med de ombyggda ”funkishusens” bottenvåningar med restauranger, caféer, träningslokaler m.m. och på så sätt skapa en verkligt attraktiv stadsmiljö (Samrådsredogörelse program, 2004-05-24).

**B. Boendemiljörelaterade argument**


Stadsdelen bör kompletteras med bibliotek, grundskola och butiker som utförs med full tillgänglighet (Samrådsredogörelse program, 2004-05-24).

**C. Demokrati- och kunskapsrelaterade argument**

Bebyggelse av den omfattning och skala som förslaget redogör skulle vara förödande för intilliggande begravningsplats, bebyggelsen bör i högre grad anpassas i fråga om höjd och skyddsavstånd till begravningsplatsen för att minimera negativ påverkan. Genom historiens lopp har intrång skett i begravningsplatsen och ytterligare intrång är inte acceptabelt (Samrådsredogörelse program, 2004-05-24).


**FÖRESPRÅKARNAS MOTARGUMENT**

**A. Estetiska och kulturhistoriska argument**

Frågan om byggnadernas bevarande måste ställas mot det politiska målet att förtäta staden och klara bostadsförsörjningen, det råder stort bebyggelsetryck i staden. Frågan och det kulturhistoriska värdet kommer att belysas djupare genom att ett planförslag upprättas med inriktning att riva befintliga byggnader och pröva ny

Förslaget med fem byggnadskroppar parallellt med Friggagatan är mycket bra och en sådan förändring är välkommen. Det aktuella projektet ger förutsättningar för en förnyelse av denna del av stadsdelen, både vad gäller tillskott av butiker, boenden och trafikmiljö. Byggnadens utformning har sedan samrådsskedet studerats mer i detalj och byggnadens höjd föreslås bibehållas i utställningshandlingen (Samrådsredogörelse, 2006-04-24). Ny bebyggelse i området behövs för att lyfta området (Utställningsutlåtande detaljplan, 2007-08-06).

**B. Boendemiljörelaterade argument**

Förslaget har studerats vidare av fastighetsägare. Stadsbyggnadskontoret har även, under våren och på Byggnadsnämndens uppdrag startat arbetet att tillsammans med Trafikkontoret se över trafiksituationen i hela Stampenområdet. Stadsbyggnadskontoret bedömer att programmet kan godkännas i sin helhet och ligga till grund för en detaljplaneprövning av nybyggnation längs Friggagatan där trafikstörningar är en viktig fråga att studera i det fortsatta arbetet (Samrådsredogörelse program, 2004-05-24).


C. Demokrati- och kunskapsrelaterade argument

Bedömningen är att en nybebyggelse bör kunna genomföras utan ytterligare intrång i den judiska begravningsplatsen (Samrådsredogörelse program, 2004-05-24).


Planförslaget har inför utställningen kompletterats med planbestämmelse avseende exploateringsavtal innehållande garantier för att riktvärden för buller- och luft ska klaras på Friggagatan. Planbestämmelse om vibrationer, byggnadens ventilation och bostadrums orientering har utvecklats. Miljökonsekvensbeskrivningen har justerats redaktionellt angående luftföroreningar (Utställningsutlåtande detaljplan, 2007-08-06).

Förslaget innebär att flera politiska mål för Göteborgs stad måste vägas mot varandra. Detta gäller bl.a. inriktningen i kommunens bevarandeprogram (kulturvärdet) i förhållande till möjligheten att kunna erbjuda bostäder och handel/service i attraktiva lägen med god tillgång till kollektivtrafik och goda bostadskvaliteter i övrigt. De föreslagna byggnaderna ligger i ett kraftigt trafikstört område varför studier av lösningar som kan reducera störningarna (buller, vibrationer och partiklar) måste utföras i det vidare arbetet (Samrådsredogörelse program, 2004-05-24).
5.3 PLANKONTOVERSERS AVSLUTNING OCH ANALYS AV DESSA

5.3.1 STÄNGNING

I de tre studerade kontroverserna har det främst i Linköpings- och Västerviksfallen i yttrandena hävdats att det föreslagna planförslaget i princip varit avgjort innan möjligheterna att lämna synpunkter erhållits. Utformningen av planförslagen har därmed betraktats som fastläst. I Göteborgsfallet har motståndet mot förslaget inte varit lika starkt och en stor del av de inkomna yttrandena har varit positiva till en förändring varför motståndarnas argument i hög grad berört kunskapsrelaterade argument. Främst i fråga om vikten att bevara eller riva befintlig bebyggelse och påverkan på miljö- och hälsoaspekter. I Linköping- och Västerviksfallen förefaller vidare upplevelsen av att inte kunna påverka utformningen haft en central betydelse för motståndets intensitet och kontroversernas skarpare karakter. För planförfattarna har detta i samtliga studerade fall inneburit att plan- och regelansvariga instanser uppmanat byggherrarna att utreda planfrågan vidare. Motståndets styrka har varit av stor betydelse för sådana uppmaningar men om det skett uppvaktningar av politiker och tjänstemän utanför de former som planprocessen möjliggör har inte kunnat fastställas på basis av inkomna yttranden. I praktiken har tillmötesgåendet från planförfattarna och initiativtagarna varit begränsat i förhållande till motståndarnas krav vilket kan bero på att vissa utredningskrav inte betraktats som meningsfulla, att dessa befarats leda till att projektet riskeras, till tidsfördröjningar eller kostnadsökningar. Detta är välplattd tydligt främst i Västerviksfallen med kompletterande utredningar av påverkan på riksintresset för kulturmiljön (genom marginell justering av byggnadshöjd och fasadutformning) som av planansvariga beskrevs i hög grad ha tillmötesgått motståndets synpunkter men som i praktiken inte bidragit till stora skillnader. Med andra ord ställdes ytterst begränsade utredningskrav på byggherren i detta fall.

Henecke menar att stängning kan ske i form av det kommunala planbeslutet i ett första steg och i ett andra steg vid prövning av överklagande. Överklagandet innebär att en extern auktoritet (länsstyrelsen och sedan regeringen) ingriper och tar ställning till planbeslutet. Eftersom överklagandet till stor del är begränsat till enskilda olägenheter för enbart sakägarna (utifrån främst geografisk närhet) innebär de sällan en prövning av plankontroversernas huvudargument. Det är i första hand kommunens och inte överinstansernas sak att pröva motståndarnas och förespråkarnas argument utifrån lokala politiska och professionella bedömningar. I praktiken innebär detta att det inte alltid är det förslag som stöds av majoriteten som bedöms vara det bästa varför den formella avslutningen inte sällan riskerar att att parterna är överrens och nöjda (Henecke 2006:135). I de studerade plankontroverserna, med betydelse för planbeslutet, har det av förespråkarna exempelvis framhållits att det finns ett behov av bostäder, förtätning av staden och behov landmärken i syfte att marknadsföra kommunen utåt och få igång näringslivet. De framförda argumenten från förespråkarna har således tagit fasta på sådant som kan tyckas råda konsensus om i allmän bemärkelse. I Göteborgs- och Linköpingsfallet påpekades behovet av bosstäder som ett sådant argument och i
Västerviksfallen var den primära frågan från kommunerna förutom ökad andel bostäder även planförslagets möjlighet att sätta Västervik på kartan. Dock framkommer även lokalpolitiska mål i de studerade fallen, exempelvis i Linköping där kommunen menade att planförslaget underlättar tillgängligheten, i Göteborgsfallet behövde att rusta upp området för att komma underfund med sociala frågor och i Västerviksfallet att skapa ett attraktivt och tillgängligt område för allmänheten.


5.3.2 LÖSNING

Lösning som av Henecke (2006:138) beskrivs som det ideala sättet på avslutning av plankontroverser har inte förekommit i något av fallen, fullständig konsensus har inte kunnat nås mellan parterna. I Göteborgsfallet exempelvis lyckades konsensus nås om en stor del av planens utformning i fråga om bland annat påverkan på miljö- och hälsoaspekter, riksintresset för järnvägen samt påverkan kringliggande begravningsplats. Dock har kontroversernas huvudfrågor inte i något av fallen klarats upp genom lösning även då fortsatta utredningar vidtagits för att tillmötesgå motsägandena. I Linköpings- och Västerviksfallet hade en lösning möjligtvis kunnat nås om höjden på föreslagen bebyggelse sänktes och i Göteborgsfallet om befintlig bebyggelse inte avsatts att rivs.

Eftersom planeringen har en värdebaserad prägel och krav på avvägningar mellan olika intressen vidtas inte sällan försök till avslutning genom kompromisslösningar (Henecke 2006:138). Studerade fall visar att de lösningar som uppstår i plankontroverser är svåra att öppna upp detta sätt men att det samtidigt finns ett oändligt urrymme för kompromisslösningar. Byggherrarna försökte i Västerviksfallet tillmötesgå motståndet genom utredningar av påverkan på stadsiluetten och närmsta omgivningen vilket resulterade i ändring av fasadmaterial. Detta kom dock (av såväl enskilda från allmänheten som statliga verk och myndigheter) att betraktas som otillräckligt då inga reella skillnader i höjden som var huvudfrågan hade gjorts. De negativa effekterna av planförslaget hade inte mildrats enligt motståndet. I Göteborgsfallet bidrog dock kompletterande utredningar av miljö- och hälsoaspekter kopplade till trafiken i området och kvaliteten på bostadsmiljön att länsstyrelsen och andra kommunala kontor under planprocessens gång accepterade föreslagen lösning. I detta fall är det av intresse att tillägga att även Banverket som tidigt i planprocessen menade att planförslaget kunde bidra till påverkan på riksintresset för järnväg inte vidhöll sin synpunkt i samband med att planen gick vidare till antagande. En

Den ursprungliga projektidén från initiativtagaren har med andra ord varit svårast att rubba i Linköpings- och Västerviksfallen även om den var stark i Göteborgsfallet där man redan i programskedet betonade att rekommendationerna om bevarande och befintlig bebyggelse enbart är rekommendationer och inget hinder för att riva. Att den ursprungliga idén i Göteborgsfallet kvarstod förefaller också vara kopplat till att projektet ansågs angåendet med hänsyn till bostadsbristen. I Linköpings- och Göteborgsfallet har vidare fristående expertis i högre grad använts för att påvisa hur negativa effekter på omgivningen skulle kunna avvärjas.

5.3.3 DIFFERENTIERING

Henecke menar att differentiering i plansammanhang innebär att kommunen skjuter upp beslut om kontroversiella delar av en plan till ett senare tillfälle vilket kan betraktas som en strategi. Vidare hävdar Henecke att kommunala företrädare eller byggherrar som förutser att ett utbyggnadsprojekt kan välla motstånd av taktiska skäl
dela kan upp projektet i mindre etapper som det kan vara lättare att få acceptans för. Differentiering kan också innebära separering av kontroversiella frågor som utreds vidare utan att detta tillåts påverka planprocessens framåtspårlöde, vilket i praktiken innebär att den kontroversiella frågan förs över till en annan administrativ och politisk instans eller skjuts framåt i tiden (Henecke 2006:140).

Ett utvecklingsförlopp med uppskjutning av beslut av kontroversiella delar har förekommit i såväl Göteborgs- som Västerviksfallen. I Göteborgsfallen som exempel innebar detta att frågor rörande rivning av befintlig bebyggelse redan i programskedet framfördes vara av intresse att utreda vidare. I samband med utställningsskedet hade även kontroversfrågor rörande trafiken och externa effekter av dessa såväl som säkerståndande av god boendemiljö klargjorts genom att förslaget kompletterats med ett flertal utredningar och ett gestaltningsprogram som samarbetar med länsstyrelsen. I Linköpingsfallen menade kommunen att majoriteten av de synpunkter som hade inkommit från motståndarna skulle utredas i en miljökonsekvensbeskrivning (MKB). Vad gäller Västerviksfallen försköts frågor rörande byggnadshöjd, parkeringsfrågan och påverkan på intilliggande slottsruin under planprocessens gång. Som framkommer av ovan förekom förskjutningar av kontroversiella frågor men ingen uppdelning av planförslagen i mindre etapper i de studerade fallen har varit aktuell.

5.3.4 ÖVERGIVANDE


Ett begrepp som vidare tas upp av Henecke är kontroversers naturliga död vilket innebär att kontroverser gradvis upphör utan att vare sig någon åtgärd vidtas för att hantera kontroverserna eller att argumentens hållbarhet prövas. Detta innebär i praktiken att intresset avtar att driva frågan eller att frågans betydelse omvärderas av aktörerna och så småningom upphör. Vidare innebär det att de centrala tvistefrågorna kan återkomma i andra relaterade sammanhang eftersom kontroversen inte har lösts. Den kontrovers som präglade Göteborgsfallet avtog visserligen under planprocessens gång vad gäller en stor del av motståndarnas synpunkter Huruvida synpunkterna kom tillbaka i andra sammanhang har dock inte varit möjligt att uppmärksamma genom studie av det empiriska underlaget som studerats inom ramen för denna uppsats.

Henecke menar att övergivande på så vis kan manifesteras en tillfällig form av avslutning. Vidare kan kommunala planbeslut där motståndet inte får stöd och
6. ANALYS

Vid redovisningen av plakontroversernas uppkomst, utveckling och avslutning i föregående kapitel har kontroversernas förloppsutveckling och karaktär sammanfattats och jämförts vilket kan sägas utgöra en första analys av arbetet. Med andra ord har resultatet strukturerats och analyserats utifrån de i uppsatsen redovisade frågeställningarna med koppling till kontroverssteoretiska utgångspunkter. Detta kapitel syftar till att på ett mer övergripande plan lyfta frågeställningarna utifrån övriga teoretiska begrepp som redovisades i forskningsöversikten. Dock inleds analyskapitlet med en kort sammanfattande analys om kontroverssteorins kärnfrågor och dess betydelse för den fortsatta analysen.

6.1 KONTROVERSERS KOMPLEXITET

Som det framkommit i forskningsöversikten och det empiriska underlaget är förslag på en förändrad eller reproducerad fysisk miljö och planeringen som sådan präglad av traditionellt omtvistade politiska frågor. Kontroversers uppkomst hänger således samman med fysiska strukturers långa livslängd och dess komplexa påverkan på omgivningen och människors vardagsliv. I uppsatsen har begreppet kontrovers istället för konflikt medvetet använts för att befästa skillnaden att en kontrovers i förhållande till en konflikt inte förutsätter en enhetlig lösning i plansammanhang även om en sådan är önskvärd. Ett avslut krävs dock enligt den kontroverssteorin och har utifrån kontroversers karaktär som konfliktfyllda tvister lett till överklagande i samtliga studerade fall. Detta är av intresse att beakta utifrån tidigare beskrivna planeringsteorier, olika syn på planerarens roll, lagar och reglerverks möjligheter att påverka planprocessen etc. Och självklart med fokus på möjligheten att nå konsensus. Frågan är om kontroverser, med hänsyn till dess karaktär, per automatik bidrar till att konsensus inte kan nås inom ramen för dagens planprocess, de samhällsförändringar som skett med ökade inslag av marknadskrafter samt ökade krav på medborgardeltagande? Har planprocessen blivit alltför komplex för att rättvisefrågor ska kunna lösas? År dessa faktorer beroende av varandra och vilka medel har kommunen för att hantera konflikter i planprocessen? Dessa frågor analyseras i detta kapitel.

6.2 DEMOKRATI OCH DEMOKRATISKA AMBITIONER

Forskningsöversikten har behandlat olika demokratiska grundprinciper (representativ och direkta demokrati, starka lokal demokrati och begreppet medborgarsammanlutningar) samt demokratimodeller (liberal demokrati, deltagardemokrati och deliberativ demokrati) med förankring i den representativa demokratin i syfte att belysa vilket uttrycke dessa påbjuder medborgardeltagande. Forskningsöversikten har således berört lagstiftningens intensioner, vad dessa ger uttryck för som hur detta kommit till uttryck i den faktiska fysiska planeringen.

Att fokus riktats mot medborgardeltagande och inflytande har varit en viktig utgångspunkt i uppsatsen med hänsyn till diskussionen om legitimitet kontra effektivitet i planprocessen och huruvida medborgardeltagandet bidrar till ökad

I vilken grad den nuvarande plan- och bygglagen klarar deltagardemokratiska ambitioner genom tidigt och kontinuerligt samråd är en fråga av ytterst vikt i ett demokratiskt samhälle. Även om lagstiftningen har en deltagardemokratisk prägel har möjligheterna till inflytande genom den formella samrådsprocessen visat sig vara begränsade i de studerade fallen och i praktiken finns tydliga brister då medborardeltagandet är skevt fördelat mellan olika samhällsgrupper med olika resurser. Att samtliga studerade fall utgör områden i relativt stora städer och centrala lägen är aspekter som kan ha betydelse för berörda resurstillgångar och möjligheter att engagera sig i debatten. De studerade fallen bedöms utgöra resursstarka områden i förhållande till exempelvis socialt utsatta områden. Enligt Henecks beskrivning av kontroverser finns på vis större möjligheter att gestalta sin fråga som en samhällelig fråga som berör en större allmänhet. Sannolikheten för förskjutningar av intressen förefaller således vara större i resursstarka områden vilket kan bidra till att man inom den institutionella planprocessens ramar kommer längre med sina synpunkter och har större möjlighet att påverka. Detta är väl tydligt i Linköpings och Västerviksfallen med hävdande att riksintressen berörs. Skillnader i resursstarka respektive svaga områden kan på så vis också vara en fråga om tid och engagemang när det kommer till medborardeltagande.

Även Henecke och Khan berör ovannämnda aspekter och menar att den faktiska planeringsprocessen liknar mer de liberala elitdemokratiska och pluralistiska demokratimodellerna eftersom den formella processen ofta underordnas informella förhandlingar mellan kommunen och olika privata byggherrar. Trots att även medborgarna kan ha möjligheter att använda sig av informella kanaler för att utöva inflytande medför det pluralistiska inslaget att detaljplanprocessen reducera medborgarnas roll till att enbart hävda sina egenintressen. Den neutralitet kommunen ska ha i fråga avvägning mellan olika enskilda och allmänna intressen kan dock ifrågasättas genom beroendet av privat intressevilja. Det faktiska stadbygandet och retoriken, lagstiftningen och praktiken vad gäller medborgarnas möjligheter till inflytande över den fysiska planeringen visar genom redovisning av det empiriska materialet att det finns ett gap.
Lagstiftningen ger vidare möjligheter för kommunen att använda en förenklad planprocess som avsevårt minskar medborgardeltagandet. Deliberativa ambitioner kan uttydas i och med att den översiktliga planeringen öppnar upp för en mer förutsättningsslös diskussion om utformningen av den fysiska miljön, i det studerade underlaget har översiktspanelen dock enbart i Linköpingsfallet använts för att hävda förespråkarnas ståndpunkter.

6.3 KOMMUNENS MÖJLIGHETER ATT STYRA PLANPROCESEN

Som beskrivet i forskningsöversikten finns det ett behov av att reglera externa effekter på omgivande fastigheter och miljö vid planläggning för såväl enskilda närboende som fastighetsägare. Detta har varit väl tydligt i det empiriska underlaget där motståndarna till planförslaget i hög grad åberopat kunskapsbrister om planförslagets konsekvenser. Dessa synpunkter har med hänsyn till det underlag som tagits fram för planförslaget inte alltid vara legitima och snarare handlat om värdebaserade och känsloladdade synpunkter. Trots detta förefaller det finnas legitimitet i majoriteten av motståndarnas synpunkter då kommunen saknat underlag eller valt att skjuta på vissa utredningar under planprocessens gång. Kontroversernas eskalering hade nog kunnat undvikas om tillräckligt kunskapsunderlag fanns tidigt i studerade planprocesser. Detta är tydligt i Västerviksfallet och i kombination med förespråkarnas (planansvarigas) argumentation som i viss mån saknat legitimitet eftersom kunskapsunderlaget inte fanns till hands har detta lett till en eskalering av kontroversen. Även om kunskapsbrister och behov av fortsatta utredningar åberopades i Göteborgsfallet bidrog de planansvarigas sätt att bemöta dessa till att kontroversen stagnerade. Kommunens möjligheter att påverka och styra planprocessen är således inte endast en statisk fråga om att hantera synpunkter utifrån de verktyg som finns i gällande lagstiftning och regelverk utan också en fråga om vilket agerande och ansvar planansvariga har i det vardagliga arbetet och mötet med medborgarna. Vidare kan ett ökat kunskapsunderlag i tidigt skede underlätta för de planansvarigas möjligheter att agera proaktivt och offensivt i arbetet med att undvika och hantera kontroverser som uppstår.

6.3.1 DET KOMMUNALA PLANMONOPOLET OCH STATENS ROLL

Den kommunala självstyrelsen är som framgår av forskningsöversikten tydligt kopplad till en kommunal samhällsplanering med ett starkt kommunalt planmonopol. Men kommunen förväntas även ta hänsyn till statliga och mellankommunala intressen. Några mellankommunala intressen har inte uppmärksammat i de studerade fallen. Däremot har statliga intressen i fråga om riksintresse för järnväg respektive kulturmiljövård präglat fallstudierna och därmed bidragit till ökad aktivitet hos berörda länsstyrelser. Kontroverserna har på så vis i hög grad präglats av meningsskiljaktigheter mellan kommunerna och länsstyrelserna. Statens roll i detta, genom länsstyrelsen, har varit att bevaka att kommunala beslut efterföljer hushållningsbestämmelser och skydda av riksintresse. Allmänheten har genom framförda yttranden inte sällan tagit detta tillfälle i akt och hänvisat till synpunkter från dessa parter i syfte att erhålla legitimitet för sina synpunkter. Intressant är

6.4 MAKTBALANSEN I PLANERINGEN

Forskningsöversikten tyder på att kommunens ekonomiska möjligheter och dess legala ställning mot staten förändrats. Detta samtidigt som anspråken från andra sektorer på knappa kommunala resurser blivit starkare. Kommunens makt (dess legala position genom planmonopolet) förefaller dock fortfarande starkare, trots att kommunen genom planmonopolet kan föreskriva samhällsutvecklingen. Kommunens makt (dessa legala position genom planmonopolet) förefaller dock fortfarande starkt och det är fortfarande kommunen som ideologiskt förmedlar bilder för utvecklingen, exempelvis genom översiktsplaneringen.

Styrningen av bebyggelsen tycks ha rubbats genom att den aktiva markpolitiken försvarats vilket i sin tur lett till ett ökat utrymme för privata intressenters möjligheter att styra tillkomsten av bebyggelse. Att kommunen genom planmonopolet kan föreskriva samhällsutvecklingen förefaller således inte stämma, möjligtvis i projekt som i sin helhet är en investering från offentlig regi. Men viljan och de ekonomiska resurserna är heller inte tillräckligt för att realisera ett projekt. Föreställningen om att kapitalet styr stämmer således inte. Detta eftersom makten är delad mellan deltagande aktörer som är ömsesidigt beroende av varandra utifrån de
spelregler som finns för att ett projekt ska kunna realiseras. Genom planlagstiftningen (detaljplaneringen och bygglovsprövningen) har kommunen dessutom kraftfulla medel för att främja eller motverka ett projekt. Lagstiftningen som omgärder exploateringsverksamheten har vidare genom att lägga grunden för olika aktörers rättigheter och skyldigheter en central roll i förhandlingsprocesserna inom ramen för planprocessen.

Även om makten utifrån redovisad forskningsöversikt förefaller vara relativt delad mellan olika aktörer har maktförändringar bidragit till ett ökat handlingsutrymme för privata marknadskräfter. Detta kan vara anledningen till att privata intressenters ursprungliga projektitidé visat sig vara svår att förändra under planprocessens gång. Viktigt att ta upp i detta sammanhang är dock att förverkligandet av en idé kräver en acceptans, med andra ord ett antagande av detaljplanen. Möjligtvis är det därför i idégenererandet som överläggningar och förhandlingar bör ske för att privata aktörer ska erhålla stöd för en exploatering? En annan aspekt som inte kunnat utläsas i det empiriska underlaget är konsekvenserna av relationsskapande överenskommelser och avtal (moraliska förpliktelser) i tidiga skeden. Detta kan likväl vara anledningen till att planförslagens utformning i de studerade fallen i hög grad förefaller ha varit föreskriven redan vid samrådsskedet. Något som i sin tur kan bidra till att kreativa lösningar på olika problem och konflikter som uppkommer i planprocessen motverkas.

Om så är fallet är överenskommelser och avtal i planprocessen olyckliga för insyn och inflytande vilket beror på att medborgarna är utestängda ur dessa forum. Förändringar i maktstrukturer tyder vidare på behovet av kompletteringar av lagstiftningen i syfte att stödja medborgarinflytandet i kommunal planering. Enligt anhängarna av en öppen planprocess kan utrymmet för diskussioner och ett väldig underbyggd underlag undanröja misstänksamhet och onödiga konflikter. Motståndarna till ett sådant förhållningssätt skulle istället kunna hävda att reella intressekonflikter inta kan lösas med tidigt samråd i planprocessen. Detta är en ytterst intressant frågeställning eftersom det empiriska underlaget visar på att kontroverser har sin starpunkt tidigt i planprocessen med åberopande av brister i kunskapsunderlag för det framtagna förslaget. Om medborgarnas inflytande ska öka är det likväl om det att de utvalda politiska församlingarna kan fatta de långsiktiga strategiska besluten, svara för de kommunövergripande frågorna och fördela de gemensamma resurserna på ett rättvist sätt. Med andra ord förutsätts även behov av en förändrad politikerroll.

Insikten om förändringarna i den kommunala spelplanen och spelreglerna har medfört att medborgarna på olika sätt utvecklat nya metoder och vägar att påverka och ett nytt sätt att agera utöver de former för samråd och samverkan som PBL anvisar. Det egna initiativet, beroende på typ av planeringsfråga samt resurser och kontakter, har i allt högre grad blivit en metod att på ett ändamålsenligt sätt höra sin röst hörd. I praktiken kan detta exempelvis innebära anslutning till föreningsliv vilket har varit tydligt i det empiriska underlaget med aktiva bostadsrättsföreningar.

Sammantaget finns således anledning att se över, ifrågasätta och utveckla planprocessen och de traditionella planeringsmodellerna som råder i takt med att
grundläggande strukturer i samhället förändras. Traditionella planeringsmodeller kan
enligt redovisad forskningsöversikt inte stå oförändrade och en modernisering av
planprocessen, arbetsättet och planerarrollen förefaller vara nödvändig för att den
komunalna planeringen ska överleva. Detta kan exempelvis innebära att kommunen
intar en mer aktiv roll i de förberedelser som föregår förhandlingen och på så vis får
en betydligt starkare ställning genom att vara mer förberedd. Samtidigt som
kommunens ökade kunskapsunderlag medför bättre möjligheter att ta initiativ och
agera offensivt. I dialogen med berörda har planeraren ett stort ansvar på grund av
den makt denne besitter (genom tolkningsföreträde, kunskapsöverföring och val av
planeringsmetoder). Detta har framkommit (inte minst i skillnader i retorisk
karaktär) i de studerade fallen och tycks även ha fått konsekvenser genom att
kontroverserna eskalerat.

6.5 PLANERINGSTEORIER OCH
MEDBORGARDELTAGANDE

De planeringsteorier som redovisats i forskningsöversikten har beskrivit olika
tillvägagångssätt för att organisera planprocessen, erhålla kunskap samt nyttja
cunskapen på ett effektivt sätt. Vidare har forskningsöversikten belyst olika sätt att
betrakta utrymmet och nyttan med medborgerligt deltagande och inflytandes. Som
tidigare uppmärksammats har planeringen i hög grad kommit att handla om
effektivitet kontra legitimitet och den primära utredningsaspekten som speglat
samtliga teorier kan sammanfattas i två frågor; sker planeringen för medborgaren
eller i dialog med medborgaren? Med följdfrågan; vilka likheter har den planering
som bedrivits inom ramen för redovisade fallstudier med de som tillämpats i ett
historiskt perspektiv? För att kunna analysera detta har en generalisering av
planeringsteorierna varit nödvändig.

Ur ett kontroversteoretiskt perspektiv saknar system- och rationell planering
kopplingar till den planeringsmetodik som framkommer i de studerade fallen.
Planeringssynsättet i fallstudierna utgör inte en lika renodlad byråkratisk
planeringssyn även om utrymme har funnits för expertens makt och dess objektiva
förmågor. Utifrån ett ökat individuellt medborgardeltagande (medborgaren som
brukare), olika kanaler för påverkan samt olika samhällsgruppers resurser att påverka
can medborgarna heller inte antas agera rationellt trots lagar och regler att förhålla
sig till. Planeringsfrågor och olika lösningar på ett visst planförslag är som
fallstudierna visat laddade med olika värden och en förskjutning av synpunkter
varför det finns svårigheter i att betrakta medborgardeltagandet som rationellt inom
ramen för planprocessen.

Det teoretiska och empiriska underlaget visar på att behovet av den kommunala
planeringen fortfarande är starkt. Inte minst vid ett förhållningssätt där kommunen
utgör en neutral part för mark- och vattenreglering som ska göra avvägningar av
planförslagets konsekvenser och fatta beslut i det allmänna bästa. Behovet av staten
beskrivs av nyliberalismen som nödvändig vid markförändringar för att reglera
eventuella konflikter efter kapitalistiska behov. Nyliberalismen bygger vidare på
tanken om en centralstyrd part och en minimal marknadsreglering för att uppnå en

I de studerade fallen har det förekommit skarpa ordalag som i olika hög grad förankrats i kunskapsbaserade argument och som i tidig skede av planprocessen antytt att konsensus blir vårt att uppnå. Detta beror på att framförda argument från motståndarna inte uppfattats som legitima och vice versa. Heneckes ideala lösning av kontroverser, lösning genom konsensus, har inte i något av de studerade fallen varit möjligt. Göteborgsfallet visar dock att saklig dialog i tidigt skede och påvisande av möjligheter till förändringar av planförslaget kan leda till möjligheter till att konsensus kan uppnås. Även om detta är högst ovanligt är det kanske inte omöjligt med ett tidigt medborgardeltagande i planprocessen?


Vad analysen ovan tar fasta på är nya förutsättningar för samhällsplanering som ett resultat av de samhällsförändringar som skett och sker. Med detta avses främst sämre kommunalekonomiska förutsättningar som möjliggjort ett utökat utrymme för privata aktörers agnerande och inflytande, dock inom ramen för vissa institutionaliserade ramar som kommunen råder över genom planmonopolet.
Förändringar i olika aktörers möjligheter till agerande och inflytande tyder på behov av att utvärdera och ifrågasätta traditionella planeringsförfaranden och huruvida det lagstadgade samrådet är tillräcklig för att garantera en demokratisk planprocess med reellt inflytande för samtliga medverkande aktörer. Det förfaller i hög grad vara en fråga om kommunens möjligheter till proaktivt agerande för att möta privata intressen och ha det kunskapsunderlag och den handlingsberedskap som behövs för att kunna agera i det allmännas bästa och undvika låsta positioner.
7. DISKUSSION OCH SLUTSATS

Utgångspunkten i arbetet har varit att studera hur olika aktörer i planprocessen påverkar markanvändningen och den slutgiltiga bebyggda miljön i förhållande till ursprunglig vision från initiativtagaren. För att belysa detta har kontroversteoretiska utgångspunkter använts i syfte att redogöra hur plankontroverser uppstår, utvecklas och avslutas inom tre olika stadsomvandlingsprojekt av konfliktfylld karaktär. Vidare har kommunens möjligheter att med PBL:s regelverk inverka på och styra planprocessen studerats.


Även om det kommunala planmonopolet står orubbat och det fortfarande är kommunerna som förmedlar framtidstvär och gällande regelverk och förfaranden ifrågasätts för att skapa en medvetenhet om möjligheterna och hoten som samhällsförändringar bidrar till. De forum för dialog, medverkan och inflytande som plan- och bygglagen påbjuder måste sätta sig i ett nytt sammanhang med profithungriga exploater, protestering medborgare och bokstavstrogna domstolar. Kommunerna har enorm kapacitet att styra planprocessen men utifrån det empiriska underlaget förefaller det också vara kopplat till de planansvarigas förmåga att hantera komplexiteten i planprocessen utifrån den maktposition dessa besitter. Kommunens möjligheter att påverka är således inte statiskt och det utrymme för samrådsförfarande plan- och bygglagen säkerställer kan breddas. Möjligheten av att utveckla planarens roll samt andra former för medborgardeltagande och kollektivt beslutsfattande än vad som förekommer i den representativa demokratin utgör
således gångbara alternativ för att undvika misstänksamhet och utdragna processer. Det är med andra ord en fråga om såväl legitimitet som effektivitetsvinster i planprocessen.Dock är det inte enbart en fråga om kommunens möjligheter och begränsningar, överordnade myndigheter tillsammans med kommunerna har en viktig roll för att föra dialog kring de värden som är kopplade till olika intressen. En ökad dialog kan bidra till att planeringsförutsättningarna förtydligas och förankras i tidigt skede hos de medverkande aktörerna så att dessa intressefrågor slipper utgöra startskottet till debatter i ett skede av planprocessen där det kan vara svårt att backa i sitt ställningstagande.

Om inte dialogen finns kring dessa grundförutsättningar som omgärder ett planförslag är risken att exempelvis frågan om riksintressen (som utgjorde huvudfrågan i samtliga tre fallstudier) argumenteras utan någon större samsyn om konsekvenserna för det enskilda förslaget i det sammanhang det redovisas.

Vad gäller deltagande och delaktighet i planprocessen går det att dra slutsatsen att förändringar i samhället bidragit till att öka dessa inslag utöver det medborgardeltagande som erbjuds inom ramen för den representativa demokratin. Men ökade möjligheter till delaktighet och deltagande har även bidragit till högre krav på den enskilda individens förmåga att kartlägga, förstå och hitta rätt medel för ett reellt inflytande. Tendenser som tyder på ett betydande gap mellan den offentliga retoriken om medborgarinflytande och praktisk handling har således kunnat urskiljas i de studerade fallen.

Ur ett kontroversteoretiskt perspektiv har det varit intressant att belysa hur plankontroverser uppstå och vilka former det finns för avslut. Som påvisat av det empiriska underlaget förefaller det vara svårt att nå konsensus varför lösning genom konsensus (den ideala avslutningsformen) inte varit resultatet i de studerade fallen. En frågeställning, värd att nämna avslutningsvis, är dock huruvida de olika kontroversteoretiska formerna för avslut; stängning, lösning, differentiering och övergivande utesluter varandra eller om de kan kombineras. Som påvisat av det empiriska underlaget med tillhörande analys har samtliga former av avslut gjort sig gällande under planprocessens gång i olika hög grad. Tendenser av en utveckling mot övergivande av vissa argument och differentiering genom framskutning av utredningar har exempelvis förekommit i Göteborgsfallet. Dock har inte huvudargumentet i något av fallen bidragit till konsensus mellan samtliga berörda aktörer eftersom enskilda synpunktförfattare och motståndare fortsatta att hävda kontroversernas huvudargument till den grad att projekten överklagades och avslutades genom stängning av överordnad myndighet. Vad detta innebär är att det i praktiken och i manifest form bara kan råda en form av avslut även om tendenser av olika former av avslut och utvecklingsmöjligheter till avslut kan förekomma. Det är i alla fall vad studerade fall visar på. Kontroversernas utveckling efter det formella avslutet (dess latenta form som inte kunnat urskiljas av det empiriska underlaget) kan dock teoretiska innebära att kontroverserna lever vidare. Detta innebär att kontroverserna med tiden skulle kunna myna ut i en informell lösning genom att motståndarna accepterar förslaget genom att exempelvis tycka att det är fördelaktigt när det väl står klart. En annan möjlig utveckling är att kontroverserna med tiden, och efter det den formella planprocessen, övergives genom brist på intresse.
8. KÄLLOR

8.1 TRYCKTA KÄLLOR


**8.2 ELEKTRONISKA KÄLLOR**


