



Planering i allmänhetens intresse?

- En studie om synen på allmänintresse i den fysiska planeringen

Linnéa Eriksson
Masterarbete 30 hp
Masterprogrammet för Strategisk Fysisk Planering
Blekinge Tekniska Högskola
2018-05-23

Författare: Linnéa Eriksson

Titel: Planering i allmänhetens intresse? – en studie om synen på allmänintresset i den fysiska planeringen

Nyckelord: Allmänintresset, allmänintresse, allmänna intressen, kollektiva goda, demokrati, inflytande, planeringsideal, detaljplan, kv. Seminariet, Uppsala, ideologi

Handledare: Karl Bergman

Examinator: Christer Persson

Blekinge Tekniska Högskola: Institutionen för fysisk planering

Program: Masterprogram i strategisk fysisk planering

Kurs: FM2601

Nivå: D-uppsats

Omfattning: 30 hp

Utgivningsort: Karlskrona

Datum: 2018-05-23

FÖRORD

Stort tack till min handledare Karl Bergman som väglett mig under masteruppsatsen, det har varit väldigt lärorikt och dina kommentarer har lett till att arbetet hela tiden har fortsatt gå framåt, sakta men säkert.

Jag vill också rikta ett stort tack till mina nära och kära som bidragit med välbehövd stöttning och som jag använt som bollplank. Tack!

SAMMANFATTNING

I denna uppsats studeras idén om allmänintresset i den fysiska planeringen. Allmänintresset har setts vara det som legitimerar offentlig planering, som en norm för praktiserande planerare, eller ett sätt att utvärdera planer. Det är även något som förordas i plan- och bygglagstiftningen (PBL). Trots detta är det ett begrepp som är mycket vagt definierat. Detta har lett till diskussioner inom den akademiska plandebatten om begreppet angående dess innehåll men också dess användbarhet. Trots att det har riktats kritik mot begreppet finns det ändå en stark tilltro till begreppet hos aktiva planerare, då det är allmänintresset som motiverar planering som verksamhet. Uppsatsen handlar om att studera olika syner på allmänintresset, vilka intressen som formuleras som allmänna, och hur det påverkar planeringen.

Uppsatsen är utformad som en fallstudie, där det studerade fallet är en detaljplan för kvarteret Seminariet i Uppsala kommun. Metod för datainsamling är dokumentstudier där detaljplanen, samrådsredogörelse, inkomna yttrande, utlåtanden samt överklaganden ingår. En kvalitativ textanalys har genomförts på detta empiriska material. Det teoretiska perspektivet har formulerats utifrån uppsatsens forskningsöversikt. En övergripande teoretisk dimension har kunnat identifierats samt centrala aspekter utifrån olika förhållningssätt och planeringsideal.

Den genomförda studien i uppsatsen visar att det i praktiken finns skilda uppfattningar mellan olika aktörer om allmänintresset, dess konkreta innehåll men också hur det ska tillgodoses. Kritiska sakägare anser att de representerar en betydande majoritet av uppsalaborna samt deras intressen och därmed allmänintresset. Samtidigt anser kommunen att de kan representera hela kommunen, och intressena inom kommunen då kommunpolitikerna är folkvalda representanter. De kommunala intressena hävdar de är allmänintresset. Dessa olika uppfattningar leder till konflikter i planprocessen, där ena sidan vill se mer direktdemokratiskt inflytande i planprocessen och att konsekvenserna ska bedömas utifrån sakägarnas samlade intressen. Den andra sidan anser att konflikten löses inom politiken, medborgardeltagande är inte direktdemokratisk utan ska förbättra beslutsunderlaget och underlätta implementeringen av planförslaget. De förtroendevalda är demokratisk valda för att kunna ta denna typ av beslut om vad som är bäst för kommunen med detta synsätt.

Beslutsmakten över markanvändningen ligger främst hos de förtroendevalda, planerarna arbetar nära politiken och utåt sett ger de intrycket av att stå för samma ställningstaganden. Konflikten tyder på att det inte finns en gemensam bild över hur planeringen går till, vad medborgarnas möjlighet till inflytande är och vad som anses ingå i allmänintresset i den aktuella lokala kontexten. Studien visar att planerarna verkar ta en relativt konservativ och rationell roll. Detta överensstämmer inte med vad mycket av den forskning på ämnet som finns menar. I en stor del av forskningen framstår det som att den kommunikativa eller den nyliberala diskursen skulle ha fått mycket mer utrymme i planeringen och att dessa skulle ha influerat synen på allmänintresset i en högre utsträckning. Problematiken med det svårhanterliga begreppet underlättas av det som belyses i uppsatsen, nämligen att det finns ett par kritiska principer som kan användas för att förstå underliggande politiska ställningstaganden i formuleringen och hanteringen av allmänintresset.

Innehållsförteckning

1. INLEDNING	6
1.1 PROBLEMFÖRMULERING & SYFTE	7
1.2 FRÅGESTÄLLNINGAR.....	8
1.3 DISPOSITION	8
2. FORSKNINGSÖVERSIKT	9
2.1 ALLMÄNINTRESSETS ROLL I PLANERINGEN	9
2.2 GENERELLT OM ALLMÄNINTRESSET	9
2.3 ALLMÄNINTRESSET I PRAKTIKEN	12
2.4 ALLMÄNINTRESSET I EN SVENSK PLANERINGSKONTEXT	15
2.5 KAPITELSAMMANFATTNING	17
3. TEORETISKT PERSPEKTIV.....	18
3.1 DEN IDEOLOGISKA DIMENSIONEN.....	18
3.1.1 <i>Graden av politisk styrning</i>	22
3.1.2 <i>Planerarens positionering</i>	22
4. METOD	25
4.1 FORSKNINGSDESIGN: FALLSTUDIE	25
4.3 METOD FÖR INSAMLING AV EMPIRISKT MATERIAL.....	26
4.4 KVALITATIV TEXTANALYS	28
4.5 TILLVÄGAGÅNGSSÄTT:.....	29
5. REDOVISNING AV EMPIRI	33
5.1 PRESENTATION AV FALLET	33
5.2 TILLGÄNGLIGHET KONTRA PRIVATISERING	35
5.3 KULTURMILJÖ SOM ALLMÄNINTRESSE	39
5.4 PLANPROCESSEN	43
6. ANALYS	46
6.1 GENERALISERINGSARGUMENTATION.....	46
6.2 AUKTORITETSARGUMENTATION.....	47
6.3 ORSAKSARGUMENTATION	50
6.4 SAMMANFATTNING	55
7. SLUTSATS & DISKUSSION	57
7.1 SLUTSATS	57
7.2 AVSLUTANDE DISKUSSION	58
KÄLLFÖRTECKNING.....	61

1. Inledning

Begreppet *allmänintresset* används som ett sätt att legitimera planeringen och planeringsbeslut (Murphy & Fox-Rogers, 2013: 231). Allmänintresset har blivit en norm för planerare och ska tas i beaktande vid all planering enligt många tjänstemän. Trots att det är en norm som används för att legitimera och utvärdera resultat finns ingen tydlig etablerad definition av begreppet. Det verkar dock finnas en stark tilltro till begreppet hos aktiva planerare (Murphy & Fox-Rogers, 2013: 233,235). Det går att se likheter med det svårdefinierade begreppet hållbarhet som är något av ett modeord i planeringen, som utan en fast definition går att applicera vid olika tillfällen. Begreppet allmänintresse är vagt definierat och det råder skilda meningar om dess egentliga betydelse samt användningsområde. I dagens planeringsdebatt diskuteras detta flitigt. Ska allmänintresse ses som ett universellt begrepp? Är det kontexten som styr vad det är och bör vara? Hur långt sträcker sig allmänintresset? Handlar det om ett allmänintresse i form av att stå för de svagas och minoritetens intressen, eller om det endast ska inbegripa intressen av de som aktivt deltar i den formella processen? Är det främst ett sätt att minska negativa konsekvenser av en planeringsåtgärd?

I en svensk planeringskontext är det kommunen som har huvudansvaret för att de allmänna intressena beaktas i planering och när olika intressen vägs mot varandra. Boverket (2014) framhåller att de allmänna intressena är allmänt formulerade och att det är upp till kommunen att i de enskilda fallen avgöra vilka intressen som är relevanta att ta med i bedömningen. En av de grundläggande principerna i planeringen är att bedömningar i olika frågor enligt plan- och bygglagstiftningen (PBL) ska utgå från vad som från en allmän synpunkt är en lämplig markanvändning. Hänsyn ska dock även tas till enskilda berörda intressen. Enskilda intressen är inte specificerade i lagen utan de uppkommer först när någon enskild blir berörd av kommunens planläggning eller lovbeslut. Boverket (2014) menar att ”Ofta kan allmänna och enskilda intressen sammanfalla eller sammanjämkas på ett tillfredsställande sätt”. PBL ska medföra en demokratisk planeringsprocess där enskilda och allmänna intressen ska balanseras och vägas mot varandra, och är föremål för folkvalda politikerns överväganden. Ändå uppkommer protester och överklaganden på grund av intressekonflikter. Vilket kan tyda på att det inte är alltid som “... allmänna och enskilda intressen sammanfalla eller sammanjämkas på ett tillfredsställande sätt.” (Boverket, 2014). Det finns en mängd debattartiklar, insändare och reportage om olika omstridda byggplaner, en del överklagas men vinner ändå tillslut laga kraft medan andra inte genomförs av olika anledningar. Det finns en pågående debatt inom akademisk planeringsteori om begreppet allmänintressen där det är starkt ifrågasatt. Frågor debatteras om ett allmänintresse faktiskt kan existera som något som kan formuleras någorlunda konkret? Eller som en användbar norm att luta sig på vid beslutsfattande? Om det finns något som kan kallas allmänintresse, hur kan det då operationaliseras systematiskt i en planprocess? Marxistisk kritik anför att ett allmänintresse endast är ett sätt för de styrande att kunna motivera redan fattade beslut som gynnar dem (Murphy & Fox-Rogers, 2014: 231). Den postmoderna kritiken utgörs av uppfattningen att det inte kan existera ett allmänintresse utan endast egenintressen att ta hänsyn till (Strömberg, 2007: 52). Denna kritik kommer av att postmoderna och marxistiska kritiker anser att det endast finns olika intressen och att det är detta som måste hanteras i planprocessen.

Planeringsdiskurser förändras över tid och hur man ser på planering kan påverka synen på allmänintresset. En del beskriver tydliga paradigmskiften inom planeringen, till exempel tas “den kommunikativa vändningen” och den nyliberala förhandlingsplaneringen upp som exempel på paradigmskiften som ska ha förändrat plantänkandet radikalt. Andra beskriver en mer stegvis utveckling. Vad kan ett eventuellt paradigmskifte ha för effekter på synen på allmänintresset? Planerare verkar hålla fast vid begreppet och säger sig värna om allmänintresset. Därför är det intressant att se hur allmänintresset används som argument i praktiken i den svenska planeringen. Begreppets vaghet gör att det kan användas på olika sätt av olika aktörer. Om vi utgår från att allmänintresset är en grundsten i den svenska planeringen som ska förbättra framtiden och arbeta för det kollektiva goda så är det intressant att se hur det tillämpas i praktiken. När, i vilka situationer används begreppet för att legitimera ett beslut, av vem och varför?

Planering är en komplex verksamhet och innefattar ofta många intressen som ska sammanstrålas och vägas mot varandra. Denna studie intresserar sig därför för hur denna situation hanteras i planeringsprocessen, i framtagandet av planer och beslutsfattandet. Vilken uppfattning av allmänintresse är det som uttrycks i planprocessen? Vad räknas som allmänintresse? När hävdas det som ett argument i planeringen för att få något gjort eller för att legitimera en handling för att det är i allmänhetens bästa? Av vem används det, kommun, sakägare eller länsstyrelsen?

1.1 Problemformulering & Syfte

Planeringens grundläggande syfte är att förbättra livet för de som lever i det samhälle som skall planeras. Det är en politisk process som motiveras av tanken på att det sker i *allmänintresset*. Allmänintresset används som grundval och antas leda till samhällets framåtskridande. Det beskrivs som norm för planeringen och som den huvudsakliga princip som legitimerar en offentlig planering som verksamhet. Även den svenska plan-och bygglagen förordar att allmänintresset ska vara vägledande vid all offentlig planering, men det finns utrymme för de enskilda kommunerna att bedöma vad det innebär.

Planering är tämligen komplex verksamhet då intressen ska vägas mot varandra för att skapa en eftersträvansvärd framtid. Allmänintresset är ett svårdefinierat och normativt laddat begrepp. I teorin finns många olika synsätt och tankar kring hur ett eventuellt allmänintresse borde formuleras och tillämpas. Synsätten hänger samman olika perspektiv om vad som är eftersträvansvärt och planeringens roll i att nå ett bättre framtida samhälle. Ett visst synsätt på allmänintresse medför därmed olika föreställningar vilka värden som ska prioriteras. Hur allmänintresset formuleras betyder således att ställningstaganden görs, medvetet eller omedvetet. Mångfalden av intressen som ska hanteras i en planprocess leder till frågan hur allmänintresset formuleras.

Problematiken handlar om hur ett sådan här mångtydigt begrepp hanteras i praktiken, det finns en tilltro till begreppet allmänintresset hos planerarna men är det något som beaktas aktivt? Kan ett sådant vagt begrepp användas som norm i praktiken? Trots att det finns en

tilltro till att det är planeringens fundament finns inte en samstämmig bild av hur det kan omsättas i praktiken eller om det ens är möjligt. Det finns olika aspekter, synsätt och förhållningsätt, och dessa diskuteras mycket inom den akademiska plandebatten men begreppet vaghet leder till att men det uppstår en problematik hur planerare ska omsätta begreppet i praktiken.

Syftet är att genom en empirisk studie av en detaljplaneprocess belysa om allmänintresset hanteras i planeringspraktiken och i sådant fall hur – vilken syn på allmänintresse som framträder. Undersökningen handlar om att identifiera hur aktörer använder sig av begreppet för att påverka planeringen, samt hur allmänintresset anses säkerställas i en svensk planeringsprocess. Syftet är inte att avgöra vad som är rätt eller fel användning av begreppet utan målet är ge en förståelse för hur allmänintresset tillämpas i praktiken samt att identifiera bakomliggande ställningstaganden.

1.2 Frågeställningar

Dessa frågor ligger till grund för undersökningen:

- Vilka intressen formuleras som allmänna, och hur argumenterar aktörer för dessa?
- Vilken syn på allmänintresse får genomslag i planprocessen?

1.3 Disposition

Uppsatsen består av sju kapitel. Det första kapitlet är inledningen som består av en generell problemställning som ger en kontext till efterföljande problemformulering, syfte och frågeställningar. Kapitel 2 är en forskningsöversikt som består av en redogörelse av vad som sagts och studerats tidigare angående huvudämnet *allmänintresse* i relation till den fysiska planeringen. Genomgången görs utifrån en teoretisk diskussion som pågår inom den akademiska plandebatten, internationella empiriska och teoretiska studier samt en fokusering på den svenska planeringskontexten. Forskningsöversikten mynnar ut i ett teoretiskt perspektiv som presenteras i kapitel 3. Kapitel 4 är uppsatsens metodkapitel där studiens upplägg som fallstudie med tillhörande metoder presenteras. För- och nackdelar för de metoder som valts diskuteras samt hur det teoretiska perspektivet influerar analysen. I kapitel 5 presenteras empirin, fallet presenteras och delanalyser av det empiriska materialet som ligger till grund för nästkommande analyskapitel. Kapitel 6 är en sammanslagen analys av delanalyserna från empirin. Där sker en vidare koppling av resultaten till hur detta kan förstås och analyseras djupare utifrån det teoretiska perspektivet. Till sist presenteras i kapitel 7 den slutsats som framkommit av analysen och en diskussion om fallstudiens generaliserbarhet samt slutsatsens koppling till studiens syfte och problemformulering.

2. Forskningsöversikt

Forskningsöversikten består av fyra delar. Den första är en kort presentation av allmänintressets roll i den fysiska planeringen. Den andra delen tar upp begreppets betydelse och belyser den akademiska diskussion som pågår om begreppet, hur det kan förstås samt dess vara eller icke vara utifrån olika planeringsteoretiska uppfattningar. Den tredje delen fokuserar på hur allmänintresset används, hanteras och tar sig uttryck samt hur aktiva planerare försöker definiera begreppet för att kunna arbeta mot det i praktiken. Fjärde delen sätter ovan förda diskussion i en svensk planeringskontext.

2.1 Allmänintressets roll i planeringen

Offentlig planering brukar motiveras genom att det säkerställer ett allmänt intresse. Allmänintresset brukar beskrivas som ett koncept som legitimerar en planering som inverkar och innefattar några inskränkningar på vissa individuella rättigheter (Campbell & Marshall, 2002: 164). Antagandet om att planeringen syftar till att tjäna det allmänna, gemensamma bästa gör att allmänintresset används för att rättfärdiga planering som statlig aktivitet och legitimerar beslutsfattande (Alexander, 2002: 228). Murphy och Fox-Rogers (2014: 233) menar att allmänintressets roll kan beskrivas som 1. legitimering av planering som statlig aktivitet, 2. Som norm för planeringspraktik och professionell etik, och 3. ett kriterium för utvärdering av planer och dess resultat. Allmänintresset innehåll och roll i planeringen, dess vara eller icke vara har diskuterats av många, en genomgång av detta görs nedan.

2.2 Generellt om allmänintresset

Inom liberal teori är grunden att endast individen själv vet vad hens intressen är och därför diskuteras inte begreppets innehåll som något fixerat och konkret, utan ur ett pluralistiskt perspektiv (Campbell & Marshall, 2002: 166). Burke (i Campbell & Marshall, 2002:166), en konservativ politisk teoretiker, diskuterar intresse som något objektivt och utgår från att politisk överläggning är rätt medel för en administration att komma till rätt beslut. Uppfattningen om representation är centralt med detta perspektiv. De folkvalda anses inte representera individer utan just intressen och människor anses kunna ha "fel" uppfattning om sina egna intressen (Campbell & Marshall, 2002: 166). Allmänintresset ses som ett enhetligt koncept som baseras på summan av alla intressen, när dessa har fastställts genom en rationell dialog. Ett rationellt förhållningsätt och dialog kan det leda till att konsensus nås och ett gemensamt nationellt intresse kan formuleras (ibid.). Tanken på ett allmänintresse med detta perspektiv innebär att det finns några kollektiva absolut nödvändiga värden som sträcker sig över särintressen eller privata intressen (Alexander, 2002: 230). Enligt Alexander (2002) finns argument som stödjer denna tolkning. Argumenten för detta perspektiv är att det finns de som anser att det krävs en viss samstämmighet för att styra ett samhälle så det förblir stabilt. Ett annat argument rör social rättvisa och uppfattningen att det krävs en auktoritär omfördelning för att åtgärda ojämlikheter (Alexander, 2002: 231). Med detta perspektiv förkroppsligar politiken och staten allmänintresset. Planer bedöms vara i allmänintresset om de anses vara kompatibla med statens kollektiva intressen. I planeringen är denna tolkning av allmänintresset närvarande i olika juridiska kontexter, bland annat när planen ska utvärderas i

fråga om hur väl de stämmer överens med lokal eller nationell policy (Alexander, 2002: 231). Då ett enhetskoncept av allmänintresse appliceras i praktiken uppstår ofta en typ av kombination av ett dialogisk och rättighetsbaserat synsätt. Den politiska diskursen skapar ett institutionellt ramverk med lagar och regler som de styrande eller aktuellt samhälle anser rätt som används för att säkerställa ett allmänintresse (Alexander, 2002: 232). Samtidigt lämnar det institutionella ramverket utrymme för vissa instanser att skapa sin egna tolkning av allmänintresset genom dialog internt och möjligtvis andra som anses relevanta (ibid.). Kritiken mot detta perspektiv brukar handla om autenticiteten i den samhälleliga konsensus som anses finnas angående kollektiva värden men även frågor angående hur legitim användandet av dessa institutionella ramverk anses och hur reglerna och lagarna appliceras (Alexander, 2002: 232).

Inom utilitarismen definieras allmänintresset antingen som en summering av individers intressen, eller störst nytta för ett så stort antal människor som möjligt (Murphy & Fox-Rogers, 2014: 233). Dock uppkom en problematik för företrädare för detta perspektiv, då privata intressen kan komma att hamna i konflikt med detta kollektiva goda som maximerar en generell välfärd, det ansågs omöjligt att hindra subjektiva preferenser från att bli till objektiva värden (Alexander, 2002: 230). Ett tillvägagångssätt för användandet av utilitaristiska principer i praktiken har varit användandet av så kallade "benefit-cost"-analyser för att värdera olika planförslag (ibid.). Men efter att en problematik uppdagades med att försöka identifiera, kvantifiera och lägga samman individuell nytta uppkom en modifierad utilitarism som ansågs göra mer medvetna och objektiva bedömningar. Inom det utilitaristiska perspektivet kan experter använda sig av systematiska analyser och räkna fram det bäst lämpade förslaget. (ibid.).

Moroni (2004) är kritiskt inställd till hur begreppet allmänintresset har tolkats av andra. Enligt Moroni är planeringsteorins viktigaste uppgift idag att omvärdera allmänintresset så att det blir mer relevant för praktik och teori genom att konstruera en egalitär liberal konceptualisering av allmänintresset (Moroni, 2004: 160, 164). Han definierar begreppet mer utifrån vad det inte är än vad det faktiskt är. Det anses inte vara ett universellt eller utilitaristiskt begrepp. Även Rawls idéer om en ursprungsposition används som utgångspunkt, för att hitta grundläggande kollektiva nyttigheter (eng. social goods) (Moroni, 2004: 163). Enligt detta synsätt kan dessa grundläggande nyttigheter användas som utgångspunkt, efterhand kan sedan fler kollektiva nyttigheter arbetas fram och anpassas efter en planeringskontext (ibid.). Detta är en liberal teori, liberalismen medför en acceptans för pluralism i fråga om olika uppfattningar av vad det goda livet är. Staten ska därför inte påtvinga alla en uppfattning utan människor ska få ha olika uppfattningar. Frågan för planeringen är vad som är önskvärt i en situation där olika människor och grupper ska samexistera, därför behövs allmänintresset enligt Moroni. Staten ska begränsas till att bevaka individers rätt att söka sin idé av det goda livet så länge de kan göra det utan att skada andra (Moroni, 2004: 156). Det liberala idealet handlar om att finna principer som i så stor mån som möjligt uttrycker en grundläggande moral som resonliga människor i stor utsträckning kommer kunna acceptera trots sina olika uppfattningar av det goda livet (Moroni, 2004: 162).

Den starka tilltron till, och tidigare uppfattningar om, allmänintresse har under de senaste decennierna kritiserats då det antingen anses vara för vagt definierat för att vara användbart eller för att det kan ses som elitistiskt och möjligtvis en odemokratisk idé (Campbell & Marshall, 2002: 173 och Moroni 2004: 152). Bland annat finns element i den radikala teorin som förkastar synen att planering främst är en institution för det allmänna bästa eller kollektiva goda (Murphy & Fox-Rogers, 2014:231). Marxistiska teoretiker menar att politisk neutralitet är omöjligt att nå i ett politisk ekonomiskt system som låter sig styras kapitalismens marknadskrafter, vilket gör att statens mål tenderar att konsekvent reflektera socioekonomiska elitens och kapitalistiska intressen istället för något allmänintresse, enligt Harvey (i Murphy & Fox-Rogers, 2014: 231, 233). Allmänintresset anses användas som en rökridda eller en fasad som förhindrar en riktig utvärdering av vilka effekter planeringssystemet får i praktiken (Marshall & Campbell, 2002: 164). Sandercock, som är en postmodern teoretiker, menar att modernismens tankar om att planeringen sker i allmänhetens intresse är skadligt. Planeraren privilegieras genom sin utbildning och sätts in en expertroll och får överdriven makt att identifiera vad detta allmänintresse är, vilket anses vara problematiskt med det postmoderna perspektivet. Den postmoderna kritiken riktas främst mot den modernistiska tanken på ett homogent enhetligt allmänintresse (Allmendinger,2009: 178, 183). Sandercock menar att det inte är nödvändig eller ens eftersträvansvärt att nå ett samförstånd i planfrågor, den radikala direktdemokrati som förespråkas kräver ett aktivt deltagande men även konflikter (Strömgren, 2007: 237). Alla typer av metafysiska antaganden angående sanningar, objektivitet eller försök att prioritera värderingar över andra, anses vara problematiskt. Begreppet allmänintresset ses som ett universellt koncept och fördöms då det anses ha totalitära, elitistiska egenskaper som riskerar att dölja skillnaderna som finns i ett heterogent samhälle. På så vis kan det fungera som ett förtryckande koncept utifrån det postmoderna perspektivet där det endast anses finnas enskilda intressen. Gruppbaseade och enskilda intressen kan inte sammanfogas till ett allmänt intresse med detta perspektiv. Enligt detta synsätt ska alla olika grupper ha rätt att uttrycka sin åsikt och få en röst vid beslutsfattande som påverkar dem, detta för att utmana existerande strukturer och resultat som endast gynnar vissa grupper (Campbell & Marshall, 2002: 172–173; Allmendinger, 2009: 184).

I takt med att nyliberala idéer fick allt starkare inflytande under 1980-talet har allmänintresset som koncept fått än mer kritik. Nyliberala ideal och den tillhörande omstruktureringen av ekonomiska institutioner samt relationen mellan staten och samhället kan idag, och de senaste decennierna, ses som hegemoniska (Campbell & Marshall, 2002: 171 och Allmendinger, 2009: 105). Det har inneburit att allmänintresse istället blir konsument- eller kundintresse och på så sätt konverteras egenintressen till hela samhällets intresse. Den nyliberala teorin är generellt negativt inställd till planeringen men om det ska finnas så ska det vara för att stödja marknaden, då de flesta problem som uppstår anses marknaden själv kunna lösa. (Allmendinger, 2009: 107–108). Beauregard (i Marshall & Campbell, 2002: 172) beskriver att det inte går att upprätthålla ett konfliktfritt allmänintresse och planerare alltmer intar rollen att förhandla och sluta avtal. Med detta perspektiv går det inte att samla ihop alla intressen till ett allmänintresse som kan motivera till en statlig inblandning. Det bästa sättet att maximera ett

kollektivt gott är istället att maximera individens frihet att göra sina egna val (Allmendinger, 2009: 112).

Campbell och Marshall (2002:163) går igenom olika uppfattningar och tolkningar av allmänintresset för att sedan ta fram ett ramverk för att kunna utvärdera allmänintresset i olika fall. De accepterar det problematiska och svårhanterliga med begreppet allmänintresse men menar att det fortsatt är det som debatter angående planeringens roll och syfte kretsar kring (Campbell & Marshall, 2002: 181). De refererar även till Flathman som menar att vi kan överge konceptet men om vi gör det måste vi i vilket fall hantera de frågor och problemen som ingår under någon annan rubrik (Campbell & Marshall, 2002: 164). Ramverket de har tagit fram baseras på två grova indelningar av olika uppfattningar och synsätt på allmänintresset. Den första kategorin består av de konsekvensinriktade uppfattningarna med fokus på innehåll och vilka konsekvenser det ger, hit hör det enhetliga och det utilitaristiska synsättet. Den andra kategorin är processinriktade med fokus på process och beslutsfattandets kvalitet (Campbell & Marshall, 2002: 182). Ett av de processinriktade förhållningssätten till allmänintresse är det rättighetsbaserade, det är ett norm-eller regelbaserat perspektiv där det i grunden handlar om en handling är etiskt korrekt och försvarbar. Det utgår inte från konsekvenser en handling får utan vad som anses vara handlingens inneboende värde (Alexander, 2002: 232). Allmänintresset ska därför skydda individer och grupper som direkt påverkas av planers rättigheter, bakomliggande ideologiska uppfattningar går från liberal demokrati till en ultra-liberal individualism. Detta framgår av att den liberala individualismen innehar ett fokus främst på att skapa en process där de individuella rättigheterna går före allt annat. Inom planeringen är dessa individuella rättigheter ofta institutionaliserade och framkommer då det talas om rättvisa processer, transparens och deltagande (ibid.). Dessa processuella rättigheter anses vara både nödvändiga och tillräckliga för att tillgodose allmänintresset med detta perspektiv. Kritiker mot detta perspektiv brukar lyfta att det finns specifika etiska och politiska och ideologiska principer som ligger bakom den specifika tolkningen av allmänintresse som görs, vilket inte det rättighetsbaserade perspektivet belyser (Alexander, 2002: 233). Campbell och Marshall kopplar processinriktade, och främst det dialogiska, perspektiv med den kommunikativa vändningen. I och med införandet av obligatoriska medborgardialoger i planeringen har de processinriktade, och främst det dialogiska perspektivet fått mer utrymme för att säkerställa allmänintresset. Campbell och Marshall (2002) är dock kritiska till de processinriktade uppfattningarna då de anser att begreppet riskerar inte längre har något värde om allt verkligt innehåll, vad som står på spel, inte längre finns med utan det endast handlar om processen (Campbell & Marshall, 2002: 182). De anser att begreppet är fortsatt värdefullt i en demokratisk planering men att det även bör värderas utifrån de konsekvenser som kommer av en handling eller plan.

2.3 Allmänintresset i praktiken

Planerare i praktiken, precis som teoretikerna, är inte överens om en definition av och syfte med allmänintresse i planeringen. Detta framgår av tidigare empiriska studier angående allmänintresset i praktiken. Det finns en studie som visar att en stor del av nordamerikanska planerare trots att begreppet är mångtydigt fortfarande har en stark tillit till konceptet och dess roll och mening i plansystemet. De amerikanska planerarna såg allmänintresset som ett sätt att

stödja samhällen men det fanns även en tendens till att planerarnas vilja att stötta samhällets invånare kunde hamna i konflikt med deras skyldigheter de anses ha till sina arbetsgivare (Maidment, 2016: 370). Enligt Campbell och Marshall (i Murphy och Fox-Rogers, 2014: 233) har allmänintresset liten betydelse i praktiken då utvecklingen går mot en mer entreprenörs governance med en allt mer splittrad uppfattning om vad allmänintresset är. Många tjänstemän definierade det också ofta som ekonomisk tillväxt och utgick från att det självklart var i allas intresse. Allt detta tyder på en motsägelsefull syn på allmänintresse bland planerare och andra aktörer i planeringssystemet (Murphy & Fox-Rogers, 2014: 233). Denna motsägelsefulla och vaga betydelse, samt användningen av allmänintresset blir tydlig då både förespråkare och motståndare i ett kontroversiellt projekt kan åberopa allmänintresset till sin fördel. Tait (2016: 335) lyfter ett fall som rörde hydraulisk spräckning (*eng. fracking*). Vilket är en metod för att utvinna naturgas och olja genom en borrhprocess och användande av kemikalier för att skapa sprickor i skifferlager (NE, 2018). Planförslaget gick igenom trots att de mottagit över 4000 skriftliga klagomål (Tait, 2016: 335). En medborgare svarade på beslutet och skrev:

There is a growing feeling that the decisions that shape our lives are no longer being taken with us but imposed on us, by people who do not know how we live and who care more about their own narrow interests than about the public interest. (Tait, 2016: 335).

De boende i området kände att andra personer som inte lever i området implementerar beslut som i allra högsta grad påverkar medborgarna. Därmed menar de att dessa personer sätter sina egna intressen före allmänintresset. Det staten svarade på kommentarer angående planen var genom att hävda att den ekonomiska utvecklingen, planen skulle resultera i, skulle ligga i allmänhetens intresse (Tait, 2016: 335). Detta illustrerar två helt olika formuleringar av allmänintresse; det handlade om att skydda en allmän plats eller att gynna en ekonomisk utveckling, två definitioner som är svåra att förena (Tait, 2016: 335 och Maidment, 2016: 370). Detta skulle kunna bero på att definitionen av vad som är allmänheten skiljer sig beroende på vilket perspektiv de olika aktörerna har för sin formulering av allmänintresset.

Pløger (2004) har genomfört en studie med fokus på norska planerares uppfattning av allmänintressets innehåll och roll i planeringen. Även Murphy och Fox-Rogers (2014) har genomfört en liknande kvalitativ studie med utgångspunkt i en fallstudie om Irland. Vad de båda studierna visar är vad som diskuterats i annan planeringslitteratur, att begreppet är väldigt vagt definierat och att det även verkar vara svårt för aktiva planerare att definiera vad de själva menar att det är, och bör vara.

Campbell och Marshall (2002) anser att begreppet i praktiken används mer som ett sätt att lösa problem än som en norm, det kan beskrivas som ett sätt för alla att inkluderas på ett eller annat sätt i planprocessen på lika villkor. Det finns även en tanke om att ett aktivt medborgardeltagande kommer leda till en planering där man ser till allmänintresset (Campbell & Marshall, 2002: 178). I teorin håller många aktiva planerare med om att ett allmänintresse

innebär att stå för de svagas och minoritetens intressen. Enligt Pløger tenderar dock planerarna att i praktiken främst ta hänsyn till de medborgare som aktivt deltar i den formella processen (Pløger, 2004: 63). Vidare menar Pløger (2004: 60) att det i dagens läge då ekonomiska krafter är så pass starka behöver allmänintresset skyddas extra väl. En del planerare anser att det ligger på planerarna att upprätta en planering som medborgarna ser som trovärdig, legitim och rättvis (Pløger, 2004: 61–62). En vilja hos planerare att vara med och påverka leder till att de kan känna ett ansvar att vara medvetna om vem som tjänar på rådande hegemoniska diskurs eftersom de anser att de hamnar i en position att definiera allmänintresset (Pløger, 2004: 51).

I Murphys och Fox-Rogers (2014) studie framkommer det tre huvuduppfattningar om allmänintresset. Det första är allmänintresset med ett pluralistiskt synsätt där den kommunikativa planeringen och planerarna är nära sammankopplat med synen på allmänintresse, där planerarna fungerar som medlare. Ett annat framträdande uppfattning är att allmänintresset definieras från ett byråkratiskt perspektiv där det är kopplat till planerarens professionella förmåga att minimera de värsta konsekvenserna av den planerade utvecklingen. Och det tredje är att det även finns kvar ett traditionellt konservativt perspektiv där det ser som något enhetligt koncept där allmänhetens intresse sätts över privata (Murphy och Fox-Rogers, 2014: 237).

En vanlig definition av allmänintresset hos planerare är att det handlar om att balansera olika intressen (Murphy och Fox-Rogers, 2014: 235). Denna definition, att balansera intressen, anses reflektera det starka inflytande den kommunikativa planeringen fått. Den kommunikativa planeraren avser att fungera som en neutral medlare eller diskussionsledare vars roll är att möjliggöra en givande debatt som kan leda fram till att alla deltagare tillsammans kan komma fram till gemensamma värden, lösningar och beslut (Murphy och Fox-Rogers, 2014: 235). Enligt Healey (se Murphy och Fox-Rogers, 2014: 236) är den kommunikativa planeringen det plantänkande som har bäst förutsättningar för en demokratisk planering. Detta går att koppla samman med det Alexander (2002:233) beskriver som ett dialogiskt perspektiv på allmänintresse. Det dialogiska perspektivet har ett starkt fokus på en interaktiv process, där det planer som kommer som ett resultat av en demokratisk process anses ligga i allmänintresset. Detta perspektiv kan fungera som argument för planeringens legitimitet men kan inte ge det något verkligt innehåll som planerarna behöver för att kunna bedöma om allmänintresset tillgodoses i en plan eller policy, enligt Alexander (2002: 234). Vidare anser Alexander (2002: 234) dock att det i komplexa fall alltid kommer behöva finnas en dialogisk dimension där intressen vägs mot varandra. I den empiriska studien genomförd av Murphy och Fox-Rogers (2014), verkar detta stämma överens med planerarnas antaganden, att det handlar om att nå mer balanserade utfall. De menar även att försöka undvika eller minimera negativa effekter är något av en konservativ syn på allmänintresse. Murphy och Fox-Rogers (2014: 236) gör tolkningen att den konservativa rollen kan vara kopplat till normaliseringen av den nyliberala ideologin. Detta menar de visar på att det finns institutionella hinder som tvingar planerare att hålla fast vid praktiker som stödjer och underlättar maktens intressen istället för att ifrågasätta och utmanar dessa (ibid.). Den nyliberala planeringsdiskursen kombinerar liberalismens marknadsorientering med

konservativa element så som en stark centralisering av makten med en minimering av statlig inblandning i lokala beslut (Allmendinger, 2009: 107).

Eftersom allmänintresset presenteras som en norm för praktiken frågades de intervjuade i Murphy och Fox-Rogers (2014) studie om de anser att allmänintresset aktivt beaktas i planeringspraktiken. De flesta svaren tyder på att aktiva planerare anser att så är fallet. Murphy och Fox-Rogers (2014) ifrågasätter dock detta utifrån att de anser att det är osannolikt att någon som inte kan definiera vad allmänintresset är aktivt kan beakta det i planeringen. Detta menar det kan bero på att planerarna vill sätta sig själva och sin profession i positivt ljus när de i verkligheten i praktiken inte alls aktivt tar hänsyn till allmänintresse. De menar även att det kan tyda på att det finns en vilja att beakta det aktivt men att de avhindras institutionella och/eller ideologiska orsaker. Deras slutsats är därför att det inte alls används som riktlinjer eller norm för planeringspraktiken (Murphy & Fox-Rogers, 2014: 261, 238). Även om det finns en tilltro till begreppet finns inte heller en samstämmighet om det är något som går att uppfylla i praktiken.

Detta tolkar Murphy & Fox-Rogers (2014:238) som problematiskt och de efterfrågar en omvärdering av allmänintresset då det är en av de grundläggande principerna för planering.

2.4 Allmänintresset i en svensk planeringskontext

Khakee (2000: 45) hävdar att planering i högsta grad är en politisk verksamhet, och att det finns tre faktorer som ger planeringen politisk legitimitet. Dessa faktorer är att allmänintresset är en grundbult i offentlig planering, att planering har starkt stöd från allmänheten samt att planeringsmyndigheter kan utöva sitt mandat i så hög grad som möjligt med de rådande ekonomiska och politiska restriktioner som finns i samhället (ibid.). Planeringen i Sverige och värderingen av allmänintresset har varierat över tid och tilltron till planeringen varierar beroende på vilken samhällsordning som förespråkas, vilket är ideologiskt präglat (Strömgren, 2007: 11). Khakee (2000: 45) menar att allmänintresset är själva grunden i en rationell planeringsmodell och att det är allmänintresset som styr både struktur och innehåll. Vidare menar han att det tidigare har funnits en rationell idé om ett unikt allmänintresse men detta har kommit att kritiserat till förmån för idén om en intressepluralism som innebär att tolkning av det allmänna intresset bör ske genom dialog mellan olika aktörer som på något sätt berörs av planen. I svenska plan- och bygglagen (PBL) pekas vissa nationella kollektiva intressen ut inom några utvalda policyområden, vilket gör att det blir en distinktion mellan lokala kollektiva intressen och nationella (Khakee, 2000: 45).

När den svenska planpolitikens utveckling diskuteras kommer det fram att det finns tendenser till en utveckling mot en mer nyliberal diskurs i landet med ett visst ifrågasättande av planeringen som politisk verksamhets legitimitet (Khakee, 2000: 43). Detta skulle betyda att planeringen har gått från att vara rationell mot att bli mer inriktad på dialog och förhandlingar. Planeringsmyndigheten blir en aktör som ingår i ett nätverk med andra aktörer på grund av offentliga verksamheters nya marknadsorientering (Strömgren, 2007: 19 och Khakee, 2006: 14). Cars (i Strömgren, 2007: 19) menar att det handlar om att en form av förhandlingsplanering, som till viss grad alltid funnits, har stärkt sin position och det privata näringslivet tar i allt fler fall initiativ till planläggning. Detta kan leda till att beslut som fattas

i den formella processen egentligen redan fattas i mer eller mindre dolda förhandlingar. Detta sker då det finns en formell planprocess men att förhandlingar även sker på informella arenor där beslut som kommer påverka den formella planeringen kan fattas (Strömngren, 2007: 20). Detta medför att den offentliga planeringen får påtryckningar från både marknadens intressen och allmänhetens krav och behov. Offentliga myndigheter styrs av ett ekonomisk-politiskt system och hur planeringen ska gå till beror på vilket handlingsutrymme planeringsmyndigheten själv lyckas skapa inom detta system. Hur stort detta handlingsutrymme är påverkar vilka möjligheter myndigheten har att arbeta för det allmänintresset (Khakee, 2000: 45–46).

Denna utveckling anses ha påverkat även planerarrollen. Planeraren anse bli en del av denna förhandling mellan aktörer och ses därmed inte endast som en teknokratisk rationell expert (Khakee, 2000: 43). Detta innebär att planeraren inte endast behöver expertkunskaper om just planering utan även en förståelse för den politiska miljön planeringen ingår i (Khakee, 2000: 44). För att lyckas med en offentlig planering behöver planeraren skapa och aktiv delta i detta nätverk av aktörer med ett nära samarbete med politiker. Samt vara någon som kan lösa konflikter, hantera osäkerheter och behålla kontroll över informationen eftersom det är där, i kontrollen av informationen, planerarens reella makt ligger (Khakee, 2000: 46).

Strömngren (2007) är inte lika övertygad om en dominerande nyliberal planeringsdiskurs inom den svenska planeringen eller utvecklingen av planeringen till en nästintill renodlad kommunikativ planering. Strömngren (2007) beskriver i sin avhandling *Samordning, hyfs och reda* om hur planpolitiken varit tämligen stabil i Sverige sedan 1960-talet. Det finns inslag av en nyliberal förhandlingsplanering men Strömngren ser att planeringen i stort grundar sig i en rationell beslutsprocess. Det anses ha förändrats från ett fokus på en rationell exploatering av marken till att bevarande av centrala miljövärden även för kommande generationer blivit allt mer centralt (Strömngren, 2007: 246). Detta beskrivs som en ny hållbarhetsvision, en relativt nytillkommen politisk målsättning som tillför denna syn på att framtida generationer ska tas i beaktning och kan räknas in i tolkningen av allmänintresset (Strömngren, 2007: 226–227). Det går därmed enligt Strömngren att se att det som definieras som eftersträvansvärt och som ett allmänintresse förändras över tid men att planläggningen är relativt stabil (Strömngren, 2007: 246). Det finns dock enligt Strömngren en parallell utveckling där partikulära intressen fått en stärkt position, detta tar sig uttryck i Plan-och bygglagen genom att det ska ske en avvägning mellan den allmänna och enskilda nyttan vid planläggning (ibid.). Enligt Khakee leder detta till ett ökat intresse för medborgardeltagande och en aktiv dialog mellan medborgare och planerare för att planera även för framtida generationer (Khakee, 2006: 12). Vilket ger upphov till ett större behov av mer kommunikativ planering (ibid.). Khakee (2006: 12) skriver om att utvecklingen inom svensk planering och planpolitik har gått från ett rationellt perspektiv till att alltmer ersättas av en kommunikativ planering där processen och deltagandet i processen ligger i fokus. Denna utveckling kan förklaras som en konsekvens av välfärdssamhällets omstöpning (ibid.).

Tidigare hade det funnits mer tydliga gemensamma värden planerarna kunde identifiera som allmänintresse, vilket gjorde att den representativa demokratin ansågs tillräcklig (Khakee,

2006: 12–13). Den nya marknadsorienteringen som belyser en intressepluralism anses kräva mer dialog för att alla parter ska kunna komma överens om kollektiva intressen, dialoginriktningen krävs för att säkerställa att resursstarka gruppers intressen inte ska få större inflytande än mer resurssvaga (ibid.). Strömgren som menar dock att det fortfarande i stort sett är en rationell beslutsprocess som ligger till grund för den offentliga planeringen (Strömgren, 2007: 224).

Miljöintresset och en hållbarhetsvision ses, sedan 1990-talet, som självklara centrala gemensamma värden (Strömgren, 2007: 246). Hållbar utveckling beskrivs som ett universellt värde som anses kunna gynna hela samhället i sin helhet (ibid.). Allmänintresset kan därmed sägas spela en viktig roll i en svensk planeringskontext, en avvägning sker mellan enskilda och allmänna intressen för att få till en acceptabel kompromiss. Därefter väljs den plan som anses bäst tillgodoser både allmänna intressen om hållbarhet och enskildas önskemål (Strömgren, 2007: 225, 238). Strömgrens avhandling visar på att svensk planpolitik fortsatt kommer se en stark offentlig planering som ett lämpligt instrument i att nå ett hållbart samhälle samt det inte finns något som tyder på att den offentliga planeringens legitimitet skulle tillåtas att urholkas (Strömgren, 2007: 235). Planmonopolet kommer fortsatt säkerställa den politiska styrningen. Detta grundar Strömgren (2007: 240) i att representativ och parlamentarisk demokrati är norm i Sverige och att detta inte kommer förändras. Vidare lyfter Strömgren att detta leder till att det är planering som rationell beslutsprocess som säkrar ett offentligt bestämmande över markanvändningen. Det finns en viss motsättning mellan detta och hur deliberativa eller direktdemokrati som ideal behandlats och förespråkats allt mer i den akademiska plandebatten. Samråd har införts i den svenska planprocessen men detta var inte tänkt att det skulle få inkräkta eller utmana den representativa demokratin utan syftade till att förbättra de förtroendevaldas beslutsunderlag, och även till att underlätta implementeringen av planbeslut (Strömgren, 2007: 240). Detta betyder att andra berörda aktörer så som medborgare, markägare och näringslivet har en rätt att delta i och med nya PBL, men det handlar främst om ett komplement till det representativa systemet för att förbättra förtroendevaldas beslutsunderlag och till viss del att ha möjlighet att överklaga planbeslut. Däremot har de inte rätt att direkt delta i styrande beslut (Strömgren, 2007: 238–240). Denna tro på en stark offentlig planering som ger legitimitet till verksamheten kan sättas i relation till den kritiska hållningen till planering som offentlig verksamhet som framkommer av annan forskning. Där uppfattas det istället tydliga tendenser mot att staten ska ha en minskad roll och inflytande i och med en stark nyliberal planeringen som prioriterar individers fri- och rättigheter och en tydlig marknadsorientering. Strömgren förklarar detta men att det kan finnas stora skillnader mellan akademisk plandebatt och kommunal planeringspraxis, som han menar har varit relativt stabil (Strömgren, 2007: 195, 224).

2.5 Kapitelsammanfattning

Sammanfattningsvis går det att se att definitionen av allmänintresse är varierande och ofta motsägelsefullt men är ändå något planerare anser sig värna. I praktiken uppkommer ständigt frågor om allmänintresset i olika länder, det handlar om svårigheterna för planerare att hitta ett allmänintresse, samtidigt som den sociala mångfalden ska accepteras och en intressepluralism ska hanteras (Maidment, 2016: 371). Flera av forskarna uppfattas vara

någorlunda överens om att det är problematiskt när ekonomisk tillväxt sätts först och som att det alltid är i allmänhetens intresse. Det kan leda till att alla inte beaktas i planeringen utan endast de som kan och vill vara aktivt delaktiga, det kan även finnas en risk att starka marknadskrafter och de med mycket resurser får för stort inflytande i praktiken så som planeringssystemet ser ut idag. Planerarna verkar ha en idealistisk bild av allmänintresse, men en varierad sådan. Det uppstår svårigheter att omsätta normativa principer för allmänintresset i praktiken. Därmed får planeringspraktiken anpassas efter rådande system. Detta genom att de anser att det är centralt för planeringen och är något som bör beaktas för att ta hänsyn till allas intressen och skapa ett bättre samhälle. Hur detta ska gå till finns det inte en samstämmig bild av, detta beror bland annat på att det finns olika förhållningsätt till allmänintresse. I de olika förhållningssätten finns processperspektiv och konsekvensperspektiv. Ett annan framträdande uppfattning är att allmänintresset definieras från ett byråkratiskt perspektiv där det är kopplat till planerarens professionella förmåga att minimera de värsta konsekvenserna av den planerade utvecklingen, ett konservativt perspektiv där allmänintresset ses som ett enhetligt koncept samt ett perspektiv med intressepluralismen i centrum där planeraren tar en medlande roll.

I den svenska kontexten finns en liknande uppfattning om den nyliberal planeringen som förhärskande diskurs som i internationell debatt, där marknaden får ta allt större plats men Strömgren (2007) nyanserar denna bild och menar att planeringen är tämligen stabil i och med PBL:s rationella beslutsprocesser (Strömgren, 2007: 235) men att planpolitiken till viss del influeras av olika ideal i olika grad över tid. Han menar att det växande miljöintresset och strävan mot en hållbarhetsvision kan ses som ett nytt universellt allmänintresse i dagens planering och utmanar därmed uppfattningar som utgår från att det endast finns enskilda intressen som ställs mot varandra.

3. Teoretiskt perspektiv

Syftet med föregående forskningsöversikt var att gå igenom vad som tidigare skrivits om ämnet och ligger till grund för studiens teoretiska perspektiv som i sin tur ligger till grund för den analys som genomförs för att kunna besvara undersökningens forskningsfrågor. Centrala aspekter från forskningsöversikten kommer därför presenteras här i en mer kortfattat version. Dessa centrala aspekter samt identifierade spänningar samlas under den övergripande teoretiska *ideologiska dimensionen* som utgör studiens teoretiska perspektiv.

3.1 Den ideologiska dimensionen

Planering är en politisk verksamhet och som det framkommer i forskningsöversikten är allmänintresset planeringens fundament. Det används för att legitimera planering som offentlig verksamhet. Synen på allmänintresse har därför förändrats över tid beroende på vilken planpolitik som förs och vilka planeringsideal som förespråkas. Därmed går det att hävda att även allmänintresse är politiskt knutet och att det finns ideologiska ställningstaganden bakom de olika sätten att värdera allmänintresset. En övergripande teoretisk dimension är i denna studie att synen på allmänintresset i allra högsta grad är

beroende av en politisk kontext som påverkar synen på allmänintressets innehåll och roll i planeringen. Den ideologiska dimensionen påverkar planeringens roll, hur stark den politiska styrningen ska vara och vilka intressen som värderas högst, samt hur man ser på planeringens legitimitet. Det är därför intressant att analysera ett fall utifrån denna dimension för att kunna svara på forskningsfrågorna och ge en förståelse för hur allmänintresset hanteras i den svenska planeringsprocessen.

Campbell och Marshall (2002: 174) har identifierat några dominerande uppfattningar av allmänintresset i planeringsteorin, som även Alexander (2002) använde sig av. Dessa uppfattningar delas först in i antingen processperspektiv eller konsekvensperspektiv och återges nedan i en kortfattad form.

Processperspektiv

Dialogiskt: Ett sätt att värdera allmänintresset är från ett dialogiskt perspektiv med ett starkt fokus på en interaktiv process, där de planer som kommer som ett resultat av en demokratisk dialogprocess anses ligga i allmänintresset (Alexander, 2002: 234). Perspektivet relateras främst till deltagandeformer av demokrati inom institutionella strukturer som söker undvika konflikter mellan egenintressen genom att skapa en öppen dialog mellan deltagarna för att komma fram till gemensamma lösningar (Campbell & Marshall, 2002: 179).

Rättighetsbaserat: Den liberala individualismen innehar ofta en rättighetsbaserad uppfattning av allmänintresset, då med fokus främst på process där de individuella rättigheterna går före allt annat. I planeringen är dessa rättigheter ofta institutionaliserade exempelvis när det talas om att skapa om rättvisa processer, transparens och deltagande genom lagstiftning (Alexander, 2002: 232). Dessa processuella rättigheter anses vara både nödvändiga och tillräckliga för att tillgodose allmänintresset (Alexander, 2002: 232–233). Alla värden anses vara subjektiva och alla individer har rätt att söka det de anser är det goda livet. Det ska endast begränsas om deras sökande hindrar andra från att göra detsamma (Campbell & Marshall, 2002: 178). Det blir statens ansvar att underlätta detta sökande för individer och samtidigt säkerställa grundläggande rättigheter. Detta anses vara det bästa sättet fatta att konsekventa, universella och neutrala beslut (ibid.).

Konsekvensperspektiv

Utilitarism: Den typiska utilitarismen förenar individuella värderingar, detta betyder att allmänintresset handlar om att maximera alla påverkade individers välmående och lycka (Alexander, 2002: 228). Det kan förklaras som en sammanslagning av enskilda intressen (ibid.). Individen är basen inom utilitarismen, och dennes upplevelse av nöje kontra missnöje ska användas i beräkningen av vad som är det bästa och önskvärda utfallet (Campbell & Marshall, 2002: 175). Med ett utilitaristiskt perspektiv finns en förståelse för att det kan uppstå en konflikt mellan privata och allmänna intressen (ibid.). Det är upp till staten att säkerställa sambandet mellan individers jakt på nöje och den generella välfärden. En upplyst expert bestämmer detta samband (Campbell & Marshall, 2002: 175). Policys och planers

förutsedda konsekvenser kvantifieras (Campbell & Marshall, 2002: 176). Detta förhållningsätt innebär att den totala nyttan över kostnader ska ge en rationell plan som väljs då den kommer ge bästa möjliga utfall och som därmed är i allmänintresset (ibid.).

Enhetlig: Individuella intressen är viktiga och har en legitim plats i allmänintresset, precis som i det utilitaristiska perspektivet, men det enhetliga synsättet inkorporerar även ett "utifrån perspektiv" eller en objektiv utvärdering (Alexander, 2002: 230). Det hela samhällets kollektiva goda är det som är allmänintresset, ett kollektivt gott som kan vara något annat än individuella eller privata intressen, vilket i praktiken ofta kan implementeras top-down för att säkerställa att konsekvenserna av planen är i allmänintresset (ibid.). Det är främst vid politiska val medborgare har störst möjlighet till inflytande. Då kan de uttrycka sitt misstycke eller godkänna de handlingar som tagits av de förtroendevalda politikerna (Campbell & Marshall, 2002: 177). Det enhetliga synsättet innebär är en förståelse för att värdekonflikter uppstår och uppfattningen är att det är inom politiken dessa konflikter kan hanteras och det är inom de politiska processerna kollektiva värden som individer inte själva kan uppnå formuleras (Campbell & Marshall, 2002: 177). Med detta perspektiv förkroppsligar politiken och staten allmänintresset, planer anses ligga i allmänintresset om de är kompatibla med statens kollektiva intressen.

Nedan presenteras en kort genomgång av de planeringideal som konkurrerat om att bli det dominerade sedan 1960-talet (Strömgren, 2007: 241). Planering som rationell process växte fram under 1960-talet medan planering som kommunikation, en postmodernistisk diskurs och libertarianism funnits parallellt och varit konkurrerande perspektiv sedan 1980-talet (Strömgren, 2007: 34). Det är därför dessa ideal valts ut eftersom de även beskrivits i termer som visar att de skulle vara fundamentalt olika perspektiv för hur planering ska genomföras (ibid.). Syftet med att presentera dessa idealtyper är att de kan användas som jämförelse med fallet som undersöks (Strömgren, 2007: 29). Det ger ett tydligt sätt att lyfta fram skillnader och likheter som går att finna i den empiriska verkligheten (ibid.).

Planering som rationell beslutsprocess: Rationell planering går ut på att få till stånd en rationell beslutsprocess som är logisk och faktabaserad (Allmendinger, 2009:50 och Strömgren, 2007: 224)). Rationell planering beskrivs ofta som en linjär och stegvis välordnad process där målet som eftersträvas är ett universellt kollektivt gott eller ett allmänintresse (Khakee, 2000: 25). Genom att argumentera för att ett planalternativ är bättre än ett annat kan vi försäkra oss om att nå ett diffust allmänna bästa: ett främjande av hela mänsklighetens utveckling (Strömgren, 2007: 44). Professionella planerare planerar och gör bättre och mer rationella planer är politiker. Planeraren kan ta fram beslutsunderlag men det blir sedan förtroendevalda som fattar besluten baserat på planerarens underlag (Strömgren,2007:240). På så vis är den rationella planeringen förankrad i den representativa demokratin (ibid.). Planering som rationell beslutsprocess erkänner vikten av god kommunikation i de processer där man argumenterar för att en plan är den bästa av flera alternativ, men det är inte det primära i planprocessens (Strömgren, 2007: 48, 50).

Postmodern planering: Inom postmodern planering bör politisk intressekamp ses som ett grundelement i det demokratiska samhället (Strömngren, 2007: 50). Detta för att det inte anses möjligt att finna ett, eller sammanfoga grupp- eller individbaserade intressen, till ett allmänt intresse. Den kommunikativa planeringens fokus på konsensus ses som ett instrument att disciplinera och tysta ner oppositionen och det postmoderna tänkandet innebär istället att civilsamhället mobiliseras mot staten och byråkratin (Strömngren, 2007: 51, 60). Utifrån ett postmodernistiskt perspektiv inte finns en allmänhet för vilken ett universellt allmänintresse kan tillämpas utan det existerar många parallella allmänheter i samhället med en mångfald av intressen (Strömngren, 2007: 52). Det civila samhällets marginaliserade grupper bör, med idealistiska planerarens hjälp, få beslutsmakt och driva sina egna intressen. Staten behövs inte för att styra över människors liv och fullständigt samordna hela beslutsprocessen (Strömngren, 2007: 53). Vilket visar på att det inte ska vara en stark politisk styrning utan medborgarna har beslutsmakten. Då den postmoderna planeringen öppnar upp för en maktkamp som i stor utsträckning sker utanför de representativa arenorna, ersätts eller kompletteras den representativa demokratin med mer direktdemokrati (Strömngren, 2007: 241).

Kommunikativ planering: I planidealet ska planeraren inte vara en teknokratisk expert utan lyssna, lära av andra, kommunicera empatiskt samt ta fram kompromisslösningar i en konfliktfylld miljö (Strömngren, 2007: 45). Planerarens roll är att delta i samverkansprocesser, medla mellan intressenter och agera i förhandlingar för att finna lösningar som gynnar alla (ibid.). Istället för att enbart relatera planering till vetenskap och sökandet efter en optimal lösning, relateras verksamheten direkt till politiken och viljan att tillsammans formulera meningsfulla lösningar på problem (Strömngren, 2007: 45). I detta planeringsideal framhålls en tilltro till att det går att definiera det kollektiva goda som något universellt. I planering som kommunikation finns deliberativa och direktdemokratiska ideal, berörda parter ska samtala sig fram till konsensus och få vara delaktiga genom processen och inte endast vid formella val (Strömngren, 2007: 49). Både politiker, utbildade planerare och berörda medborgare bör delta i planprocessen (ibid.). Genom en god dialog kan berörda parter samtala sig fram till konsensus om vad som gemensamma värden (Strömngren, 2007: 50).

Libertarianism: Är emot planering i sin helhet, statlig reglering och intentionell planering är onödig och ofta skadlig för samhällets utveckling. Därför eftersträvas minimal statlig inblandning för att skydda individens frihet och valmöjligheter, staten ska främst skydda den enskildes äganderätt (Strömngren, 2007: 54; Klosterman, 1996: 2). Den konkurrenskraftiga marknaden kan koordinera individers handlande och tillgodose de varor och tjänster som efterfrågas av samhället, i den mängd som efterfrågas och till det pris samhällets individer är villiga att betala. (Klosterman, 1996: 2). Staten kommer endast behövas för att rätta till marknadens misstag som kan uppstå (Klosterman, 1996: 3). Beslut bör främst läggas i händerna på marknaden, inte staten och professionella planerare, och utgå från summan av enskilda individers konsumtions- och investeringsbeslut. Det kan förekomma universella rättsregler och marknadsmekanismer som gäller alla för att generera goda resultat för samhället i stort (Strömngren, 2007: 57). Bestämmanderätten över markanvändningen överförs från den offentliga demokratiskt valda beslutsorganen till markägaren (Strömngren, 2007: 240).

3.1.1 Graden av politisk styrning

Som tidigare nämnt finns en tydlig spänning mellan i graden av politisk styrning som förespråkas, i de olika planeringsidealen och synen på hur ett eventuellt allmänt intresse kan uppfyllas. Detta bli en mer konkretiserad underkategori till den övergripande politiska dimensionen som ska förklaras närmare. Synen på allmänintresse skiljer sig mellan olika ideal och graden av politisk styrning är en tydlig del av det. Det går att urskilja en skala där det på ena sidan de som förespråkar att planeringen ska ha en minimal roll som kliver in då marknaden misslyckas eller till för att stödja marknaden och inte förhindra marknadens mål om ekonomisk effektivitet (Fainstein & Campbell, 2012: 7). På andra sidan finns de som inte tycker att planeringen ska ha en minimal roll utan en av planeringens funktioner är att den ska utmana den privata marknaden. I genomgången av planeringidealen går det att se på en skala liberala och nyliberala idéer om en spontan utveckling utan planering och statlig inblandning på ena sidan, den postmoderna politiska intressekampen, den kommunikativa planering där politiker, planerare och medborgare samtalar till en rationell planering på motsatt sidan.

3.1.2 Planerarens positionering

Planerarens roll diskuteras i forskningen utifrån deras syn på allmänintresse. Grunden i planeringen och planerarens professionella roll är att arbeta för allmänintresset men planerarens position verkar inte vara säker då skilda syner finns. Denna position beror av den ideologiska kontexten, vilken planering som eftersträvas. Då antagandet om att de arbetar för allmänintresset legitimerar deras yrkesprofession, går det att analysera planerarens roll för en förståelse för vilken syn på allmänintresset som får genomslag och hur det kan förstås ur ett ideologisk-politiskt perspektiv, där en stark statlig styrning ger en stark position för planering som verksamhet men även profession och tvärtom.

Några uppfattningar om planerarens roll i beaktande av allmänintresset:

- Planeraren har en expertroll och tar fram vetenskapligt och faktabaserat beslutsunderlag till de förtroendevalda samt ser till att den rationella beslutsprocessen efterföljs.
- Planeraren som medlare med kopplingar till planering som kommunikation. Planeraren ska möjliggöra givande diskussioner där alla tillsammans kommer fram till gemensamma värden värdet i allmänintresset kan bestämmas genom en dialog som leder fram till konsensus.
- Planeraren ska bevaka och försvara olika "svaga" grupper och minoriteter i processen, som en typ av advokat. Eller säkerställa att alla olika individer och gruppers intressen får komma till tals.
- En mer konservativ syn på planerare där de ska minimera de värsta negativa konsekvenserna av ett planprojekt för allmänhetens skull. Som är kopplat till det ett

liberalt/nyliberalt perspektiv på planering. Planeraren är med och förhandlar samt sluter avtal.

Planerarens position samt *graden av politisk styrning* är två tydliga spänningar i den ideologiska dimensionen som kommer till olika starkt uttryck i de olika idealtyperna. Idealtyperna har formulerats av analytiska skäl, de överensstämmer nödvändigtvis inte med verkligheten utan är tillspetsade och där karaktärsdrag har renodlats för att öka dess användbarhet som just analysredskap (Strömgren, 2007: 28). Hur det teoretiska perspektivet tillämpas i analysen klargörs i metodkapitlet.

Sammanfattande tabell: Planeringsideal

	Allmänintresse	Planerarrollen	Beslutsmyndighet
Rationell	Universellt förutbestämt allmänintresse. Nås med rationell process	Professionell planerare med expertroll	Förtroendevalda/representativ demokrati
Kommunikativ	Skapas i deliberativa processer	Medlande, skapar meningsfull dialog	Medborgare, inslag av direktdemokrati
Postmodern	Intressepluralism, partikulära intressen	Lyfta olika intresse, särskilt minoritetens	Medborgare, direktdemokrati
Libertarianism/nyliberal	Konsument- eller kundintresse	Förhandlande och Stödjer marknadskrafter. Upprätthålla vissa grundläggande lagar och regler	Marknaden/Markägare

4. Metod

Metodkapitlet innefattar forskningsdesign, metod, metoddiskussion samt tillvägagångsätt för kommande analys och ska ingående förklara de principer som ligger till grund för arbetet (Bjereld et al., 2009: 109). Vald forskningsdesign för denna uppsats är en fallstudie. För att samla in empiriskt material har dokumentstudier använts och för att bearbeta materialet har detta kombinerats med en kvalitativ textanalys. Sambanden mellan dessa diskuteras löpande i kapitlet.

4.1 Forskningsdesign: Fallstudie

Den valda forskningsdesignen för undersökningen är en fallstudie. Detta eftersom en fallstudie anses lämpligt med tanke på att de är bra för att se relationer och processer och hur de är sammanlänkade och påverkar varandra. En fallstudie undersöker ett fenomen i sitt verkliga sammanhang på djupet, utreder komplexiteten och kan upptäcka hur många olika delar påverkar varandra och kan besvara varför vissa resultat kan uppstå (Denscombe, 2009: 60–61). Fallstudier riktar sig ofta in på en undersökningsenhet, då tanken är att genom att studera ett enskilt fall kan man skaffa sig insikter som kan belysa det generella genom att titta på det enskilda (Denscombe, 2009: 59–60). En fallstudie utgör en empirisk undersökning som studerar en aktuell företeelse i dess verkliga kontext, framförallt då gränserna mellan företeelsen och kontexten är oklara. Fallstudien används då man uttalat vill ta sig an kontextuella betingelser, då man anser att dessa har stor betydelse för det man studerar (Yin, 2007: 31). Fallstudierna närhet till verkligheten är viktigt för forskare och lämpligt i denna studie där syftet är att undersöka ett fenomen som diskuteras mycket i teorin i praktiken. Fallstudiens styrka ligger i att utveckla en nyanserad bild av verkligheten (Flyvbjerg, 2006: 6).

Det går att genomföra en enfallsstudie eller en så kallad multipel eller flerfallstudie. Valet grundas på den aktuella problemformuleringen och forskningsfrågorna. Det är även relevant att avgränsa studien för att få en praktiskt genomförbar med tanke på aktuell tidsram och den mängd insamlade data som ska analyseras. Fallstudier kritiserar ibland för att det inte skulle kunna gå att generalisera utifrån ett enda fall, Flyvbjerg (2006: 8) menar att detta inte stämmer utan att det beror helt på vilket eller vilka fall som väljs och hur de valts ut. En annan forskare som också argumenterar för att fallstudier är generaliserbara är Yin (2007: 28) som menar att målet med en fallstudie är att utveckla och generalisera teorier (analytisk generalisering) och inte att beskriva frekvenser (statistisk generalisering). Vidare menar Flyvbjerg att en formell generalisering endast är ett sätt att införskaffa kunskap. Att en studie inte sägs kunna bli formellt generaliserad innebär inte att dess resultat inte kan ingå i “den kollektiva processen för kunskapsuppbyggnad inom ett visst område eller i ett samhälle” och att kraften av ett exempel ofta är underskattad (Flyvbjerg, 2006: 10). En enfallsstudie möjliggör att forskaren kan gå in mer på djupet och studera detaljer i fallet vilket kan leda till upptäckter som inte framkommit vid en mer ytlig studie av flera fall (Denscombe, 2009: 59–60, 62). Fallstudie som forskningsdesign gör att ett fall kan sättas i ett teoretiskt sammanhang med hjälp av det teoretiska perspektivet. Analysen som utgår från det dimensionerna i det teoretiska perspektivet återkopplar fallet till det generella forskningsproblemet, vilket gör att

fallstudiens analys av en viss empiri en tydlig koppling till det forskningsproblem som formulerats i problemformuleringen. Det går även att generalisera fallet med tanke på att det är den detaljplaneprocess som följer PBL och genomgår till stor del samma skeden och procedurer som andra detaljplaner.

Val av fall

För att undersöka hur allmänintresset hanteras i svensk planering har fallet Kvarteret Seminariet valts ut för att testa det teoretiska perspektivet och svara på det generella problemet som formulerats i problemformuleringen. Målet med fallstudien är att gå in på djupet och när det är målet, att införskaffa sig så mycket information som möjligt om ett visst fenomen behöver inte alltid ett representativt fall eller ett slumpmässigt val fall det bästa strategiska valet. (Flyvbjerg, 2006: 13). Det aktuella fallet är inte slumpmässigt utvalt, utan det från en relativt stor svensk stad där intressekonflikter uppstår och flertalet aktörer är involverade. Den aktuella detaljplanen är ett omdiskuterat fall med flertalet aktörer både för och emot planförslaget, det har även lett till överklaganden vilket innebär att fler instanser och aktörer har behövt uttala sig och tagit ställning. Fallstudier anses medföra en viss med begränsade förutsättningar för god extern validitet. Fallet som studeras är ett exemplifierande fall, även kallad representativt eller typiskt fall. Det har valts för att fallet utgör en lämplig kontext för de forskningsfrågor som ska besvaras (Bryman, 2011: 77–78). För att komma runt validitetsproblematiken går det att låta det enskilda fallet ansluta sig till en större grupp företeelser, fallet Kv. Seminariet anses höra till gruppen detaljplaner som berör förtätning med bostadsbyggnad inom områden som lett till flertalet intressekonflikter.

Tidigare forskning har studerat hur planerare försöker definiera vad allmänintresse är och hur det kan förstås teoretiskt, denna studie utgör ett tillfälle att uttala sig om hur allmänintresse används i en planeringsprocess i praktiken. Samt att genom att studera ett specifikt fall av planering användandet av allmänintresset kan det generella problemet belysas och kan fallet kan bli ett tillägg till den pågående diskussionen med ett svenskt perspektiv - det blir ett exemplifierande fall som kan relateras till ett generellt forskningsproblem.

4.3 Metod för insamling av empiriskt material

Det empiriska materialet samlas in genom den kvalitativa metoden dokumentstudier. Detta har valts eftersom studien utgår från texter som empiriskt material. I textens mening och makt av Bergström och Boréus (2012) beskrivs hur texter bör användas i studiet av sådana fenomen som kommer handla om relationer mellan människor, ofta i tydligt urskiljbara grupper i ett samhälle. Till exempel fenomen som makt, politik, ekonomisk eller andra marknader eller konflikter studeras då texterna säger något om vårt sätt att tänka och våra handlingar. Texter är resultaten av att någon eller fler vill förmedla något till andra och de konsekvenser för vad människor tänker och gör, texter speglar både medvetna och omedvetna föreställningar som människor i texternas tillkomst miljö innehar (Bergström & Boréus, 2012: 17).

En fördel med att basera studier på dokument är att de i många fall är ett lättillgängligt material, i det här fallet offentliga handlingar som går att begära ut från den aktuella kommunen. De är lätta för andra att kontrollera och de är tillgängliga för offentlig granskning

(Denscombe, 2009: 316). När det empiriska materialet är dokument är det av vikt att vara medveten om att information i dokument kan vara felaktig, dokument kan exempelvis kan ha redigerats av tjänstemän innan de kommer ut (Yin, 2007: 113). I det här fallet är det offentliga handlingar som studeras och de yttranden i helhet som kommit in angående planförslaget. De som är kritiska till användandet av dokument som datakälla är det på grund av risken att forskaren utgår från att alla slags dokument rymmer den rena sanningen. Alla dokument framställs med ett visst syfte och för en specifik målgrupp och studiens mål och syfte skiljer sig från dessa (Denscombe, 2009: 317). Genom att vara medveten om detta och ha det i åtanke under läsning, analys och tolkning minimeras risken för att vilseledas av dokument informationen och man håller sig istället kritisk vid tolkningen av materialet (Yin, 2007: 115).

Kvalitativa intervjuer hade kunnat komplettera studiens metod för en djupare utveckling av de olika argumenten som framkommer. En ytterligare metod, och främst en kvalitativ intervjumetod är tidskrävande och då det empiriska materialet är omfattande fokuseras på det på en metod i den här uppsatsen.

Empiriskt material:

Materialet handlar om en detaljplaneprocess och det är därmed planförslaget och dess planbeskrivning som studeras, samt samrådsredogörelse, inkomna yttranden och utlåtanden. Samt mark- och miljödomstolen och mark- och miljööverdomstolens domar. Fallet följer den formella detaljplaneprocess som finns med de obligatoriska steg lagstiftningen kräver. Innehållet i detaljplanen kan skilja sig åt från fall till fall men det valda fallet är en omdiskuterad plan vilket kan tyda på att det finns intressekonflikter där allmänintresset kan tänkas träda fram som ett viktigt intresse att bevaka och att det kan vara ett fall som ställer vägningen mellan intressen på sin spets med tydliga ställningstaganden. Vilket kan leda till en diskussion om vilka värderingar av ett allmänintresse som finns representerat eller inte. Inkomna synpunkter och uttalanden från olika aktörer har nummerats för att öka systematiken i hanteringen av alla dokument, detta material finns dock inte presenterat i uppsatsen.

Materialet består av en detaljplan som tagits fram av stadsbyggnadskontoret i Uppsala i samarbete med två konsultbolag och som godkänts av kommunfullmäktige. I samrådsredogörelse redovisas inkomna synpunkter vid samrådskedet i en sammanfattad form som kommunen besvarar. 43 granskningsyttranden¹, från medborgare, organisationer, nämnder, politiska partier, statliga verk och länsstyrelsen har studerats samt kommunens granskningsutlåtande. Som komplement har även två domar (Mål nr: P 1483–13 och Mål nr: P 8800–13) som tillkommit efter överklaganden studerats eftersom sakägare, kommunen, länsstyrelsen då har fått utveckla sina argument ännu en gång vilket kan ge en fördjupad bild av deras motiveringar för sina ställningstaganden och ståndpunkter i olika frågor.

Forskningsetik handlar om att respektera deltagares rättigheter och integritet (Denscombe, 2009: 193). Etiska överväganden i denna uppsats har gjorts med tanke på att materialet består av offentliga handlingar men enskilda privatpersoner som är aktiva aktörer anonymiseras för

¹ Dessa kan fås på begäran

att skydda deras identiteter i uppsatsen då de inte är relevant för forskningens resultat. Enskilda individer benämns i en samlad grupp som sakägare.

Studerade inlagor

Tillgänglighet/privatisering	Kulturmiljö	Planprocessen	Övrigt
25	23	16	7

Ovan presenteras de inlagor som studerats, sorterade efter teman. Att antalet överstiger den totala summan av studerade inlagor (43 st.) beror på att i flertalet yttranden finns argument som passar flera teman, vilket bidrar till att mycket information kan utläsas av en inlaga. Kategorin Övrigt är de inlagor som anses vara utan egentliga argument, exempelvis ”ingen erinrad”, vattenfall påpekar endast att de kommer att planera ett nytt lågspänningsnät i området, en sakägare uttrycker sitt missnöje med planen men utan motivering varför, ett handlade om att de idag har svårt att hitta parkeringsplatser m.m. Ett yttrande som ansågs tveksamt om det skulle hamna i övrigt eller inte var ett som hänvisade helt till ett annat yttrande inskickat av en organisation. Eftersom det inte innehåller några egna argument placerades det i övrigt.

4.4 Kvalitativ textanalys

För att analysera dokumenten används en kvalitativ textanalys. Kvalitativ textanalys går ut på att med texter som utgångspunkt undersöka och analysera olika problem och samhällsfenomen. Ett kvalitativt angreppssätt har valts då det brukar relateras till studier där forskaren är intresserad av vilka kvaliteter eller egenskaper ett fenomen eller företeelse har, då en förståelse för egenskaperna kan hjälpa oss förstå företeelsen (Bjereld et al., 2009:118).

Den kvalitativa textanalysen är del av en hermeneutisk tradition som handlar om att läsa, förstå och skapa mening ur texten, antingen med fokus på textförfattarens avsikt eller en läsares tolkning av samma text. Det handlar om att välja ut och förhålla sig till olika typer av texter och deras innehåll och skapa kunskap om texternas innebörder utifrån ett väl avgränsat undersökningsproblem, i det här fallet hur allmänintresset hanteras i planeringen. En kvalitativ textanalys är mer än en sammanfattning av de aktuella texterna utan forskaren ska kunna berätta något med hjälp av analysen av texterna (Esaiasson et al., 2012: 215). Inför en textanalys behöver man bestämma om materialet ska analyseras väldigt fritt eller utifrån förbestämda kategorier. I ett första steg utgår analysen från teman för att i nästa steg utgå från de olika argumentationstyperna, då det intressanta i analysen är de olika argumenten är det naturligt att analysen utgår från dessa.

Tolkning av texterna

Hur går då tolkningen av texterna till? Inom hermeneutiken talar man om den hermeneutiska spiralen för att bringa förståelse i textmaterial som kan kännas besvärlig. En av de viktigaste utgångspunkterna är att ett textställe måste förstås utifrån den helhet den är del av samtidigt som helheten måste förstås utifrån delarna. Det betyder att för att tolka en viss del eller textstycke måste tolkaren ta hänsyn till hela texten samtidigt kan en förståelse för ett kritiskt

textavsnitt leda till att hela texten kan förstås i nytt ljus. Tolkningsproblematik är särskilt viktigt då texter och dokument är undersökningsmaterialet. Det är viktigt att sätta texten i ett sammanhang och ha en genrekänedom för att göra rimliga tolkningar och grunden till denna genrekänedom läggs i och med forskningsöversikten som fokuserar på planering och allmänintresset roll i offentlig planering. Studieobjekten är människor eller grupper av människor som står i vissa relationer till varandra och det är därför viktigt att förstå och förklara kontexten (Bergström & Boréus, 2012: 39–40).

Intersubjektivitetsbedömning kräver att det är tydligt vilka formuleringar som ligger till grund för tolkningarna, i den här studien kommer tolkningsarbetet medvetet hållas relativt fritt, vilket ställer höga krav på motiveringen av de slutsatser som dras (Bergström och Boréus, 2002: 25). En tolkningsregel Esaiasson tar upp för just kvalitativa textanalyser är att tolka generöst. Detta är ett sätt att utmana sina egna föreställningar och på så vis uppnå största möjliga insikt och handlar om att utgå från det som står i texten och att texterna visar en position som är värd att ta på allvar. (Esaiasson et al., 2012: 223). Tolkningen går ut på att försöka dra rimligast möjliga slutsats på basis av den kunskap man har. Det betyder att när det uppstår svårigheter vid tolkning av textavsnitt prövas möjliga tolkningar på texten för att komma fram till vilken tolkning som stämmer överens med resten av texten. Del- och helhetsprincipen är viktigt inom den hermeneutiska spiralen (Fejes & Thornberg, 2015: 77). Detta ska ske utan att eventuella motsägelser som kan finnas i en text eller ett resonemang sällas bort.

De tolkningar som kommer redovisas i empirin och kommer förklaras närmare med utgångspunkt i det teoretiska perspektivet i analys och med argumenterade slutsatser för att säkerställa en god intersubjektivitet (Bergström & Boréus, 2012: 39–40). Citat är viktiga för att förtydliga att det inte handlar om att jag som forskare lagt mina egna förutfattade meningar på materialet, återigen handlar det om en generös och rättvis tolkning. Forskarens "jag", identitet, värderingar och förförståelse kan inte helt elimineras från analys och tolkningsprocessen även om strävan är att ta sig an analysen med ett öppet sinne, det betyder i det här fallet att en text skulle kunna tolkas olika av två olika forskare. En medvetenhet och reflekterande om detta ska minska att egna förutfattade meningar påverkar analysen i allt för hög utsträckning, samt att vara tydlig med att redovisa tolkningarna. Samtidigt tillåter kvalitativ forskning alternativa förklaringar och en tolerans för tvetydigheter och motsägelser i större utsträckning än kvantitativ (Denscombe, 2009: 398). Genom en god medvetenhet om den egna positionen till det som undersöks finns alla förutsättningar för en undersökning som kan bidra till en ökad förståelse för det aktuella fenomenet (Esaiasson et al., 2012: 218).

4.5 Tillvägagångssätt:

Denna kvalitativa textanalys utgår från en aktiv läsning av texter, detta betyder att frågor kontinuerligt ställs till texten under tiden för att se efter om texten, eller man själv kan besvara dessa frågor. Frågorna handlar ofta om hur argumentationskedjan ser ut: Vilka argument framkommer? Vem eller vad argumenterar man mot? (Esaiasson et al., 2012: 210). Det första steget i analysen var att läsa igenom det för att göra mig med bekant med det aktuella fallet. Detta gav en inblick i hur den aktuella debatten såg ut och jag kunde börja urskilja

argumentationslinjer som jag kunde följa analysera närmare. Detta är ett sätt att systematiskt dela upp en fall i dess beståndsdelar. Denna första läsning av texterna ledde till att några centrala teman kunde urskönjas med ställningstaganden med argument för och emot delar av planens innehåll med hänvisning till allmänna intressen eller ett allmänintresse. Att dela in de empiriska resultaten i dessa centrala teman säkerställer att analysen inte svävar iväg från ämnet samt att det underlättar tolkningen av resultatet och vid analysen så att det tydligt knyts till kontexten (Esaiasson et al., 2012: 217–218). Det teoretiska perspektivet visar att allmänintresset i planeringen är något som bara kan formuleras i en viss kontext. Kontexten blir således viktig för att förstå texterna och även uppfattningar, motivering och/eller försvar av allmänintresset samt för att förstå vilka aktörer och intressen som är involverade i fallet. Det är utifrån dessa centrala teman som empirin, fallstudiens data, presenteras. Det medför att det förtydligas hur resultaten är kopplade till den aktuella kontexten och är ett sätt att avgränsa det som ska analyseras. Dessa kontextuella teman har valts ut då de anses innehålla meningsbärande element i form av att de pekar på ett allmänintresse över tydligt formulerade egenintressen och ger en första indikation på vilka intressen som formuleras som allmänna och. De presenteras nedan tillsammans med en kort förklaring om varje temas innehåll.

- **Tillgänglighet för allmänheten kontra privatisering.** Argumentationen i fallet rör sig mycket kring ett parkområde och hur det kommer påverkas i fråga om tillgänglighet för allmänheten kontra privatisering av området. Vilka är argumenten för och emot byggplanerna med tanke på allmänhetens tillgänglighet och privatiseringar?
- **Kulturmiljövård:** Hur ska kulturmiljön hanteras som ett allmänintresse, vilket kulturellt värde har kulturmiljön för medborgarna, staden och/eller nationen och vilka kulturella argument är det som få genomslag? Hur beskrivs det utpekade riksintresset för kulturmiljövård? Vilka argument framförs av olika aktörer för och emot en påtaglig skada på riksintresset?
- **Processen:** Skilda synpunkter på hur processen sett ut och hur den bör gå till. Frågor om demokrati i processen och vems intressen man tar hänsyn till, hur beslut fattas och av vem är ett återkommande tema. Hur argumenterar planerna för sin ståndpunkt de avvägningar och val som görs?

Exempel:

Som boende i närområdet ser jag hur parken redan idag, trots att den inte är en offentlig park i legal mening, används i mycket stor omfattning för rekreation och lek. Bollspel, picknick, grillning, hundrastning, motionerande, skidåkning, gitarrspelande, barnlek, och äppelplockning sker dagligen. Dessutom har den för oss närboende och övriga passerande Uppsalabor och besökande stort lugnande värde även när vi inte vistas i parken (Sakägarinlaga: 8)

Detta är ett exempel på ett argument som handlar om allmänhetens tillgänglighet kontra privatisering. En aktör argumenterar för att planen riskerar att hindra allmänheten, i detta fall närboende och övriga passerande tillgång till parkområdet som redan idag är en viktig plats för en viss allmänhet.

En första urvalsprocess sker vid närmare läsning av texterna där textavsnitt och citat kopplade till de centrala teman som identifierats. Att det anses kunna handla om allmänintresse basera på att det är uttalanden som handlar om fler än den som skriver texten, att en viss åtgärd gynnar eller är skadlig för något kollektivt intresse, gemensamma värden eller allmänna bästa enligt textförfattaren medan ett enskilt intresse är värdefullt ur en enskild synpunkt. På så vis antas ett argument som innehåller nationell eller allmänheten, offentlig bedöms alltså värdja till allmänintresset men metoden utgår inte från dessa som strikta sökord då risken finns att mer nyanserade sätt att uttrycka att något är ett allmänintresse kan missas. Tolkningsarbetet hålls relativt öppet vilket ställer höga krav på motiveringen av de slutsatser som dras (Bergström & Boréus, 2002: 25). Det är därför viktigt och min förhoppning att det framgår tydligt vilka formuleringar som ligger till grund för tolkningarna.

Eftersom fokus ligger på argumentationer, särskilt för att svara på studiens första forskningsfråga, är det viktigt att förtydliga vad som menas med argumentation. Att argumentera betyder att övertyga andra människor om en handlingsinriktning, en värdering eller en verklighetsbeskrivning. Vilket är viktiga element att hantera i en textanalys. Därför är också delar av en argumentationsanalys användbara i denna studie. Argumentation behöver inte endast bestå i ställningstaganden och motiveringar för eller emot bestämda uppfattningar, utan de måste hittas och förstås i sitt sammanhang (Bergström & Boréus, 2002: 91–93). Jag har därför under läsningen sökt denna typ av argument i relation till de olika kontextuella temana för att sedan göra en tolkning av om de direkt verkar beröra egenintressen eller allmänintressen. De olika argumenten klassificeras enligt följande:

- *Orsaksargument*: går ut på att sändaren försöker övertyga genom att peka på orsaksrelationer. Exemplet ovan kan anses vara ett orsaksargument.
- *Generaliseringsargument*: Premissen handlar om att dra slutsatser från enstaka fall till många fall.
- *Auktoritetsargument* där man väddar till någon auktoritet för att övertyga om budskapet (Bergström & Boréus, 2002: 122).

De empiriska resultaten, bildar en typ av delanalyser av varje tema. Dessa teman analyseras sedan närmare tillsammans och mer detaljerat genom att lägga till begrepp från det teoretiska perspektivet för att kunna ge svar på uppsatsen forskningsfrågor: *Vilka intressen som formuleras som allmänna och hur man argumentera för dem och vilken syn som får genomslag i planprocessen och den slutliga detaljplanen*. Detta görs genom att ställa kritiska frågor till de empiriska resultaten angående den ideologiska dimensionen. I analysen förs en

diskussion utifrån argumentationen i fallet. Resultaten relateras där till idealtyper, centrala aspekter i form av olika förhållningsätt till allmänintresset löpande i analysen för att kunna säga något om den ideologiska dimensionen.

Vilken grad av politisk styrning framkommer diskuteras utifrån:

Hur ser processen ut och vem har *beslutsmakten*? Finns ett konsekvensperspektiv, eller processperspektiv? Vilken eller vilka uppfattningar är det som framträder samt är det förtroendevalda, medborgare eller markägare som har *beslutsmakten*. Detta påverkar vilka intressen som formuleras som allmänna.

Hur ser planerarrollen ut i förhållande till övriga aktörer:

Är planeraren främst den rationella, den medlande och kommunikativa planeraren, stödjande för minoriteter eller förhandlande mellan offentlig och privat sektor? Hur anser sig planerarna säkerställa ett allmänintresse/allmänna intressen och således planeringens legitimitet? Detta är intressant eftersom att *planerarens position* i förhållande till andra aktörer kan också kan ge svar på vilken typ av *planprocess* som förespråkas samt ge svar på vilken syn på allmänintresse som får genomslag i planprocessen.

Analysen resulterar i att slutsatser kan dras och forskningsfrågorna besvaras och relateras till uppsatsens problemformulering och syfte. En avslutade diskussion förs sedan om den valda metoden och teoretiska perspektivets användbarhet och i vilken grad uppsatsen slutsatser kan generaliseras.

5. Redovisning av empiri

I detta kapitel kommer resultaten från insamlingen av empiriskt material presenteras. Redovisningen av empirin börjar med en kort introduktion av det specifika fallet för en kontextuell förståelse som kan vara av vikt vid tolkning av resultaten och för läsarens förståelse av fallstudien. Planens huvuddrag presenteras, ärendets gång och det riksintresse som är aktuellt i fallet. I det empiriska materialet finns det en mängd olika intressen som tas upp. En hel del är individuella intressen, som handlar om exempelvis enskildas utsikt, att de inte förväntade sig exploatering i denna grad när de flyttade in i närområdet. Men det som tas upp här i det empiriska resultatet är avgränsat till exempel på sådant som kan tolkas som allmänna intresse, där sär- eller egenintressen inte är uppenbara. De empiriska resultaten presenteras utifrån tre centrala kontextuella teman detta för att tydliggöra de olika citat, ställningstaganden och argument som kommer tas upp under nästföljande analyskapitel. Under varje tema presenteras en delanalys, av argumentation till respektive tema med paralleller till tidigare forskning. I analyskapitlet kopplas sedan detta än tydligare till teori och forskningsöversikten för att forskningsfrågorna ska kunna besvaras.

5.1 Presentation av fallet

I denna presentation ska den lokala kontexten förklaras, planens innehåll mål och syften, planärendets gång och ett förtydligande om vilket riksintresse det är som diskuteras. Detta är för att ge en övergripande bild av fallet för att skapa en förståelse för de argument som framförs och som sedan analyseras.

Planen:

Detaljplanen för kvarteret Seminarier har tagits fram av kommunernas stadsbyggnadskontor i samarbete med två konsultfirmor (Uppsala kommun, 2009: 3). Planförslaget syftar till att 240–250 lägenheter, på 6–7 våningar, ska uppföras i kvarteret seminarier. Enligt planförslaget ska befintlig bebyggelse få en användning anpassad till dess kulturhistoriska värde. Förskola samt en allmän kvartersmark ska finnas inom området. (Uppsala kommun, 2009: 3). Marken är inte kommunalt ägd utan NCC, senare fastighetsbolaget Bonava, är de aktuella markägarna. Marken där seminarieparken ligger idag är kvartersmark men i samband med detaljplanen finns en överenskommelse om att markägaren ska överlåta en del till kommunen att förvalta som allmän park.

På området finns äldre byggnader och planområdet ligger inom ett område utpekat som riksintresse för kulturmiljövård, det finns även en skola i den gamla seminariebyggnaden och en park som används som skolgård och rekreationsområde för boende i närområdet.

Planförslaget har fått uppmärksamhet under flera års tid och blivit omdiskuterat i lokalmedia i debattartiklar och insändare. En Facebook-grupp kallad, "Rädda Seminarier", startades och fick över 1000 medlemmar och Föreningen Seminarieparkens vänner lämnade i april 2012 in cirka 6 500 namnunderskrifter till kommunen för att få till en folkomröstning i ärendet, vilket inte skedde. Planärendets formella gång presenteras i följande avsnitt.

Ärendets gång

- Planförslag upprättas, och godkänns av byggnadsnämnden för samråd 2009-06-30.
- Samråd angående planförslaget hölls 2009-08-21 t.o.m. 2009-10-05.
- Samrådsredogörelsen är daterat 2011-04-05.
- Planen ställdes ut t.o.m. 2011-11-17.
- Kommunfullmäktige beslutade 2012-04-23 att anta planen.
- Beslutet upphävdes av mark-och miljödomstolen 2013-09-09.
- Mark-och miljööverdomstolens dom föll 2014-03-24.

Förslaget till ny detaljplan för kvarteret seminariet i Uppsala tas fram av stadsbyggnadskontoret 2009 och går genom den formella planprocessen med samråd och utställning. Under utställningen inkommer 36 skriftliga yttranden från olika sakägare, många av dem kritiska till förslaget.

Planen godkänns av kommunfullmäktige 2012 men beslutet överklagas till länsstyrelsen av ett tjugotal klagande.

Då planen överklagas till länsstyrelsen utreder länsstyrelsen om planen faktiskt påtagligt skadar området för riksintresse som det tidigare funnits oro kring, men bedömningen är att det inte gör det och kommunen och länsstyrelsen är därmed på samma sida angående planens genomförande.

Detta leder till att den av kommunfullmäktige godkände detaljplanen överklagas till mark-och miljödomstolen av totalt 13 stycken klagande. Det första mark-och miljödomstolen (fortsättningsvis MMD) påpekar i kommunens planarbete är att det råder ett förfarandefel då de anser, likt de klagande, att planförslaget avviker från kommunens översiktsplan (MMD, 2013: 2). Denna avvikelse är inte redovisad vid kungörelse om utställning av planförslaget eller i den av kommunen utställda planbeskrivningen och strider på så vis mot 5 kap. 24 § första stycket 2 och 26 § andra stycket i äldre PBL och därmed ska beslutet att anta detaljplanen hävas. Även angående skadan på ett område av riksintresse gör MMD en annan bedömning och menar att det påtagligt och irreversibelt skadas och planen ska därför även på denna punkt hävas (MMD, 2013: 7). När en detaljplan överklagas är det domstolens uppgift att avgöra om parken med tillhörande byggnader anses vara av riksintresse för kulturmiljövård som skyddas av miljöbalken 3 kap. 6 § andra stycket (MMD, 2013: 13).

Kommunen står fast vid sin uppfattning och överklagar beslutet om att planen ska upphävas till mark-och miljööverdomstolen. Mark-och miljööverdomstolen (fortsättningsvis MÖD) gör den bedömningen att mark- och miljödomstolen haft fog att upphäva antagandebeslutet och kommunens överklagande avslås. År 2017 fanns dock ett nytt förslag återigen på bordet.

Nedan presenteras det aktuella riksintresse som det hänvisas till i det empiriska materialet.

Riksintresse K40 A Uppsala stad

Det aktuella riksintresset för kulturmiljövård i fallet är *Riksintresse K40 A Uppsala stad*. Kyrkans, centralmaktens och universitetets monumentala byggnader, med rutnätsplan och raka tillfartsvägar från 1600-talet motiverar att det är ett utpekat riksintresseområde (MÖD, 2014: 18).

Uttryck för riksintresset beskrivs som:

- Domkyrko- och universitetsstadens bebyggelse med institutioner och studentnationer från medeltid och framåt samt slottet från 1500-talet.
- Gatunät med kvarvarande medeltida drag, rutnätsplan och tillfartsvägar från 1600-talet samt tomtstrukturen med bevarade rester av oregelbundna tomter från tiden före 1643 års reglering.
- Partier av småskalig trädadsbebyggelse, stora regementsområden och flera monumentala miljöer med offentliga byggnader. Vetenskapshistoriskt unika trädgårdsanläggningar samt parker.
- I anslutning till den äldre stadskärnan finns bostadsområden från 1900-talets första hälft och efterkrigstiden av plan- och arkitekturhistoriskt intresse. (MÖD, 2014: 18).

I följande avsnitt presenteras empirin utifrån tre identifierande teman *Tillgänglighet kontra privatisering*, *Kulturmiljö som allmänintresse* samt *Planprocessen*.

5.2 Tillgänglighet kontra privatisering

Som boende i närområdet ser jag hur parken redan idag, trots att den inte är en offentlig park i legal mening, används i mycket stor omfattning för rekreation och lek. Bollspel, picknick, grillning, hundrastning, motionerande, skidåkning, gitarrspelande, barnlek, och äppelplockning sker dagligen. Dessutom har den för oss närboende och övriga passerande Uppsalabor och besökande stort lugnande värde även när vi inte vistas i parken. (Sakägarinlaga: 8)

I de inkomna synpunkterna återkommer denna argumentation i olika variationer. Allt eftersom fler byggnader kommer på plats i området desto viktigare framstår just seminarieparken för de boende i området (Sakägarinlaga: 23). Bristen på grönska blir ett annat argument som framhävs för ett bevarande med ord som ”låt den vara den gröna lunga” som uppsalaborna behöver (Sakägarinlaga: 7) att det redan är brist på grönområden i denna del av staden (Sakägarinlaga: 9). Även länsstyrelsen uttalar sig på liknande sätt vid samråd nämligen att det skulle innebära en ”förlust för stadsdelen, som lider brist på parkområden”. (Uppsala kommun, 2011: 6). Kritiska medborgare menar vidare att utformningen av den park som blir kvar kommer leda till att den upplevs privat och kommer användas som endast av de som flyttar till området med ifrågasättanden om hur ”man uppfatta en grönyta som allmän park med 200 balkonger på nära håll” (Sakägarinlaga: 22). Samt att kommunen kommer

behöva underhålla ett grönområde som i praktiken kommer fungera som en privat bostadsgård (Sakägarinlaga: 8). Detta är exempel på orsaksargument, som syftar till att övertyga om att planen bör revideras eller inte antas alls.

Argumentationen mot byggplanerna underbyggs av orsaksargument att planen medför en otillåten utveckling med hänvisning till PBL genom att "Kravet på att tillgodose behovet av parker och grönområden inom eller i nära anslutning till områden med sammanhållen bebyggelse har stärkts i PBL 2010" (Sakägarinlaga: 9), och att "tillkommande stadsdelspark redovisas just i kv. Seminariet." (Sakägarinlaga: 9) redovisas i det i den aktuella översiktsplanen och att kommunen i sitt parkprogram skriver om att en stadsdelspark eller kvarterspark ska finnas inom 300 m från bostaden (Sakägarinlaga; 22). Detta kombineras med argument för parkens inverkan på både "hälsa och välbefinnande" (Sakägarinlaga: 26). och vikten av att parken bevaras till de som bor i området och framtidens uppsalabor (Sakägarinlaga: 8). Hur kommunen planerar för att tillgodose fritidsaktiviteter och rekreation ifrågasätts (Uppsala kommun, 2012: 8).

Att NCC har förvärvat marken kan inte ses som ett absolut argument för att fylla den med höga bostadshus. (Sakägarinlaga: 7)

Kritiska medborgare ser hotet om privatiseringar som en effekt av markägarförhållandet, att en privat fastighetsägare äger detta område, som är viktigt för dem anses vara problematiskt och de anser att det är kommunens ansvar att se till att tillgängligheten säkerställs. Denna typ av argumentation återkommer i form av att kommunen borde ha köpt marken när de hade chansen de borde ha utnyttjat sin "förköpsrätt" (Sakägarinlaga:7) och att kommunen borde rätta till detta "felaktiga beslut" (Sakägarinlaga 8) och erbjuda NCC "ersättningsmark på annan plats" (Sakägarinlaga: 7). Detta för att byggföretaget ska kunna "bygga bostäder på lämpligare ställe" (Sakägarinlaga: 22). Detta används som argument att området i sin helhet istället kan bli allmän "vilket skulle gynna hela stadsdelen" (Sakägarinlaga: 22). Sakägarna anser att orsakssambandet att NCC äger marken inte bör tolkas som att deras intressen helt ska styra vad som sker på området, utan medborgarna i stadsdelen bör få något att säga till om. I sitt granskningsutlåtande svarar kommunens planerare att detta är ett val kommunen tidigare gjort och inget som kommer ändras nu i efterhand. Men de lyfter fram att markägarna gått med på att "Mark för allmän plats ska upplåtas till kommunen utan ersättning" (Uppsala kommun, 2012: 12).

Seminariet och byggnaderna i kvarteret kommer att få en annan användning. Risken finns att parken med en ny ägare alternativt hyresgäst på fastigheten inte kommer att skötas på samma sätt som idag och att den därmed kommer att förfalla. Med nya ägare/hyresgäster finns också risken att parken inte kommer att vara tillgänglig för allmänheten i framtiden. (Uppsala kommun, 2009: 26.)

Planerarnas inställning följer upp argumenten med att privatisering kan ses som ett hot mot denna tillgänglighet med använder orsaksargument som tyder på att ett genomförande av planen är det som kan "säkerställa" (Uppsala kommun, 2011: 13–14) att område förblir tillgängligt för allmänheten. "Risken" är annars att parken kan komma att bli helt privat och otillgänglig för allmänheten. I argumentationen återkommer denna inställning att parken kommer bli allmän genom att den blir officiellt kommunal och den nya parken ska "sörja hela stadsdelen" Uppsala kommun, 2012: 8). De stärker sitt ställningstagande i granskningsutlåtandet när de uttrycker att "Trädgården kommer inte heller att vara tillgänglig för allmänheten i framtiden." (Uppsala kommun, 2012: 14) om inte planen genomförs. En allmän kvartersmark ska anläggas centralt i kvarteret, utformningen av kvarteret ska vara anpassad för att parken ska ses som "lättillgänglig och välkommande för allmänheten" (Uppsala kommun, 2009: 12). I argumentet ovan framgår att "Seminarier och byggnaderna i kvarteret kommer att få en annan användning" (Uppsala kommun, 2009: 26) och planen innebär en möjlighet att skapa en allmän park inom området i samband med den kommande förändringen. Byggnadernas placering kommer möjliggöra för en allmän anlagd park i kvarterets centrala del och denna park anser kommunen är tillräckligt stor för att "möta allmänhetens behov." (Uppsala kommun, 2011: 14). De lyfter även fram att de tagit till sig en del synpunkter och "parkens storlek kommer utökas till cirka 1–1,5 hektar från liggande förslag." (Uppsala kommun, 2011: 13–14) samt att "Bostadsgårdarnas yta minskas till parkens fördel." (Uppsala kommun, 2011: 3).

Visionen för seminarieparken är att den i framtiden kommer att erbjuda sina besökare en naturupplevelse i en historisk miljö med dagens behov som förtecken. (Uppsala kommun, 2011: 13–14).

Argumentationen för att planerna är för samhällets framåtskridande framgår i och med ordval som "dagens behov som förtecken" och att området kommer vara "en viktig resurs för staden som bostadsmiljö och offentlig parkmiljö". (Uppsala kommun, 2011: 21). Dessa behov preciseras inte uttryckligen men i nollalternativet framgår det att om planen inte genomförs kommer "Ny bostadsyta motsvarande det som planförslaget genererar skulle behöva sökas på andra platser för att tillgodose efterfrågan på bostäder i Uppsala stad" (Uppsala kommun, 2009: 23). Bostadsbehov anses vara stort och ett orsaksargument för att exploatera området. Planerarna anser sig även ha bearbetat förslaget med tanke på värden så som "kulturmiljö, tillgängligheten för allmänheten för rekreation "för att "minimera dess negativa påverkan" (Uppsala kommun, 2009: 23).

Delanalys: Tillgänglighet kontra privatiseringar argumentationen

Studien av materialet visar att mycket av de diskussioner som uppkom i samband med planförslaget kom att till stor del handla om seminarieträdgården och parkområdet som finns på området, samt dess framtida användning och utformning. Behovet av en stadsdels- eller kvarterspark verkar alla parter vara överens om, men åsikterna angående utformningen och storleken varierar. Tillgänglighet för allmänheten lyfts ofta fram i denna argumentation där privatisering ses som ett hot mot denna tillgänglighet. Argumentationen angående allmänhetens tillgänglighet kontra privatiseringar är bestående av olika motstående orsaksargument. Privatiseringar, som kan tolkas som en stark marknadsorientering och en spontan utveckling är inget som förespråkas av varken de som är positiva eller negativa till planerna. Sakägarna tolkas önska mer kommunal styrning då de anser att kommunen borde ha detta, enligt dem värdefulla område, i sina ägor för att förhindra en total privatisering. Orsaksargument angående hur området används idag av de närboende i stadsdelen är återkommande mot den planerade exploateringen. Parkområdet anses ha värden i form av rekreation, hälsa och välbefinnande för de närboende och stadsdelen i stort. Kommunen svarar med att det finns ett bostadsbehov som behöver mötas och att det är rimligt att detta sker på planområdet, oavsett om det används som parkområde idag.

Ett av kommunens orsaksargument är att ett nollalternativ kommer kunna göra området helt privat, planen anses tillföra värden i form av en officiell allmän park. Detta kan de göra i samband med exploateringen då det medför att privatägd mark kommer föras över och bli kommunal. De privata aktörerna har inflytande i och med att de överlåter marken men kommer få exploatera och bygga bostäder med vissa villkor. Det huvudsakliga villkoret är att en allmän park anläggs. Detta kan tolkas som att kommunen framför detta planförslag som det bästa alternativet. Det kan även tolkas utifrån det Murphy och Fox-Rogers (2014: 237) beskriver som något en byråkratisk planerare skulle göra, nämligen att se till att minimera en plans negativa effekter för att säkerställa att hänsyn tas till allmänheten och allmänintresset, eftersom förslaget sågs ha bearbetats av just denna orsak.

Kommunen och markägarna verkar ha gemensamma intressen i bostadsbyggande då detta formuleras av kommunen som ett behov för Uppsala och att mark för att möta det behovet utan planens genomförande behöver hittas någon annanstans. Sakägare hävdar istället att detta leder till att det privata vinstintresset får för stort inflytande och endast kommer gynna de framtida boende i området och inte de som bor där idag. Paralleller kan dras till det exempel som tas upp i forskningsöversikten där två olika formuleringar av allmänintresse som kan vara svåra att förena uppkom, i det fallet handlade det om att skydda en allmän plats eller att gynna en ekonomisk utveckling (Tait, 2016: 335 och Maidment, 2016: 370). I det fallet, likt det här, fallet kände medborgarnas att beslut som påverkar deras liv inte fattas tillsammans med dem utan är något som påtvingas ovanifrån. Tait (2016) menar att detta beror på att olika aktörer ser allmänintresset ur olika perspektiv där allmänheten i allmänintresset formuleras olika. De olika perspektiven här kan tolkas vara om det är hela stadens invånare som ska räknas med, vilket kommunen gör när det argumenterar utifrån ett generellt bostadsbehov, eller de direkt berörda som sakägare argumenterar för utifrån sin närmiljö och stadsdelens behov av grönytor.

Sakägare betonar i denna argumentation att de anser att kommunen hellre ser till privata intressen än till vad de anser ligga i allmänintresset, vilket kan visa på tendenser av en marknadsorientering. Marknadsorientering och nyliberala drag i planeringen har i forskningen diskuterats ur flera perspektiv. "Hotet "om privatisering kan ses utifrån ett marxistiskt perspektiv där detta förstås som att kapitalismen styr det politiska systemet vilket leder till att statens mål tenderar att konsekvent reflektera kapitalistiska vinstintressen istället för något allmänintresse (Murphy & Fox-Rogers, 2014: 231, 233). Detta skulle då gå att tolka som att den nyliberala ideologin blivit så normaliserad att planeringen inte har möjlighet att ifrågasätta eller utmana marknads och den socioekonomiska elitens intressen (Allmendinger, 2009: 107 och Murphy & Fox-Rogers, 2014: 231, 233). Andra hävdar att detta handlar mer om ett ökat inslag av nyliberal ideologi, att det handlar om en sorts förhandlingsplanering som alltid funnits i viss grad. Det skulle innebära att den privata marknaden endast har stärkt sin position och att den offentliga planeringen i större utsträckning tar hänsyn till både marknads intressen och allmänhetens behov istället för endast det senare (Strömgren, 2007: 20).

Konsekvenserna av planen är det primära i denna argumentation i både sakägares inlagor och i kommunens svar. Konsekvenserna som framkommer av argumentationerna handlar om allmänhetens tillgänglighet till området kontra en privatisering som leder till att kommunens behov av bostäder kan mötas i och med genomförandet av planen.

5.3 Kulturmiljö som allmänintresse

Tillgänglighet och möjlighet att utnyttja parken kan sedan också kombineras med kulturella argument där exploateringen av "den århundrande gamla och kulturellt unika Seminarieparken" beskrivs som ett "rån" (Sakägarinlaga: 7). Och exploateringen kommer att "förstöra kv. Seminariet" (Sakägarinlaga:1). Området lockar redan idag besökare (Sakägarinlaga: 34). "Den hundra-åriga undervisningsträdgården" jämförs, genom generaliseringsargument, med en annan (Linnéträdgården i Uppsala). Om den rustats upp kan den bli en lika stor attraktion som "bidrar till profileringen av Uppsala som kulturstad och bidrar både till inflyttning och turism" (Sakägarinlaga: 23).

Folkskoleseminariet är en kulturhistoriskt värdefull miljö inte bara för Uppsala utan också nationellt. (Sakägarinlaga: 11)

Det går att utläsa orsaksargument som syftar på att det på både lokal och nationell nivå anses ligga i ett allmänintresse att bevara kvarteret som det är och inte exploatera enligt förslaget med argument för att det ligger i Sveriges intresse att bevara miljön så som den är eller rusta upp den till sin forna glans. Bland andra hänvisar *Föreningen vårda Uppsala* till riksantikvarieämbetet och anser att det kulturhistoriska värdet skulle "raseras" (Sakägarinlaga: 9) om detaljplanen godkändes. Att det kan ge konsekvenser för hela staden och landet framgår av argument som att området har en "miljö av så högt värde att den angår hela

Sverige “(MÖD, 2014: 9) och beskrivs som “en i Sverige nu helt unik sammanhållande miljö” (Sakägarinlaga: 24). Dessa argument kombineras med auktoritetsargument genom hänvisningar till Upplandsmuseet, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), och Länsstyrelsen som “expertorgan” (MÖD, 2014: 9). Sakägare hänvisar även till kulturnämndens uttalanden om att “förslaget till detaljplan för kv. Seminariet inte tar hänsyn till den kulturhistoriskt värdefulla miljön” (Sakägarinlaga: 28). Detta kombineras med ett generaliseringsargument angående att ett tidigare förslag avslog på grund av kulturnämndens uttalande om områdets kulturvärden, vilket ledde till att förslaget togs tillbaka för omarbetning men byggs det efter den nya detaljplanen anses kulturmiljön vara ”borta för alltid och går aldrig att återställa” (sakägarinlaga: 11). Planerarna använder sig också av en typ av auktoritetsargument riktat på expertkunskap. Planerarna använder sig av begreppet respektavstånd till byggnader med kulturellt värde som sakägare ifrågasätter, planerarna hänvisar då till att en bedömning genomförts av ”antikvarisk expert på området” (Uppsala kommun, 2012: 9).

Värdefulla kultur- och naturmiljöer tillvaratas och utvecklas samtidigt som behovet av grönytor tillgodoses. (Uppsala kommun, 2012: 9)

Som svar på kritiska synpunkter angående hur kulturmiljön hanteras besvaras med att de värdefulla miljöerna kommer tillvaratas, ett orsaksargument för att planen bör godkännas. Att kulturmiljön är något bör beaktas i planerna framkommer av planerarna samt motståndarna till exploateringen.

Vad som framkommit genom överklagandena kan inte anses ge anledning att bedöma denna fråga på något annat sätt. De förändringar av kulturmiljön som planen kan medföra för de närboende kan inte anses utgöra sådana betydande olägenheter som medför att planen inte kan godtas. (MÖD, 2014: 8)

Orsaksargumentet ovan som uttrycks av kommunen innebär att förändringarna i kulturmiljön endast berör de närboende och därför ska det inte hindra exploateringen. Kommunens syn på riksintressen och specifikt kulturmiljövården är att de har handlingsutrymme att hantera det så som de gör i planen. De argumenterar för att endast om länsstyrelsen kan göra sannolikt att ett statligt intresse inte visats tillräcklig hänsyn har länsstyrelsen stöd för att upphäva en detaljplan efter prövningen enligt 12 kap. ÄPBL. Kommunen menar att det “är av betydelse hur bestämmelserna är utformade och hur de aktuella riksintressena har preciserats” (MÖD, 2014: 5) då det påverkar kommunens handlingsutrymme att göra sin bedömning. I frågan om kulturmiljö och vad som innebär påtaglig skada menar kommunen att det “innebär i viss mån en bedömning och denna ska i första hand göras av länsstyrelsen i dess 12-kapitelprövning” (MÖD, 2014: 5). Planerarna har lagt in skyddsbestämmelser för att befintliga byggnader på området inte ska förvanskas utan följa PBL 3:12 och 3:13 och dessa skyddsbestämmelser

anses ge tillräckligt och ett ”förstärkt skydd “(Uppsala kommun, 2012: 9) av kulturbyggnaderna.

Områdets kulturhistoriska värde och dignitet av riksintresse kan därför i denna del av anläggningen anses vara något överdriven. (MÖD, 2014: 6–7)

Kulturmiljö som allmänintresse ifrågasätts av kommunen ytterligare med detta orsaksargument om att området redan genomgått påtagliga förändringar och anses inte vara ett unikt och så pass värdefullt som sakägare uttryckt det. Kommunen anser sig ha större handlingsutrymme vid bedömningen om detaljplanen innebär påtaglig skada på riksintresset då riksintresset inte är särskilt utförligt definierat (MÖD, 2014: 8).

Länsstyrelsen bedömer att detaljplaneförslaget innebär påtaglig skada på riksintresset för kulturmiljövården Uppsala stad, K 40 A, genom att centrala element i seminarieanläggningen skadas och att den helhet som byggnader, park, trädgård och idrottsplats idag utgör går förlorad. Därigenom kan det befaras att detaljplanen inte tillgodoser riksintresset. Om planförslaget förs vidare till antagande kan Länsstyrelsen komma att överpröva det enligt reglerna i 12 kap. 1–2 §§ PBL (1987:10). (Uppsala kommun, 2012: 6).

Länsstyrelsen som bevakar och företräder statens intressen i detaljplaneprocessen gör några olika uttalanden om planen. Bland annat kräver de en MKB då planen anses medföra betydande miljöpåverkan samt så har de åsikter på hur riksintresses berörs. Länsstyrelsen ursprungliga ståndpunkt var det ovan givna exemplet, nämligen “att kvarteret är av riksintresse för kulturmiljövården och detaljplanen skulle innebära oåterkallelig skada på seminarieanläggningen” (MMD, 2013: 15) och kan innebära påtaglig skada på riksintresset. Detta orsaksargument syftar på att centrala element kan skadas och att riksintresset på så sätt inte tillgodoses och att detta är orsak nog att upphäva planen.

/.../ där det finns flera bevarade trädgårdsmiljöer av yttersta kvalitet som vittnar om den vetenskapliga och pedagogiska verksamhet som fortfarande är en central del av såväl akademi som övrigt stadsliv. (MDD, 2013: 15)

Efter att detaljplanen godkänns prövar länsstyrelsen om en påtaglig skada på riksintresset hindrar exploateringen och beslutar att så inte är fallet. Länsstyrelsen anser att kvarteret är av riksintresse för kulturmiljövården och detaljplanen skulle innebära oåterkallelig skada på seminarieanläggningen och att den helhet som anläggningen utgör skulle gå förlorad. Men

med ovan citerade orsaksargument framför länsstyrelsen att planområdet ingår i ett större riksintresseområde för Uppsala stad och att det där finns fler likartade områden och seminarieanläggningen anses därmed inte vara unik i sitt slag. Länsstyrelsen verkar inte vara helt enig om beslutet och tolkningen av "påtaglig skada" då några av tjänstemännen på Länsstyrelsen har anmält avvikande mening mot myndighetens beslut och landshövdingen ensam är den som fattar beslutet (MMD, 2013: 14).

Delanalys: kulturmiljön som allmänintresse:

Kulturmiljön används som ett allmänintresse av sakägarna med många orsaksargument som handlar om att kulturmiljövärden gör området särskilt viktigt. Det anses viktigt inte endast för sakägare inom och i närheten av området, utan för hela stadens identitet och som en miljö som lockar människor att flytta till och besöka staden. Det ses även som ett nationellt allmänintresse då det är ett utpekat riksintresse. Orsaksargumenten handlar därmed bland annat om att kulturmiljön är ett intresse nationellt sett, och berör på så vis många människor. Orsakargumenten kommunen svarar med är att det är de historiska byggnaderna som är det värdefulla på området och som ska bevaras och få ett förstärkt skydd och att förändringar i kulturmiljön främst skulle drabba de närboende och därför inte kan anses vara ett allmänintresse och något som ska kunna hindra planen.

Generaliseringsargument används för att jämföra området med andra välkända historiska trädgårdar och vilken attraktion de blivit i staden, detta används som argument mot den planerade exploateringen. På andra sidan anser kommunen att ett argument för att gå vidare med den planerade exploateringen är att det kulturvärdet är "överdrivet" då det finns andra mer unika eller värdefulla miljöer av samma typ inom riksintresseområdet, en tolkning som delas av länsstyrelsen efter att planen godkänns och de gör ett slutgiltigt beslut angående om planen medför påtaglig skada på kulturmiljön eller inte. Ett ytterligare generaliseringsargument handlar om att ett tidigare planförslag inte kunnat godkännas på grund av de höga kulturvärdena på området, detta förslag anses vara marginellt annorlunda och borde därför inte heller kunna antas.

I och med riksintresset för kulturmiljö används flertalet auktoritetsargument för att söka legitimitet för sin ståndpunkt. Detta görs genom hänvisning till olika "expertorgan" som anses ha rätt sakkunskap att kunna bedöma vad som är det viktiga i kulturmiljön på området och på så vis om området kan tåla någon exploatering eller ingen alls. Kommunen svarar att det tagit tillräckligt stor hänsyn då de är av uppfattningen att byggnaderna ska skyddas och att de planerat för ett respektavstånd till dessa, respektavståndet är inget kommunen har bedömt utan de har tagit hjälp av en expert på området. I det rationella planeringsidealet framgår denna typ av tilltro till experter som med fakta ska kunna ta rationella och korrekta beslut vilket kan anas i denna argumentation.

Argumentationen för och emot planerna utifrån kulturmiljö som allmänintresse visar att det finns tydligt olika uppfattningar. Det finns ett intresse i bevarande av kulturmiljön men i vilken grad det är ett allmänintresse som bör prioriteras framför intressen, exempelvis bostadsbyggande, hur långt intresset för kulturmiljön sträcker sig samt hur avvägningen

mellan intressen kan och bör se ut skiljer sig mellan parterna. Det blir dock kommunens uppfattning som får genomslag som menar att den strikta tolkningen av kulturmiljön är något "överdriven", och inte ska vara ett allmänintresse som står över andra intressen. Detta är något kommunen och planerarna vidhåller genom hela processen. När länsstyrelsen bedömer att det inte kommer betyda en påtaglig skada på riksintresset för kulturmiljövård väljer istället kommunen att använda det som ett auktoritetsargument som styrker deras bedömning och avvägning. Länsstyrelsen som "expertorgan" och bevakare av statens intressen kan ses få stort inflytande i bedömningen av planens innehåll och om det går emot ett nationellt intresse eller inte. Statliga intressen kan anses ha sådan tyngd att det kan påverka planeringen, vilket tyder på en stark statlig styrning. Då statens förlängda arm, länsstyrelsen, inte kunde fastslå att det rörde sig om en påtaglig skada på ett riksintressant område, är kulturmiljön inte ett allmänintresse som ska få sådant stort inflytande i planen att det hindrar den grad av exploatering kommunen önskar och utformar planen för. Det går att i denna argumentation se likheterna med det enhetliga förhållningssättet till allmänintresse där planen bedöms om de ligger i allmänintresset utifrån om planen är kompatibel med statens kollektiva intressen (Alexander, 2002: 231).

5.4 Planprocessen

Om inte handläggningen påverkas av protesterna blir den allmänna uppfattningen att medborgarnas engagemang är oviktigt för de folkvalda. (Sakägarinlaga: 13)

Det framkommer en del synpunkter på hur demokratisk planprocessen varit där medborgare menar att de inte tillåts vara delaktiga i en den grad som varit önskvärt. Liknande argument handlar om att politikerna inte ska genomföra planerna "utan lyssna på opinionen" (Sakägarinlaga:13) och att en "namninsamling är på gång för att få till en folkomröstning i frågan." (Sakägarinlaga: 11). Och även att processen är odemokratisk eftersom "Slutligen så stärks inte den politiska demokratin av denna hantering (Sakägarinlaga: 23). Sakägare använder en orsaksargumentation mot att godkänna förslaget på grund av att det innan senaste valet funnits ett annat planförslag med endast små skillnader gentemot detta förslag. Detta ses som ett sätt för kommunen att få igenom en exploatering som i en tidigare version "förkastades innan valet "(Sakägarinlaga: 13) och det hävdas att det "är att underskatta väljarnas och Uppsalabornas engagemang - och minne." (Sakägarinlaga: 23). Att planen inte anpassas till medborgarna intresset gör att processens legitimitet ifrågasätts då det anses att "Det är viktigt att medborgarna vågar tro på de politiska systemen och på de folkvalda." (Sakägarinlaga: 13). Till detta tillkommer argument mot planerna baserat på ett ifrågasättande vilka det är kommunen planerar för, vilka som räknas till allmänheten. Planförslaget anses innebära "Lyxmiljöer för fåtalet "(Sakägarinlaga 23) och för "välsituerade bostadsrättsägare "(sakägarinlaga 11) och att planen motiveras av privata fastighetsbolags vinstintresse (Sakägarinlaga 23) istället för att vara till glädje för flertalet. Dessa orsakargument pekar på

bristande lyhörddhet från kommunens sida om vad medborgarna önskar då ett liknande förslag redan förkastats.

Det framkommer en del argument mot planförslaget som visar på en uppfattning om att intentionerna bakom planerna och planprocessen inte rättvis. Kommunens relation till byggbolaget NCC ifrågasätts i ett par granskningsyttranden, där det framgår att någon "hört att NCC "lovats" bygga 150 lägenheter" (Sakägarinlaga: 11). Samt att "Byggnadsnämndens ordförande inte lever upp till de krav som ställs på saklighet och opartiskhet när hon så starkt företräder NCC i sin iver att få bebygga kv. Seminariet." (Sakägarinlaga: 1) och det efterfrågas att det slutgiltiga beslutet ska fattas i kommunfullmäktige och inte i "jävig nämnd" då "lagligheten i processen bättre följts." (Sakägarinlaga: 34). Dessa orsaksargument tyder på att sakägare inte ser relationen mellan markägaren och kommunen som korrekt och detta anser de talar emot ett genomförande av planen.

Arbetet med detaljplanen för Kv. Seminariet följer planprocessen enligt PBL, med bland annat medborgarinflytande genom samråd i olika skeden (PBL 5:21). (Uppsala kommun, 2012: 13).

Andra orsaksargument synliggör hur planprocessen medför förfarandefel då den inte lever upp till intentioner i översiktsplanen och exempelvis det kommunala parkprogrammet. Detaljplaneförslaget "anses avvika från översiktsplanen" (MÖD, 2014: 15). Kommunens tolkning är dock att planen inte går mot några författningar och översiktsplanen utan följer den formella planprocessen som föreskrivs i plan- och bygglagen där medborgarinflytande säkerställs med samrådsförfarandet. Hänvisningen till PBL kan anses vara ett auktoritetsargument, där PBL kan ses som den auktoritet som används för att övertyga om kommunens budskap om att allt har gått rätt till. Samråden har lett till att kommunen under processens gång genomfört förändringar. Till exempel har ytan för den allmänna parken och en yta för spontanidrott införts. Dock bedömer Länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande att dessa ändringar är "mindre betydelsefulla med hänvisning till den helhet som seminarieanläggningen utgör." (Sakägarinlaga: 19).

När det kommer till översiktsplanens intentioner anser sig kommunen ha "tolkningsföreträde över denna" (MÖD, 2014: 4) och bedömer därmed att detaljplanen inte strider mot översiktsplanen. Kommunen förklarar att kartor i översiktsplanen, exempelvis för områden där nya parken kan tillkomma, är "med avsikt geografiskt oprecisa" och avgränsningen på kartan ska inte ses som "definitiv" (MÖD, 2014: 4).

Delanalys: planprocessen

Återkommande orsaksargument går ut på att planen följer eller går emot tidigare, demokratisk framtagna, ställningstaganden. Lagstiftningen kan anses användas som auktoritet som styr hur processen ska vara utformad, denna hänvisar kommunen till när det inkommit synpunkter på

att medborgarna känner sig överkörda och inte skulle ha genomfört riktigt och lagenlig process.

Planeraren anser sig ha sakkunskap om översiktsplanen de anser ger dem tolkningsföreträde angående de tidigare ställningstaganden man gjort, översiktsplanen kan anses avspegla en gemensam riktning man tidigare kommit fram till i kommunen. Själva innehållet i översiktsplanen verkar ingen egentligen vara kritisk mot utan endast hur den tolkas och ifall den aktuella detaljplanen avviker från den eller inte, översiktsplanen används som auktoritetsargument för att ge legitimitet till ett ställningstagande och övertyga om ett visst budskap. En återkommande synpunkt är att det upplevs finnas ett demokrati- och legitimitetsproblem. Vilket betyder att denna planprocess riskerar att ytterligare skada medborgares förtroende för politiken och planeringen, några sakägare pekar på det engagemang som väckts hos många uppsalabor och menar att politikerna borde ta större hänsyn och ge dem mer inflytande i besluten.

Avslutande kommentar

Denna redogörelse för de empiriska resultaten visar att planförslaget har lett till många reaktioner och synpunkter från berörda sakägare. De argument som framförs är främst orsaksargument, alltså argument där sändaren försöker övertyga genom att peka på orsaksrelationer som exempelvis planens överensstämmelse eller frångående från den aktuella översiktsplanen. Generaliseringsargument är inte särskilt vanligt utan endast då Seminarieparken jämförs med andra historiskt värdefulla områden när sakägare argumenterar för områdets kulturmiljövärde. Auktoritetsargumenten är fokuserade på ”experter” och används av båda sidor men främst de som är kritiska till planen. Länsstyrelsen har särskilt lyfts fram för att styrka argumenten.

Kommunen använder sig inte av auktoritetsargumenten i lika hög grad när de svarar på inlagornas synpunkter, men expert och länsstyrelsens beslut lyfts fram även där. Kulturmiljön anses inte vara av allmänintresse, då kulturmiljöns dignitet anses överdriven, och den inverkan planen får för kulturmiljön anses endast beröra de närboende. Tillgängligheter till grönområdet bemöter de med att de säkerställer genom ett genomförande av planförslaget samtidigt som kommunens behov av bostäder kan mötas. Vidare menar de att inga demokrati- eller legitimitetsproblem borde upplevas av sakägarna då kommunen följer den formella processen och tolkar att de följer tidigare ställningstaganden i andra planer och program, och det är främst upp till kommunen att göras dessa tolkningar, vid osäkerheter kan länsstyrelsen gå in och pröva lämpligheten i ett beslut men inte medborgarna.

Det som framkommit i det empiriska materialet är synpunkter och argument från de som varit aktivt deltagande i planprocessen. Andra som kan beröras av planerna åsikter berörs således inte. Detta medför att det kan finnas aktörer med en annan bild av den planerade exploateringen som inte syns i just denna studie. Eftersom studien syftar till att studera den formella processen och vilken syn på allmänintresse som framkommer där anses resultaten fortfarande användbara för studiens ändamål.

6. Analys

Detta kapitel knyter samman de empiriska resultaten med det teoretiska perspektivet och tidigare forskning som presenterats i forskningsöversikten. Strukturen på analysen baseras på de valda begreppen som presenterats i metoden samt de empiriska resultaten. Detta medför att först genomförs en samlad analys av de generaliseringsargument som presenterats under de tre teman från empirikapitlet, sedan auktoritetsargumenten och därefter orsaksargumentationerna. Därmed analyseras vilka intressen som formuleras som allmänna och hur det argumenteras för dessa (forskningsfråga 1) och detta sätts även i relation till den ideologiska dimensionen som presenterats i teoretiska perspektivet för att svar på vilken syn på allmänintresset som framkommer och vilken som får genomslag i planprocessen (forskningsfråga 2). Det teoretiska perspektivet tillämpas genom att kritiska frågor ställs till materialet. De kritiska frågorna fokuserar på graden av politisk styrning, hur processen ser ut, vem som har beslutsmakten, vilket förhållningsätt till allmänintresse som framkommer, vilken roll planeraren kan antas ha intagit.

6.1 Generaliseringsargumentation

Den snart 100-åriga undervisningsträdgården vid Folkskoleseminariet är ur ett kultur- och idéhistoriskt perspektiv lika intressant som Linnéträdgården. Om undervisningsträdgården bevaras och rustas upp kommer den att utgöra en lika stor attraktion som denna. Det kulturhistoriska arvet bidrar till profileringen av Uppsala som kulturstad och bidrar till både inflyttning och turism. (Sakägarinlaga: 27)

Generaliseringsargumenten är få till antalet och inte särskilt framträdande i texterna. Det argument som här tolkas som ett generaliseringsargument är när seminarieparken jämförs med andra historiska trädgårdsmiljöer i Uppsala. Linnéträdgården i Uppsala tas upp som en sådan trädgård som blivit en turistattraktion. Generaliseringen anses ske i att om Linnéträdgården är en turistmagnet borde Seminarieträdgården också bli det. Seminarieparken ska på så vis kunna bidra till profileringen av Uppsala som kulturstad som enligt en sakägare är den "enda tillgång man har att locka med." (Sakägarinlaga: 34). Bevarandet av en sådan miljö anses därmed vara i allmänintresset, då den skulle kunna bidra med både ökad turism och inflyttning till staden.

Vad ovanstående argument innebär är att ena parten, de kritiska sakägarna, använder ett generaliseringsargument som ett sätt att övertyga planerare att omarbete planen men även politikerna att detta kan ge ekonomisk vinning. Det ska förutom att bevara en miljö ge fler fördelar som kan gynna staden i stort. Genom att lyfta intressen som inte gynnar sakägare direkt anses argumentationen verka för att övertala kommunens politiker att se kulturmiljön som allmänintresse och inget sär- eller egenintresse. Ett bevarande av parken kan medföra fler

positiva effekter för kommunen och därmed borde liggande planförslag överges och kulturmiljön prioriteras enligt denna argumentation.

När en enig kultur nämnd år 2009 avstyrkte det förra planförslaget var slutklämmen: "Folkskoleseminariet är en kulturhistoriskt värdefull miljö inte bara för Uppsala utan också nationellt. Att låta planarbetet ta sin utgångspunkt i en helhetssyn på miljön och att samhällsnyttan i bred bemärkelse får vara i fokus säkrar en långsiktigt hållbar utveckling av kulturmiljön." Efter massiva protester drogs då förslaget tillbaka för omarbetning. Nu har vad jag menar marginella ändringar /.../ Bygger man enligt den föreslagna detaljplanen är denna kulturmiljö borta för alltid och går aldrig att återställa! (Sakägarinlaga 11)

Det andra generaliseringsargumentet som utläses i det empiriska materialet rör även det kulturmiljön. Sammanhanget för citatet handlar om att vid ett tidigare planförslag för det aktuella området beslutade en enig kultur nämnd att seminarieanläggningen är en "kulturhistoriskt värdefull miljö" och kan anses vara en del av samhällsnyttan. Det nya förslaget anses vara i princip samma förslag som tidigare lagts fram. Och eftersom det en gång blivit bestämt att det är så pass höga kulturhistoriska värden i området betyder det att en sådan här typ av exploatering inte kan godkännas denna gång heller enligt argumentationen ovan.

Avsaknaden av generaliseringsargument i fråga om allmänintresset tolkas som att den lokala kontexten är viktig för formuleringen av vad som är i ett allmänintresse. I det här fallet är det inte frågan om exempelvis hållbar utveckling som har beskrivits som ett universellt allmänintresse i Sverige och svensk planering, som något kollektivt gott de allra flesta kan skriva under på (Strömngren, 2007:246). De två närvarande exemplen på generaliseringsargument som finns i materialet handlar om lokala företeelser. Det ena gäller ett detaljplaneförslag för samma kvarter som då inbegrep samma problematik och konflikter som det här förslaget. Det andra handlar om att ett likartat område i samma stad pekats ut och likheterna dem emellan gör att även detta fall kan tros bidra till den lokala identiteten på samma sätt.

6.2 Auktoritetsargumentation

Liksom Kultur nämnden anser jag att den aktuella detaljplanen för kvarteret Seminariet med NCC:s byggförslag bör avslås och anser att Seminariet bör fortfara att vara en iögonfallande byggnad i Uppsala (Sakägarinlaga: 26)

Auktoritetsargumenten är återkommande från sakägares men även i kommunens svar. Det tolkas som auktoritetsargument när aktörer hänvisar till experter när det görs på så sätt att en ståndpunkt backas upp av att en expert har samma syn på saken. Till exempel när kommunen hänvisar till en bedömning genomförd av en "antikvarisk expert på området" (Uppsala kommun, 2012: 9) i frågan om kulturmiljön och hur de ska ta hänsyn till den. Liknande argument framförs av sakägare när de hänvisar till riksantikvarieämbetets, Upplandsmuseet eller SLU:s bedömning av kulturvärdena på området eller kulturnämndens uttalanden om detsamma. Auktoritetsargumenten formuleras som att ett visst ställningstagande är det rätta på grund av att en "expert" uttalat sig om att det är så. I exemplet ovan hänvisar en sakägare till kulturnämnden, som antas ha sakkunskap inom kulturmiljöområdet, och visar att det inte endast är sakägarens personliga åsikt utan argumentet mot planförslaget underbyggs av att denna nämnd uttalat samma åsikt. Därmed anses åsikten mer legitim.

Föreningen noterar även att Länsstyrelsen anser att förslaget medför en påtaglig skada på riksintresset för kulturmiljövård. Vad vi förstår har Seminariebyggnaden med sidobyggnader och tillhörande parkområde som en helhet ett dokumenterat stort kulturvärde av riksintresse. (Sakägarinlaga:12)

Andra auktoritetsargument handlar om riksintresset utifrån att det är staten som säger något. Riksintresset kan även ses som orsaksargumentation, men här tolkas de som auktoritetsargument. Argumentationen antas syfta på att det är just statens intressen, i de fallen tolkas staten som en auktoritet som kan ge mer stöd och tyngd åt ett ställningstagande. Det sker i argumentationen genom att aktörer hänvisar till länsstyrelsen och länsstyrelsen uttalanden, eftersom det är länsstyrelsens uppgift att bevaka statliga intressen i planprocesser.

Riksintresset, som är framträdande i fallet, visar på hur statens intressen har en roll i vad som formuleras som allmänintresse. Detta visar sig genom att båda parter använder det som ett auktoritetsargument. Länsstyrelsen ursprungliga uttalanden används för att styrka argument mot planen men efter det slutliga beslutet lyfts statens intressen istället som ett argument för planen. Att allmänintresset baseras på hur väl det stämmer överens med statliga intressen går att tolka som ett *enhetligt* perspektiv på allmänintresse, som något objektivt kollektivt gott som kan implementeras top-down. Den enhetliga synen på allmänintresse innebär att det är politiken och staten som ger uttryck åt vad som anses vara i allmänintresset (Alexander, 2002: 231). Perspektiv tolkas vara framträdande i kommunen och planerarnas syn på allmänintresse i planprocessen. En stark politisk styrning där allmänintressen formuleras inom politiken och implementeras top-down kan även anses ha tydliga drag från en rationell planeringstradition då *beslutsmakten* främst ligger hos de förtroendevalda.

De olika experterna som auktoritetsargumenten hänvisar till beskrivs som just "expertorgan" (MÖD, 2014: 9). Att båda parter använder sig av denna typ av argumentation tolkas här som en stark tilltro till experter som med fakta ska kunna ta rationella och korrekta beslut då de kan bedöma konsekvenserna baserade på rätt sorts sakkunskap. Tilltron till expertkunskap

kan relateras till den rationella planeringstraditioner kombinerat med en *konsekvensinriktad* syn på allmänintresset. Aktörerna i processen vänder sig gärna till experter och använder expertkunskaper i sin argumentation som ett sätt att söka legitimitet för sin egen ståndpunkt. Det finns dock inte ett expertutlåtande som en gång för alla bestämmer vad något är, utan experter kan bara argumenterar för sin sak. Kommunen har exempelvis en expert för sitt "respektavstånd" som de väljer att lyfta och lyssna på, medan sakägare lyfter kulturnämnden, Upplandsmuseet och SLU då deras argumentation passar sakägarnas syn på allmänna intressen.

Om kulturmiljön i detta fall kan hävdas som allmänintresse eller inte är inte självklart utan det mynnar ut i en subjektiv värdering hur det ska bedömas. Det blir en politiserad fråga och en tydlig konfliktlinje kan urskiljas. En konflikt uppstår kring om det främst är historiska byggnader som ska skyddas och bevaras eller ett helt område där marken runtomkring anses höra till den kulturhistoriska miljön. Detta mynnar ut i att i planeringen kommer att handla om en viss överenskommelse, en argumentation för sin syn, om innehållet i planen och i allmänintresset. Det blir tydligt att det inte finns ett konkret innehåll i riksintresset för kulturmiljö då länsstyrelsen först påpekar att det finns en stor risk att detaljplanen kommer medföra en påtaglig skada på riksintresset. Detta är något flertalet sakägare lyfter i sin argumentation. När detaljplanen sedan godkänns och planen överklagas för första gången prövar länsstyrelsen detta och gör en annan bedömning.

Dessa olika auktoritetsargument tolkas som att det inte finns ett "rätt" sätt att planera. Det finns ingen exakt och korrekt expertkunskap som kan säga vad innehållet i dess frågor är eller vad som ska ses som allmänintresse eller inte. Hur innehållet i kulturmiljön och riksintresset formuleras och fastställs säger något om *beslutsmakten*. Det är inte antalet sakägare eller experter med en viss syn som får makten av att definiera värden av kulturmiljön och i vilken grad riksintresset påverkas. Kommunen tillsammans med länsstyrelsen är överens om att exploateringen inte medför påtaglig skada och beslutar till det framtagna planförslagets fördel. Vilket tyder på att det i slutändan blir ett politiskt beslut och detta tyder på att det inte går att vara politisk neutral i planeringsfrågor. Svårigheten med att förbli neutral går att likna vid marxistiskt och postmodern kritik mot den modernistiska rationella planeringen (Allmendinger, 2009: 90, 179). Denna tolkning grundas på att det uppkommer argument som tyder på att kulturmiljön skulle kunna tolkas som ett allmänintresse och att ett bevarande av kulturmiljön kan tillföra värde för staden, men ett aktivt politiskt grundat val görs. En expertsyn av flera möjliga väljs. Den expertsyn som väljs som mest legitim är den som passar planens mål och syfte. Det medför att ett ställningstagande görs om att planen i alla fall inte går emot ett allmänintresse. En konkret rationell planering hade kunnat påskina att den kommunala viljeinriktningen underordnas expertisen, vilket inte verkar det mest avgörande i det här fallet utan drivkrafterna bakom exploateringen verkar vara centrala för kommunens ställningstaganden. Expertkunskap ger däremot legitimitet för beslutsfattandet som de förtroendevalda står för. På så vis är det svårt att säga att det är rationellt planprocess. Rationellt i bemärkelsen av att det skulle vara ett objektiva och politiskt neutralt. Politiska beslut tolkas ligga bakom prioriteringar som medför att andra intressen prioriteras högre och

av kommunen än kulturmiljön. Det finns viktigare ändamål för kommunen som de anser kan vara i allmänintresset.

6.3 Orsaksargumentation

Som boende i närområdet ser jag hur parken redan idag, trots att den inte är en offentlig park i legal mening, används i mycket stor omfattning för rekreation och lek. (Sakägarinlaga: 8)

Med nya ägare/hyresgäster finns också risken att parken inte kommer att vara tillgänglig för allmänheten i framtiden. (Uppsala kommun, 2009: 26.)

Ovan är två citat som berör tillgänglighet för allmänheten till parkområden. Generellt är båda parter överens om att en privatisering av området kan ge negativa konsekvenser. Hur tillgänglighet som ett allmänintresse ska hanteras i fallet blir en tydlig konfliktlinje. Trots att de olika parterna är överens om det generella värdet i grönområden i närheten av bostadsbebyggelse råder skilda uppfattningar om hur detta ska hanteras på bästa sätt i det här fallet. Det första argumentet använder områdets användning idag som orsak till att se över planförslaget då planförslaget inte kommer tillföra värden utan endast minska de som finns redan och som är uppskattade av närboende och sakägare. Det andra argumentet är att om planförslaget inte genomförs riskerar hela området att bli privat och inte tillgängligt alls för allmänheten. Att kunna undvika en total privatisering av området är orsak nog att gå vidare med planen. Grönytor öppna för allmänheten tolkas som ett allmänintresse av båda parter. Privatiseringar, däremot kan tolkas som en stark marknadsorientering som skulle förespråka en spontan utveckling, men är inget som förespråkas av varken de som är positiva eller negativa till planerna genom att det beskrivs som ett hot mot detta allmänintresse gällande grönytor.

Att NCC har förvärvat marken kan inte ses som ett absolut argument för att fylla den med höga bostadshus. (Sakägarinlaga: 7)

Ovan citat tolkas som ett ytterligare ett orsaksargument. Denna tolkning kommer av att argumentet lyfter att markägarförhållandet inte bör vara orsak nog till den planerade exploateringen. Att kommunen inte äger marken anses vara ett problem, en privat markägare bör, enligt flera sakägare, inte få för stort inflytande, eller *besluts*makt, i vad som sker med marken som är viktig för många boende i stadsdelen. Det går att tyda att sakägare önskar mer kommunal *politisk styrning* då de anser att kommunen borde ha detta, enligt dem värdefulla

område, i sina ägor för att förhindra en total privatisering. Detta framkommer i de återkommande inläggen som lyfter att kommunen borde ha köpt marken tidigare, eller i detta fall erbjuda markägarna annan mark att exploatera. Risken för privatisering och att ett vinstintresse skulle ställas över något allmänintresse, vilket är det sakägarna befarar, leder till frågan om det finns tendenser av en nyliberal planering och en stark marknadsorientering. Sakägarna tolkas nämligen ha en kritisk inställning till att marknaden ska styra samhällets utveckling. Likartade tankesätt går att finna i det postmoderna tankesättet (Strömgren, 2017: 53). Kommunen menar att det ligger i allmänintresset att säkerställa att parken blir kommunal, det kan ses som en långsiktig lösning för att säkerställa allmänhetens tillgång till grönytor i området. Att planen ska säkerställa tillgänglighet för allmänheten beskrevs i samband med förtätning och bostadsbyggande som skulle möta upp ett behov, ett behov som inte preciseras utan verkar vara generellt för staden eller kommunen som helhet. Egenintressen ska inte kunna hindra detta ändamål för allmänhetens nytta. Planerarna utgår således inte från de samlade intressena av de direkt berörda utan en mer *enhetlig*, helhetssyn på allmänintresset. Den objektive (rationella) *planeraren* kan tillsammans med de folkvalda ha detta "utifrånperspektiv" och på så vis säkerställa att en plan utgår från allmänintresset, där allmänintresset är något kollektivt gott som gynnar hela samhället. Detta visar på en tydlig konfliktlinje i frågan om hur allmänintresset, i detta fall tillgängligheten till grönområden, ska hanteras.

I de fall där värdekonflikter uppstår samt skilda uppfattningarna om vad som är det bästa alternativet, vad som innefattas i de gemensamma värdena, uppstår en intressekamp likt den som beskrivs av postmoderna planeringsteoretiker. Dessa värdekonflikter hanteras i den här planen genom att en del ändringar görs med kompromisser som kommunen anser lämpliga, parken blir större till ytan, bostadsgårdarna mindre och de negativa effekterna för de närboende ska minimeras. Planens huvudsakliga riktning kvarstår och den stora frågan om marken kan exploateras eller ej löses inom politiken och politiska processer. Därmed löses de inte genom att argumentera och diskutera med alla aktörer för att nå konsensus, som det kommunikativa planeringsidealet hade förespråkats (Strömgren, 2007: 49). Om motstående intressen formuleras som allmänna och en konflikt uppstår och detta anses lösas bäst inom politiken tyder på ett *konskevensinriktat enhetligt* sätt att se på allmänintresset (Campbell & Marshall, 2002: 177. Målen sätts av politikerna och de anses kunna definiera vad som är i allmänintresset i och med detta förhållningsätt till allmänintresse (ibid.). Sakägare antyder att det finns en viss politisk splittring i frågan men att planen godkänns tyder på att politikerna ändå kommit fram till någon överenskommelse eller konsensus som möjliggjort ett majoritetsbeslut i kommunfullmäktige. Vilket i sin tur tyder på att den *politiska styrningen* är av stor vikt vid beslutsfattandet.

Vi vädjar till Uppsalas politiker att inte genomföra byggplanerna av prestige eller andra skäl utan lyssna på opinionen. (Sakägarinlaga: 13)

Citatet ovan anses vara ett orsakargument då det antyds att en grupp är emot planförslaget och att detta är orsak nog att tänka över beslutet. Ordvalet att de kritiska ägarna står för en"

opinion” tolkas som att de är en grupp som anser sig vara av betydande storlek med så likartade åsikter att planförslaget bör ses över. Att de är många som är emot förslaget har kommit fram i det empiriska materialet. Dessa sakägare legitimerar sin syn på vad som räknas in i allmänintresset, i detta fall ett bevarande och upprustning av kvarteret, med att de är många som direkt påverkas som har denna ståndpunkt. Detta tyder på ett drag av ett utilitaristiskt synsätt, i den mån att det handlar om en sammanslagning av intressen för att maximera nyttan (Murphy & Fox-Rogers, 2014: 233). Deras uppfattning av allmänintresse tolkas vara att det bör definieras utifrån en handlings *konsekvenser* för de berörda parterna. De finns en antydning om att de som blir direkt påverkade av planerna ska kunna ge sitt godkännande till de föreslagna handlingarna. På så vis ska graden av positiva eller negativa effekter för de enskilda ska räknas in i *beslutsfattandet*.

Om inte handläggningen påverkas av protesterna blir den allmänna uppfattningen att medborgarnas engagemang är oviktigt för de folkvalda. (Sakägarinlaga: 13).

Detta citat tolkas som orsaksargument, vilket tidigare visats i det empiriska resultatet, då det handlar om konkreta konsekvenser av ett visst handlande. En orsak att ta till sig av sakägarnas synpunkter är för att annars kommer de tappa förtroendet för politiken och politikerna. Detta, och citatet ovan i sig, indikerar att de aktiva sakägarna anser att de inte får inflytande i den grad de önskar i beslutsfattandet över planens innehåll och mål, utan önskar en ökad *beslutsmyndighet*. Detta tyder på att de eftersöker en planprocess som är mer *dialogisk*, där deras synpunkter i högre grad inverkar på planen med den underliggande förståelsen att detta, enligt dem, hade lett till en bättre plan. Den kommunikativa planeringen innefattar denna typ av dialogiska processer för att komma fram till allmänintresset i och med sitt deliberativa och direktdemokratiska ideal (Strömberg, 2007: 49). Det betyder att berörda parter ska samtala sig fram till konsensus och få vara delaktiga genom processen och inte endast vid formella val (ibid.). Det finns en uppfattning om *planerarens roll* att denne ska säkerställa en process som utåt sett anses legitim och trovärdig av medborgarna (Pløger, 2004: 61–62). Tolkningen utifrån denna orsaksargumentation är att detta inte är något som uppfylls i det här fallet då det inkommit så många synpunkter på planprocessen.

Det finns dock drag av denna typ av kommunikativ planering och dialogiska processer i den studerade planprocessen. Det finns med i de steg i planprocessen medborgare inbjuds till att delta i, komma med synpunkter och få svar på sina yttranden. Intressekonflikterna är dock tydliga i planprocessen, en del ändringar i planens utformning sker, men dialogerna har inte lett till konsensus angående planens innehåll och utformning mellan kommunen och sakägare. Flertalet sakägare verkar efterfråga att de får mer inverkan och inslag av direktdemokrati och en till stor del en *medlande planerarens roll* då de känner sig överkörda i processen. Samtidigt bör politiker lyssna på de som opponerar sig. Mer kommunikativa inslag skulle betyda att man genom dialog tillsammans kan formulera ett subjektivt allmänintresse. Det finns sakägare som menar att det inte finns en stark politisk majoritet som är för exploateringen och de intressen planen förordrar, vilket är anses vara ytterligare ett skäl att lyssna på den starka

opinionen hos de direkt berörda. Detta kan tyda på ett *utilitaristiskt* förhållningssätt till allmänintresset, där de berördas sammanslagna intressen är det som utgör allmänintresset (Campbell & Marshall, 2002: 175).

Arbetet med detaljplanen för Kv. Seminariet följer planprocessen enligt PBL, med bland annat medborgarinflytande genom samråd i olika skeden (PBL 5:21). (Uppsala kommun, 2012: 13)

Båda uppfattningarna innehar åsikter om hur processen bör se ut för att goda beslut ska fattas. I planering som rationell beslutsprocess finns en kombination av dialog och rättighetsbaserat förhållningssätt till intresse likt det *enhetliga* synsättet på allmänintresse. Planerarna hänvisar till att fallet följer den planprocess som förordas i PBL. Medborgarnas rätt till inflytande säkerställs i samrådsförfarandet där en dialog med berörda sakägare och intressenter sker, denna process ska följas och anses tillräcklig. Detta är kärnan i ovan citerade orsakargument. Planering som rationell beslutsprocess erkänner vikten av god kommunikation i de processer där man argumenterar för att en plan är den bästa av flera alternativ men det är den rationella beslutsprocessen som legitimerar besluten och inte dialogens kvalitet (Strömgren, 2007: 48). Planförslaget framhålls som det bättre alternativet i jämförelse med ett nollalternativ. Det framhålls att ett nollalternativ kan leda till att området annars riskeras att bli helt privat och att byggnaderna inte kommer få de extra skyddsbestämmelserna. Samtidigt ser kommunen att de med detaljplaneförslaget kan kombinera bostadsbehovet med behov av en kvarterspark i stadsdelen.

Båda parterna fokuserar mycket på processen för att legitimera sin syn på allmänintresset. Det *rättighetsbaserade* perspektivet på vad som är i allmänintresset framkommer i båda synerna i frågan om planprocessen har gått rätt till. Inkomna synpunkter på att planen går emot den riktning som satts ut i översiktsplanen argumenterar planerarna emot genom att försvara det kommunala planmonopolet. Genom kommunens tolkningsföreträdare, kan inte enskilda personer få för stort inflytande i planen utan kommunen står för att rationella och lämpliga beslut kan fattas. Den politiska diskursen har skapat ett institutionellt ramverk, i det här fallet översiktsplanen, vars innehåll har samhället kommit överens om i tidigare demokratiska processer. Med denna syn på allmänintresset finns det fortfarande utrymme för dialog, antingen intern dialog eller med allmänheten, angående implementeringen av detta ramverk och på så vis finns även inslag ett *dialogiskt förhållningssätt*. Denna kombination av rättighetsbaserat med inslag av dialog anses kunna sammanfattas i det *enhetliga* perspektivet (Alexander, 2002: 231–232). I detta fall sker främst en intern dialog angående tolkningen av översiktsplanens intentioner, och inte en aktiv medborgardialog, vilket tyder på de representativa demokratiideal som endast den rationella planeringen är stark förespråkare för. Medborgarna har kunnat vara delaktiga vid framtagande av översiktsplanen men hur den används och tolkas avgörs inom kommunen som genom det kommunala planmonopolet gör att det huvudsakliga ansvaret för den offentliga planeringen ligger hos kommunen. Sakägarna förespråkar i högre grad en *dialogisk* process medan kommunen anser att den mer *rättighetsbaserade* processen är nog för en god planering. Meningsskiljaktigheten ger upphov

till en tydlig konfliktlinje angående synen på planprocessen och processens roll i att säkerställa eller tillgodose allmänintresset i planeringen.

De förändringar av kulturmiljön som planen kan medföra för de närboende kan inte anses utgöra sådana betydande olägenheter som medför att planen inte kan godtas. (MÖD, 2014: 8)

Det visade sig i det empiriska resultatet att det finns en tydlig konflikt i fråga om kulturmiljön ska hanteras som ett allmänintresse eller inte. Orsaksargumentationen ovan är ett tydligt exempel som visar att kommunen anser att kulturmiljön är ett enskilt intresse för de närboende och inte bör kunna stå i vägen för den planerade exploateringen som innefattar andra viktiga intressen så som bostadsbyggandet som relateras till ett kommunalt bostadsbehov. Att kulturmiljön främst anses vara något som stör eller påverkar de närboende används som orsak till att det inte anses vara ett allmänintresse. Områdets kulturhistoriska dignitet anses av kommunen som överdrivet. Vilket tolkas som ytterligare ett tecken på att det inte anses vara ett allmänintresse, jämfört med exempelvis att möta bostadsbehovet. Hur allmänintresset formuleras beror således på hur man uppfattar allmänheten, och ur vilket perspektiv aktörerna utgår ifrån. De närboende är de direkt berörda och kan med ett *utilitaristiskt* och *rättighetsbaserat* perspektiv ses som de allmänintresset ska utformas från. Däremot kan det från ett *enhetligt* förhållningssätt anses att kommunen istället kunna ta ett mer objektiva utifrånperspektiv på vad som kommer gynna samhället i stort och kan på så vis formulera allmänintresset. Dessa olika perspektiv finns båda tydligt representerade i fallet och utgör en tydlig konfliktlinje vilket gör att orsakargument ställs mot orsakargument men de kommer inte fram till en gemensam lösning.

Under arbetets gång har planförslaget bearbetats för att minimera dess negativa påverkan, vilket främst har gällt kulturmiljö, tillgängligheten för allmänheten för rekreation samt att minimera bullernivåerna i kvarteret. (Uppsala kommun, 2009: 23)

Däremot visar ovan citat att kommunen anser sig ta hänsyn till andra intressen i planen vilket leder till en del förändringar som ska minimera de värsta negativa konsekvenserna av ett genomförande av planen. Att det sker en del förändringar av planförslaget under processens gång baserat på sakägares inlagor och synpunkter tolkas som att den dialogprocess som finns i planprocessen medför inslag av det kommunikativa idealet. Det kan tolkas som att kommunen anser att de uppfyller kraven på dialog som finns i den formella planprocessen enligt PBL genom att de genomfört samråd och även tagit till sig av vissa inkomna synpunkter. Att de försöker minimera negativ påverkan tolkas här som en synonym för negativa konsekvenser av planförslaget. Vilket i sin tur kan tolkas som något en planerare med ett synsätt att hantera allmänintresset på ett byråkratiskt vis skulle göra (Murphy och Fox-Rogers, 2014: 237). Det byråkratiska åsyftar här till att en professionell planerare har en förmåga att göra bedömningar

av planen och se till att onödiga negativa konsekvenser undviks, vilket här relateras till den traditionella rationella *planerarrollen*. De ändringar i planen som görs beskrivs av Länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande som “mindre betydelsefulla med hänvisning till den helhet som seminarieanläggningen utgör.” (Sakägarinlaga: 19). Planens riktning och mål ändras inte utan delar av innehållet förändras så som storleken på bostadsgårdar gentemot parken och en yta för spontanidrott läggs till. Dialogprocesserna tolkas därmed ha fått ett begränsat inflytande på planförslaget. Vilket indikerar att sakägarnas deltagande ses som ett komplement i planprocessen där det fortsatt är de folkvalda som har den slutgiltiga *beslutsmakten*. De förtroendevalda har stöd i det kommunala planmonopolet och rätten att fatta slutgiltigt beslut samt mål för planverksamheten. Detta relateras till det Strömgren (2007: 240) skriver om hur den formella planprocessen är ett tecken på att planering som rationell beslutprocess är ett fortsatt starkt ideal i den svenska offentliga planeringen.

En hög grad av *politisk styrning* ger planeringen och planerarprofessionen en relativt stark position. I fallet tolkas det inte som att planerarna har någon annan roll än att ta fram planer utifrån en politisk vilja och politiskt uppsatta mål. Detta medför att allmänintresset ses som något kollektivt gott, som kan formuleras i politiska processer och som sedan kan implementeras top-down. Det beror på att de förtroendevalda är representanter för folket och hela samhället och kan därmed genom planeringsprocessen ta fram planer som ligger i allmänintresset. Detta är en framträdande tydlig konfliktlinje mellan sakägarna och kommunen med de två olika uppfattningarna om hur processen bör vara utformad. Antingen önskas en process baserad på direktdemokratiska principer eller en baserad på den representativa demokratin. Detta visar på olika uppfattningar med olika syn på graden av politisk styrning och deltagande. Detta påverkar vem som bör ha beslutsmakten, om det är främst de förtroendevalda eller medborgare för att allmänna intressen ska tillgodoses.

6.4 Sammanfattning

Analysen belyser att det finns olika värderingar om vad allmänintresset innebär i en och samma planprocess. Detta visar att det är ett mångtydigt begrepp vilket även tidigare forskning visat på. Att det har flertalet betydelser beroende på lokal och politisk kontext men även vilka som definierar begreppet, deras förhållningsätt till allmänintresse, vilken allmänhet som åsyftas och hur de anser att planeringen bör gå till påverkar synen på allmänintresset. Det kommer att handla om argumentationer som syftar till att övertala en annan part om vad som är bäst. Den som är övertygande och lyckas anpassa sitt argument efter rådande normer och process får större inflytande i planeringen.

Hur planprocessen är utformad kan förstås med hjälp av olika planideal. De olika idealen förordar olika grad av politisk styrning, graden av *politisk styrning* hjälper oss förstå synen på allmänintresse som framkommer i en process. Hur processen är utformad ger en förklaring för vilken syn på allmänintresse som fått genomslag i planen. Kommunen har en fördel i och med hur planprocessen är utformad idag och med det kommunala planmonopolet när det kommer till beslutfattande.

Det olika för- och motargumenten som framkommer i det empiriska materialet tyder på att det verkar finnas två tydligt skilda syner på allmänintresset i det studerade fallet. Inget av synsätten förespråkar en rent spontan utveckling som ett starkt liberalt planeringsideal hade medfört. Utan det som framkommer kan främst förstås med utgångspunkt i planeringsidealen planering som kommunikation och som rationell beslutsprocess, baserat på hur planprocessen går till, eller hur den borde gå till enligt aktörerna.

Något som är tydligt genom planprocessen i det här fallet är krocken mellan planerarna och kommunens tolkning av allmänintresset. De har olika uppfattningar om vilka intressen som bör ses som allmänna, bland annat med tanke på hur översiktsplanen tolkas, hur området bör utformas och vilka det är kommunen planerar för. Konflikter uppstår angående både planens innehåll och process i relation till allmänintresset. Gemensamma värden för planering för en bättre framtid går att utläsa i frågan om att grönområden och parker är värdefulla och ska finnas i människors närområde. Men hur detta ska hanteras råder det skilda uppfattningar om. De är även till viss del överens om att riksintressen har ett värde i sig. Men olika tolkningar och värderingar gör att allmänintresset kan användas som argument för helt olika ståndpunkter i en intressekonflikt. Denna värdekonflikt mellan aktiva aktörer och planerarna samt kommunen förklaras i termer av graden av *politisk styrning*. Graden av politisk styrning har tidigare beskrivits som en skala från stark politisk styrning till en nästintill obefintlig politisk styrning som står för en spontan utveckling. De olika planeringsidealerna skiljer sig från varandra utifrån vilka som har den slutgiltiga beslutsmakten: Förtroendevalda, medborgare eller marknaden/markägare. I det här fallet handlar det mer om planeringsprocessen ska grunda sig i representativ demokrati eller direktdemokratiska ideal mer än en totalt fri marknadsorientering. Och därmed om medborgarna eller förtroendevalda har *beslutsmakten* i planeringen och över definitionen av allmänintresset. Relationen mellan planering och demokratiska processen framkommer vara en kritisk fråga i synen på allmänintresse, vilken förtydligar att den ideologiska dimensionen är övergripande och relevant för studier av synen på allmänintresse.

Allmänintresset bedöms även efter vilka konsekvenser som kan uppstå, vilket visar på vikten av en god argumentationsförmåga, exempelvis om kulturmiljön ska tolkas som ett egenintresse eller allmänintresse. Likheter kan dras till den kommunikativa planeringen där vikten av en god argumentation är ett sätt att hantera att det finns en mängd intressen för att komma någonstans. Den ena parten, sakägarna, efterfrågar mer av denna typ av planering. Att formuleringen av allmänintresse är knutet till politiska ställningstaganden framkommer av analysen samt att det vid varje val i grunden handlar om subjektiva värderingar som förklarar de avvägningar mellan intressen som görs. Detta trots att det finns en stark tilltro till expertkunskap, vilket visas av auktoritetsargumenten, och att det finns tydliga drag av en *enhetlig* syn på allmänintresse från kommunen sida.

7. Slutsats & Diskussion

Detta avslutande kapitel börjar med att uppsatsens frågeställningar besvaras. *Vilka intressen formuleras som allmänna, och hur argumenterar aktörer för dessa? Samt Vilken syn på allmänintresse får genomslag i planprocessen?* Sedan följer en avslutande diskussion som sätter slutsatserna i relation till uppsatsens problemformulering och syfte. Detta följs av en reflektion kring vald metod och teoretiskt perspektiv, vilka andra perspektiv som i framtida studier kan medföra något nytt eller fördjupade analyser samt fallets generaliserbarhet.

7.1 Slutsats

Vilka intressen formuleras som allmänna, och hur argumenterar aktörer för dessa?

Det finns inom akademisk plandebatt en skepsis mot begreppet allmänintresse och dess roll i planering och det kritiseras för att kunna vara elitistiskt och odemokratiskt (Campbell & Marshall, 2002: 173 och Moroni, 2014 :152). Denna skepsis och ifrågasättande framkommer inte i praktiken i det studerade fallet då det går att identifiera intressen som formuleras som allmänna. Resultaten visar på två framträdande motstående parter med skilda intressen och syner på allmänintresset. Där planerarna och kommunen är den ena parten som argumenterar för bostäder på planområdet, utifrån ett behov och eventuellt tillväxt. De ser även en total privatisering som ett möjligt framtida hot mot andra allmänna intressen i form av tillgängligheten för allmänheten och värdet i grönområden i en allt mer förtätad stadsdel. Den andra parten lägger vikt vid närmiljön för sakägarna, parkens värde för dem och stadsdelen i stort utifrån värden så som rekreation hälsa och välbefinnande, även kulturmiljön ingår i detta.

Aktörerna argumenterar för sin uppfattning utifrån vilka konsekvenser en viss handling antas få, och därmed vem dessa konsekvenser kan komma drabba. Det blir i dessa fall en fråga om planens innehåll i relation till allmänintresset, här kan diskussionerna om bostadsbyggande och kulturmiljö visa på helt motstående intressen som de olika parterna argumenterar för som allmänintressen. Det argumenteras för allmänintresset även utifrån vilken planprocess som förespråkas, hur den ser ut kontra hur den bör se ut för att tillgodose ett allmänintresse. Tillgängligheten till grönområden är ett exempel på detta i det aktuella fallet. Parterna är överens om ett generellt värde i tillgängligt till grönområden, men hur det uppnås leder till en konflikt.

Allmänintresse används för att legitimera skilda ståndpunkter, vilket visar på begreppets vaghet som i detta fall leder till konflikter. De olika parterna bygger sin förståelse på olika logiker, vilket kan visa på att den aktuella 'allmänheten' och formuleringen av allmänna intresse kan skilja sig beroende på vilken perspektiv de olika aktörerna har när de formulerar sin syn. Detta liknas vid Tait (2016) och Maidments (2016) uppfattningar om vad som skapar ett allmänintresse, att det kan komma handla om olika skalnivå, om allmänheten ses ur ett nationellt, kommunalt eller väldigt lokalt perspektiv och vilket perspektiv aktörerna anser sig representera och utgår från vid sin argumentation.

Vilken syn på allmänintresse får genomslag i planprocessen?

Sakägare efterfrågar mer direktdemokratiska processer och planerarna följer den representativa demokratimodellen. Allmänintresset formuleras således genom både process och vilka konsekvenser som kommer av en viss handling. I det teoretiska perspektivet ställdes dessa upp som en grov indelning av olika syn på allmänintresse - processperspektiv eller konsekvensperspektiv rörande förhållningssätt till allmänintresset. Men som det även påpekas i teoriavsnittet uppstår kombinationer, i Uppsalafallet framkommer en kombination av ett processinriktat *dialogiskt* allmänintresse med *utilitaristiska* och *rättighetsbaserade* drag på ena sidan medan andra sidan stod för ett *enhetligt* allmänintresse med drag av *rättighetsbaserad* och till viss del *dialogisk*. Det är den sistnämnda synen på allmänintresset som får genomslag i planen. Det framkom tydliga tendenser av en rationell planeringstradition, men även en vilja att balansera intressen genom dialoger som kopplas till det mer kommunikativa planeringsidealet.

Sakägarnas syn är således inte den som får starkast genomslag i planprocessen utan en rationell beslutsprocess och representativ demokratisyn tyder på det enhetliga förhållningssättet till allmänintresset som får genomslag i planen. Allmänintresset i planen är därmed något annat än en sammanslagning av endast de direkt berörda intressen. Det finns kommunikativa drag där medborgardeltagande säkerställs till en viss grad i samrådsförfarandet. Kommunen baserar inte sin formulering av allmänintresset på de direkt berörda intressen utan det politiska beslutfattandet prioriterar i detta fall exempelvis bostadsbyggande över kulturmiljö då de ser ett allmänintresse i att möta bostadsbehovet i högre utsträckning än ett övergripande bevarande av hela området. Beslutsmakten finns hos de folkvalda, vilket inte är särskilt förvånande då kommunen har en fördel i och med det kommunala planmonopolet. Samtidigt finns det utrymme i den formella planprocessen att utöka medborgardeltagandet i högre grad än vad som skett här.

Sammanfattningsvis är det således kommunens syn på allmänintresse som får genomslag i processen, en syn som karaktäriseras av drag av ett *enhetligt* förhållningssätt till allmänintresse med tanke på konsekvenser och med drag av *rättighetsbaserad* och till viss del *dialogisk* utifrån ett processperspektiv.

7.2 Avslutande diskussion

Min avsikt har inte varit att finna en definitiv definition av 'allmänintresset' eller hur det ska hanteras i planeringen. Syftet var att studera ett hur ett tydligen svårhanterligt begrepp, allmänintresset, hanteras då det är en grundprincip i den offentliga planeringen som är nära knutet till politik och ideologi. Det är därför viktigt att belysa underliggande politiska antaganden som ligger bakom värderingen och formuleringen av allmänintresset. Uppsatsens problemformulering beskriver problemet utifrån begreppets vaghet som gör det svårhanterligt i och med att olika uppfattningar som är politiskt knutna. Analysen visar på tydliga spänningar i synen på allmänintresset i fråga om vilken planering de aktuella aktörerna efterfrågar, vilken syn på demokrati de olika aktörerna har, samt vilket inflytande medborgare bör ha. Synen på planering, demokrati och inflytande är därmed det som denna studie utifrån

den formulerade ideologiska dimensionen pekar på som de viktigaste principerna som kan ge en ökad förståelse för hur allmänintresset formuleras och hur det kan hanteras. Att belysa dessa principer kan göra begreppet mer greppbart och är ett steg på vägen för att bättre kunna hantera den problematik som upplevs med begreppet i den fysiska planeringen idag.

Allmänintresset beskrivs som norm för planeringen och som den princip som legitimerar en offentlig planering, det är något som även förordas i den svenska plan-och bygglagen. Vad detta innebär för praktiken, där många intressen finns och ibland hamnar i konflikt, är långt ifrån självklart. Uppsatsen ses som ett inlägg i en pågående debatt inom planeringen om synen på ett eventuellt allmänintresse och begreppets användbarhet i praktiken.

Fallstudien ses enbart som ett exemplifierande fall som visar hur ett vagt, omtvistat och mångtydigt begrepp, allmänintresset, kan användas för att legitimera helt skilda åtgärder vilket kan leda till konflikter på grund av att uppfattningar skiljer sig angående vad som utgör allmänna intressen. Uppsatsen kan bidra som diskussionsunderlag för öppna samtal angående planeringens innehåll och process och hur det kan förmedlas till övriga aktörer för att minska risken för denna typ av intressekonflikter. Även vidare diskussioner kring hur kommunen vill att planeringen ska gå till då det eventuellt kan finnas drag från olika planeringsideal som är önskvärda att införa i den lokala praktiken, iallafall enligt den pågående akademiska plandebatten.

Uppsatsens teoretiska perspektiv beskriver sambandet mellan planeringsideal och olika förhållningssätt till allmänintresset, processperspektiv och konsekvensperspektiv, graden av politisk styrning och planeringens och planerarens position. Den valda metoden medförde att relationen mellan planeringen, sakägare, länsstyrelsen och markägare kunde belysas.

Den lokala kontexten är relevant för studiens resultat och slutsatser. Förutsättningarna för den empiriska kontexten är att området är beläget på en plats som är under pågående förtätning. Det ingår i ett riksintresseområde för kulturmiljö samt används i praktiken som en allmän park. Det är även så att marken inte ägs av kommunen utan ett privat fastighetsbolag. Markägarna var inte särskilt framträdande i studien av plandokumentet och tillhörande yttranden. Ett ytterligare perspektiv kan därför tillföras i framtida studier med ett fokus på de olika aktörer, den informella planprocessen samt dolda förhandlingar som kan påverka planeringsmyndighetens handlingsutrymme och möjligheterna till att arbeta med allmänintresset (Murphy & Fox-Rogers, 2014: 261 och Strömgren, 2007: 20). Ett sådant ytterligare perspektiv – som fokuserar på den informella planeringen – hade kunnat ge en fördjupad förståelse för kommunens motiv, samt handlingsutrymme, angående planen och eventuella institutionella hinder. Vidare studier med ett sådant perspektiv kan komma att nyansera bilden av beslutsmakten. Detta var inget som fick utrymme på grund av den valda metoden som endast fokuserar på offentliga dokument, vilka relateras till den formella och lagstadgade processen. Syftet med uppsatsen är dock att studera den formella processen och den syn på allmänintresse som framträder i den.

Det teoretiska perspektivet redovisade allmänintressets påverkan på planerarens position samt hur planeraren kan påverka allmänintressets hantering i praktiken. Med den valda metoden analyserades inte relationen mellan de kommunala politikerna och de kommunala planerarna. Då den ”officiella bilden” visar dem som en enhet, i de officiella dokumenten är det svårt att utifrån resultaten förstå exakt vilken planerarens roll varit. En kompletterande metod kunde ha fokuserat på maktförhållanden mellan aktörerna eller att studera hur deltagarprocessen sett ut.

I metoden används begrepp från argumentationsanalys: orsaksargument, auktoritetsargument samt generaliseringsargument. Det uppkom nästan inga generaliseringsargument, men när de uppkom hade de i princip samma funktion som orsaksargumenten. Generaliseringsargumenten är tillägg för att stärka argumentationen och ståndpunkterna, men redovisar även att den lokala kontexten är en viktig aspekt i formulerandet av allmänintresset. Auktoritetsargumenten legitimerar en ståndpunkt genom att hänvisa till en auktoritet, i detta fall aktörer, som anses ha expertkunskap inom specifika områden. De var därför nyttiga att resonera kring för att kunna diskutera vem som har beslutsmakten i processen.

I metodkapitlet redogörs det för de centrala teman som används vid presentationen av empirin. De är anpassade efter fallet lokala kontext, och kan antas ha påverkat resultaten. De valdes efter en första genomläsning av materialet och för att kontexten antogs vara betydelsefull. Det är möjligt att en annan forskare kunde ha gjort en annan avgränsning, men denna avgränsning möjliggjorde en systematisk genomgång av materialet vilket underlättade analysarbetet.

Angående generaliserbarheten påverkar den lokala kontexten resultatet, men den studerade detaljplanen följer den formella planprocess som förordas i PBL. Därför torde situationen och dess konflikter (kring perceptionen av allmänintresse) vara generaliserbar. Planmonopolet är ett viktigt instrument för den offentliga planeringen och gör att allmänintresset i hög grad i detta fall formuleras inom kommunen som har det huvudsakliga ansvaret för planeringen. Studiens resultat visar att kommunens planmonopol är ett system som strävar efter en rationell planering samt en enhetsdefinition av allmänintresset. Det finns inom rådande plansystem vissa öppningar för tolkningar om hur processen ska utformas och hur intressen vägs mot varandra som skulle kunna ge andra resultat. Dessa tolkningar görs i huvudsak av den aktuella kommunen, och den rationella planeringen och enhetsdefinitionen av allmänintresse har mycket gemensamt och det är möjligt att tänka sig liknande resultat i andra fall. Detta medför att resultaten möjligen kan generaliseras till att gälla i en vidare svensk planeringskontext.

Källförteckning

Alexander, E.R. (2002). The Public Interest in Planning: From Legitimation to Substantive Plan Evaluation, i *Planning Theory*, Vol 1(3), ss. 226–249.

Allmendinger, P. (2009). *Planning Theory*, 2 ed. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Bergström, G. & Boréus, K. (2012) *Textens mening och makt: Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys* (Red. Bergström, G. & Boréus, K.). 3. Uppl. Lund: Studentlitteratur AB.

Bjereld, Ulf, Demker, Marie och Hinnfors, Johan. *Varför vetenskap? Om vikten av problem och teori i forskningsprocessen*. 3:1 uppl. Lund: Studentlitteratur.

Boverket (2014) *PBL kunskapsbanken - Olika intressen*.

Tillgänglig: <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/Allmanna-och-enskilda-intressen/> [Hämtad 2018-05-14]

Bryman, A. (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. 2., [rev.] uppl. Malmö: Liber

Campbell, H. and Marshall, R. (2002), 'Utilitarianism's bad breath? A re-evaluation of the public interest justification for planning', *Planning Theory* Vol 1, pp. 163-187.

Campbell, S. & Fainstein, S. (red.) (2012). *Readings in planning theory*. 3. ed. Oxford: Wiley-Blackwell.

Denscombe, M. (2009). *Forskningshandboken: för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Översatt av Larsson, P. Lund: Studentlitteratur.

Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H. & Wängnerud, L. (red.) (2012). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 4., [rev.] uppl. Stockholm: Norstedts juridik.

Fejes, A. & Thornberg, R. (2015). *Handbok i kvalitativ analys*. 2., utök. uppl. Stockholm: Liber

Flyvbjerg, B. (2004). Five misunderstandings about case-study research, I Seale, C., Gobo, G., Gubrium, J.F. & Silverman, D. (red.) *Qualitative Research Practice*, London: SAGE, ss. 420- 434.

Khakee, A. (2000). *Samhällsplanering: nya mål, perspektiv och förutsättningar*. Lund: Studentlitteratur.

Khakee, A. (2006). Medborgardeltagande i samhällsplanering, i Blücher, G. & Graninger, G. (red.), Planering med nya förutsättningar – Ny lagstiftning, nya värderingar, ss. 157–175. Stiftelsen Vadstena Forum för samhällsbyggande, Linköping University Interdisciplinary Studies.

Klosterman (1996) arguments for and against planning. *Town planning Review*. Vol. 56, No 1, ss. 5-20.

Maidment, C. (2016) In the public interest? Planning in the Peak district national park. *Planning Theory* 2016, Vol. 15(4) ss. 366 –385.

Moroni, S. (2004) Towards a reconstruction of the public interest criterion i *Planning Theory*, Vol. 3(2), ss. 151-171.

Murphy, E. and Fox-Rogers, L. (2015), Perceptions of the common good in planning, *Cities* Vol 42, ss. 231–241.

NE (2018) Nationalencyklopedin, hydraulisk spräckning.
<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/hydraulisk-spräckning> (hämtad 2018-06-05).

Pløger, J. (2010). Ethics in Norwegian planning: legitimacy, ambivalence, rhetoric.

Strömberg, A. (2007) Samordning, hyfs och reda. Stabilitet och förändring i svensk planpolitik 1945–2005. Uppsala universitet.

Tait, M. (2016) Planning and the public interest: Still a relevant concept for planners? *Planning Theory* 2016, Vol. 15(4) ss. 335–343.

Yin, R. (2007). *Fallstudier: design och genomförande*. 1. uppl. Malmö: Liber.

OFFENTLIGA HANDLINGAR:

Uppsala kommun (2009) *Planbeskrivning*
Detaljplan för Kv. Seminarieriet. Uppsala kommun, Plan- och byggnadsnämnden. Dnr 2007–20014.

Uppsala kommun (2011) *Samrådsredogörelse*. Detaljplan för Kv. Seminarieriet.
Uppsala kommun, Plan- och byggnadsnämnden Dnr 07–20014.

Uppsala kommun (2012) *Utlåtande*. Detaljplan för Kv. Seminarieriet Uppsala kommun,
Plan- och byggnadsnämnden, Dnr: 2012–20039.

Mark och –miljödomstolen (2013) Mål nr: P 1483–13

Mark och –miljööverdomstolen (2014) Mål nr: P 8800–1.