ANSVARSFÖRDELNING I PLANERINGSPROCESSEN

VEM ANSVARAR FÖR ETT PROJEKT SOM INTE NÅR LAGA KRAFT?

ANSVARSFÖRDELNING I PLANPROCESSEN
Vem ansvarar för ett projekt som inte når laga kraft?

Examensarbete 30 hp Masterprogrammet i Fysisk Planering 2006-2012,
Blekinge Tekniska Högskola
Författare: Emilie Hellström
Handledare: Mats Pemer
2012-08-28

FÖRORD

Jag vill tacka min handledare Mats Pemer för värdefulla kommentarer genom arbetets gång. Vidare vill jag även ge ett stor tack till Kajsa Althén, Karin Lidmar, Dag Cavallius, Thomas Nordberg, Kjell Forshed, Mårten Frumerie, Martin Schröder och Tomas Rudin som har tagit sig tid till att svara på mina frågor och därmed givit mig materialet till min fallstudie rörande planprocessen för Slussen. Ett ytterligare tack till Jakob Skoglund och Frida Fälth som hjälpt till med korrekturläsning och kommit med värdefulla infallsvinklar.

SAMMANFATTNING

Arbetet har utvecklats utifrån min egen nyfikenhet och frustrationer över att se planprojekt påbörjas och sedan stanna upp i en tidig planprocess. En del fortsätter såklart men allt fler har börjat hamna i en sorts trend där de antingen läggs ner efter en lång tid av ovetande eller sakta börjar rinna ut i sanden, det vill säga in i ett tillstånd där planen varken är verksam eller nedlagd. Varför detta har börjat inträffa är den frågan som varit grunden till projektet. Varför genomförs ett projekt men inte ett annat? Denna fråga generar ju självklart följdfrågan om vem som har låtit detta kunna hända. Det vill säga vems är ansvaret för att ett projekt ”tillåts” rinna ut i sanden?

Ett projekt som jag både följt och begrundat mig över är planprocessen för Slussen. Det är ett projekt som har bedrivits i omgångar under en period av 20 år där stadiet att uppnå laga kraft inte varit i närheten förrän nu i år. Men angående tidsaspekten så menar vissa att det är projektet för Slussen som har tagit tid, inte själva planprocessen i sig. Men jag hävdar utifrån samtal med min handledare och studiekamrater att de hänger ihop i den mån att den ena inte fungera utan den andra och bestämde mig för att Slussen fick bli min fallstudie trots skiljande synpunkter angående plan och projekt.

Så genom att studera planprocessen för slussen, som precis har inträtt i sitt antagande skede, har jag försökt skapa en förståelse för varför ett projekt stannar upp och definiera det så vi kan börjar se det som ett verkligt problem istället för något som händer ibland. Till hjälp har fallstudien använt sig av semistrukturerade intervjuer där respondenterna, som har omfattats av både politiker, tjänstemän, initiativtagare/konsulter och berörda för att skapa en så bred grund som möjligt, i en form av personliga möten där alla fått uttryckt sina åsikter om projektet, ans-

varsfördelning, huvudsaken till utdragna och uppstannade projektet med mera.

Utifrån dessa intervjuer, som har jämförts mot plandokument för slussen samt litterära studier om deltagande- och handlingsteori, så har resultatet av analysen utmynnat i en förståelse av att det inte finns någon riktigt huvudorsak till problemet utan att det finns fler och eftersom det är lättare att tala om något konkret så har svaren blivit riktade mer utifrån slussen än ett allmänt perspektiv. Vilket har gjort det svårt att definiera ett allmänt problem som skulle kunna lösas genom definition. Dock kan vi nu med ett litet facit i hand konstaterat att ett försök till minska antalet planer som rinner ut i sanden så skulle vara att anlita någon, framför allt till stora projekt, som ser till helheten, någon som gör att det blir bättre samarbete mellan alla inblandade i den meningen att alla börjar jobba mer tillsammans och slutar att bara fokusera på ”sin del”. Vidare tillämpningar skulle vara att det utvecklades en större förståelse mellan de olika aktörerna och deras arbetsuppgifter. Något som kanske skulle kunna uppnås genom att ställa krav på att politikerna, att de måste gå någon form av planeringskurs för att få en insikt i planerarens vardag samt vice versa.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRORD
SAMANFATTNING

DEL I - BAKGRUND 8

1.1 Inledning 9
1.2 Syfte 10
1.3 Problemställning 10
1.4 Frågeställningar 10
1.5 Avgränsning 11

DEL II - METOD OCH MATERIAL 13

2.1 Val av metod 14
2.1.1 Kvalitativ forskningsmetod 14
2.2 Val av analys 14
2.2.1 Kvalitativ analys 14
2.2.2 Analysarbete 14
2.3 Val av forskningsstrategi 14
2.4 Datainsamling via intervjuer 15
2.4.1 Val av medverkande intervjupersoner 16
2.4.2 Medverkande 16
2.4.3 Begränsningar 16
2.4.4 Kritik till metod 17
2.5 Debatt 17
2.6 Insamling av litteratur 17

DEL III - FORSKNINGSÖVERSIKT 20

3.1 Planprocessen 21
3.1.1Fysisk planering 21
3.1.2 PBL 1987 – 2011 21
3.1.3 PBL 2011 22
3.1.4 Kritik 23
3.1.5 Makten över planeringen 23
3.2 Roller & ansvarsfördelning 25
3.2.1 Roller och ansvar i svensk planering 25
3.2.2 Definition av aktör 26
3.2.3 Aktörer och maktförhållanden 26
3.3 Definition av planprocessens aktörer 28
3.3.1 Staten och andra myndigheter 28
3.3.2 Kommunen 28
3.3.3 Byggherre, entreprenör och konsulter 28
3.3.4 Berörda 29
3.3.5 Vad är medias roll? 29
3.3.6 Aktörs-, struktur- och governance perspektiv 29
3.4 Handlingsteorier 29
3.4.1 Rationella val 30
3.4.2 Kritik till det rationella förhållningsättet 31
3.5 Kommunikativt handlande 31
3.5.1Kritik 32
3.5.2 Rationell planering blir till kommunikativ 33

3.5.3 Svensk planering – rationell, kommunikativ eller något annat? 33
3.5.4 Kommunikativ planering, demokrati och medborgardeltagande 34
3.6 Planeraren som medlare, övervägande,beslutande och politisk person 35
3.6.1 Aktör/system – problemet 35
3.6.2 Fält, kapital, (socialt rum, socialt fält) och Habitus 36
3.6.3 Habitus 37
3.7 Deltagandeteorier – medborgardeltagande 37
3.7.1 Olika stadier av deltagandeteorier sedan 1940 – planerarens roll 38
3.7.2 Den rationellt allsidiga modellen 38
3.7.3 Den befrämjande och försvarande planeringsmodellen 38
3.7.4 Den radikalt politiskt ekonomiska modellen 39
3.7.5 Den rättvisa planeringsmodellen 39
3.7.6 Den socialt lärande och kommunikativa aktionsmodellen 39
3.7.7 Den radikala planeringsmodellen 40

DEL IV - PRESENTATION AV FALL 43

4.1 Bakgrund 44
4.1.1 Slussen då 44
4.1.2 Slussen idag 44
4.1.3 Utveckling av planförslaget sedan 1990 talet 44
4.2 Planförslag 45
4.3 Debatt 45

DEL V - INTERVJUER 49

1.5 Intervjuer 50
5.2 Identifiering av uppstannat projekt 50
5.3 Ansvarsfördelning i planprocessen 52
5.4 PBLs syn på ansvar 57
5.5 Aktörernas olika roller och ansvarsområden 58
5.6 Samverkan mellan aktörer 61
5.7 Kommunens inflytande 63

DEL VI – ANALYS 67

6.1 Analys 68
6.2 Radikal- eller rättvis planeringsmodell 68
6.3 Kommunikativt eller rationellt handlande 69
6.4 Identifiering av uppstannat projekt 70
6.5 Ansvarsfördelning i planprocessen 71
6.6 PBLs syn på ansvar 72
6.7 Aktörernas olika roller och ansvarsområden 72
6.8 Samverkan mellan aktörer 73
6.9 Kommunens inflytande 74

DEL VII – SLUTSATSER 76

7.1 Slutsatser 77

DEL VIII – REFERENSER 81

8.1 Referenslista 82

DEL IX – BILAGOR 87

9.1 Respondenter 88
9.2 Intervjufrågor 89

DEL I - BAKGRUND

1.1 Inledning

Vad
Över tjugo års tid har det debatterats om Slussens framtid i Stockholm. Rubriker som ”Slussens stadsbild i fara”, ”Dåligt prövad ur ett brukarperspektiv” och ”Nya Slussen en 1800-talslösning” har dominerat debatten. Endast ett par enstaka artiklar så som ”Slussen som en möjlighet” ur tidningen ”Arkitekten” lyfter upp projektet som en framtida lösning. Många åsikter finns i denna kontroversiella fråga och den sida som vill bevara Slussen har tagit mest utrymme i media. Att projektet sedan har tagit tjugo år på sig har givit kritikerna många års utrymme att skicka in sina synpunkter och meddela media om deras tankar. Som det brukar sägas, det är alltid lättare att fälla än att fria, och till det är Slussen inget undantag. Att Slussen är en sådan unik plats är en anledning till det kraftiga intresset som bildats för projektet. Slussen är inte bara en viktig plats ur trafiksynpunkt utan är central mötesplats som har otroliga historiska inslag omkring sig. Något som också har bidragit till att Slussens fått uppmärksamhet, som inte får räknas bort, är hur internationellt projektet varit och fortsatt att vara. Det vinnande förslaget i planeringstävlingen för slussen, som precis avslutat överklagandefasen, är det internationella företaget Forster + Partners tillsammans med svenska Berg.

Varför
Anledningen till den 20-åriga debatten är att Slussen håller på att falla sönder. Materialen håller på att ge vika och varje år lägger Stockholms kommun stora summor på restaureringsarbete för att till exempel trafiken ska kunna fortlöpa som vanligt. På vissa ställen är Slussen till och med i så dåligt skick att kommunen faktiskt fått stänga av trafiken så att ingen olycka ska behöva hända. Stockholms stad uttalade sig 1990 att Slussen behöver, på ett eller annat sätt, räddas. Men hur den skulle räddas kom att bli en svår fråga. Önskade stockholmarna bara ett ansiktslyft av deras sluss, det vill säga skulle de jobba för att bevara slussen som den är, eller skulle Slussen efter 75 år få en ny början, i och med en rivning av den befintliga. Den första tävlingen visade genom Alexis Pontviks vinnande förslag, att vi var på jakt efter något nytt. Men förslaget genomfördes aldrig och frågan togs på nytt upp 1998 och en ny tävling med nya tävlingsdeltagare tog fart 2004. År 2007 fick Stockholm äntligen sitt programsamråd och många tjänstemän och politiker hävdar att det var då som planprocessen för Slussen faktiskt påbörjades, inte 1991. Innan 2007 hade Slussen projektet handlat om bara förberedelser. Nu har planen äntligen blivit antagen och planen förväntas vinna laga kraft 2013. Men det har varit en lång process som föregåtts av flertal delmoment.

Hur
Att processen tagit så lång tid för att nå laga kraft tyder inte bara på antalet inkomna synpunkter utan på andra aspekter så som beslut, samrådsprocesser, informationsutdelning, kommunikativa medel, domslut osv. Att tekniken dessutom konstant utvecklas bidrar till förändringar i planarbetet. Förändringar som exempelvis bidrar till att nya visioner och lagar skapas som i sin tur genererar nya arbetsuppgifter vilket det måste anlitas nya experter för. Kommunen har genom sitt planmonopol det huvudsakliga ansvaret för att väga in andras intressen i sina beslut rörande planer och projekt. Då t.ex. allmänheten, vars röst är av stor vikt, inte har något ansvar eller beslutanderätt i planprocessen måste kommunen besluta om huruvida informationen är av nytta för planen och i så fall beakta det i planen. Vidare är Länsstyrelsen de enda, förutom kommunen, som också har ett helhetsansvar i planprocessen. Ansvaret omfattar framförallt tillsynen av landets riksintressen (Boverket 2010). En privat aktör, det vill säga en initiativtagare, konsult, byggherre och så vidare, har å andra sidan ”bara” ett delansvar att sköta. Ett ansvar som från projekt till projekt kan variera väldigt mycket emellan de olika aktörerna. Det intressanta blir därför hur mycket tidsaspekten berott på bristande

ansvarsfördelning mellan olika offentliga och privata aktörer och huruvida kommunikation och medling, av vem som ska göra vad, kan ha satt ”käppar i hjulen”.

1.2 Syfte

Huvudsyftet med arbetet är att studera ansvarsfördelningen i planprocessen, att identifiera orsaker till varför en planprocess stannar upp samt att ta reda på vem det är som har det huvudsakliga ansvaret för att ett planprojekt genomförs.

1.3 Problemformulering

2011 stiftades den nya Plan och bygglagen vars syfte var att bland annat säkerhetsställa att medborgaren ska uppleva ”en enklare plan- och bygglag”. Genom att tydliggöra och förbättra det granskande, samordnande och förebyggande tillsyns- och ansvaret skulle PBL 2011 nå ett bättre slutresultat, ge tidigare och tydligare besked till kommunen om statliga intressen och få en snabbare planprocess med lägre kostnader (Boverket 2007 s.84-88). Frågan är om det kom att bli så vid tillämpningen av PBL (SFS 2010:900) och om lagen har definierat ansvarstagande mellan aktörerna med till exempel fler krav på dialog och ökad delaktighet (Khakee 1999 s.198), det vill säga något som i dagsläget anses ha positiv effekt på planeringen. Vad säger PBL (SFS 2010:900) och annan litteratur så som den äldre PBL (SFS 1987:10) om ansvarsfördelning och oavslutade planeringsprojekt?

I dagens läge har kommunen helhetsansvaret för planeringen, byggnadsnämnden eller motsvarande fattar besluten och privata aktörer är de som tar initiativ till förändring och finansierar projekten. Samtidigt som detta system verkar håller planeringen på att blir mer detaljerad och komplex med uppsatta miljömål och teknikanvändning, något som i sin tur fodrar fler aktörer och tjänstemän, speciellt vid större stadsplaneringsprojekt. Ju fler som är med och beslutar i ett tidigt skede desto bättre säger vissa. Andra påstår att det går fortare och är smidigare med färre aktörer. Men hur ser ansvarsfördelningen verkligen ut och hur påverkar den processen jämfört med för 30-50 år sedan? Har invånarna fått tillräckligt att säga till om, hur ser samarbetet ut mellan olika sktörer och hur påverkar deras samverkan planeringsprocessen?

Något som också fodrar fler aktörer i planeringen är den ständigt utvecklade tekniken i och med människans strävan efter att uppnå högre uppsatta mål. Nya mål, ny teknik kräver mer expertkunskap för att kunna uppnå bland anant EU-standard i projekten. Hur har tekniken påverkat planeringsprocessen i sin strävan mot en bättre framtid? Om det är bra eller inte och huruvida det påverkar framtagning och utveckling av detaljplaner ska denna uppsatts utreda.

1.4 Frågeställningar

- Varför stannar ett planprojekt upp?
  Vad är den huvudsakliga och mest förekommande orsaken?

- Vem tar på sig ansvaret vid ett icke genomfört planeringsprojekt?
  Och hur agerar kommunen gentemot sina invånare när de får ta tillbaka något som de utlovat?
  Finns det någon annan aktör som borde ta tydligare ansvar och hur skulle det kunna förbättra den situation som pågår idag?
  Anses många aktörer vara en nackdel eller fördel i planeringsprocesser?

- Håller den kommunala planeringen, i ett tätbebyggt område, på att förlora sitt inflytande, ansvar och sina styrmöjligheter eller är det de privata aktörerna som vill ha större roll och mer ansvar för att kunna driva planprojekten framåt?

- Jämfört med PBL (SFS 1987:10), är PBL (SFS 2010:900) ett verktyg som hjälper eller stjälper när det kommer till aktörsuppdelning och ansvarsfördelning?

1.5 Avgränsning

Uppsatsen avgränsas till att studera planprojektet Slussen i Stockholms kommun. Att endast ett fall har valts kan motiveras med att fallet representerar ett ”unikt” fall ur den synpunkten att det inte finns någon forskning om det då de både är ett ”nytt” fenomen och kan bero på en tidsmässig tillfällighet (Yin 2007 s.60-64). Fallet har ansetts lämpligt att studera med tanke på dess aktuella process samt dess stora tillgång till information om planprocessen i sig.

Arbetet har avgränsats i tid och genomförts mellan januari 2012 och augusti 2012. Valet av fall, det vill säga Slussen, har skett utifrån en bedömning av vad som definierar ett avstannat projekt, tidsmässiga bedömningar, geografisk lokalisering och av huruvida projektet är aktuellt eller ej. Vidare har arbetet avgränsats till strukturerade intervjuer som metodform vilket tillsammans med studiebesök av platsen utfördes i mars månad.

Litteraturen utgörs framförallt av skriftliga samt elektroniska källor som av böcker, rapporter, artiklar, tidskrifter, hemsidor samt olika debatt- och blogginlägg. De fem sista i kunskapssammanställningen har valts ut för att studera den pågående debatten för Slussen. Vidare har nyckelord, med relevans för arbetet, som ansvar, ansvarsfördelning, rationell planering, kommunikativ planering, habitus, aktörsperspektiv, governance och deltagandeteorier behandlats.

DEL II - METOD & MATERIAL

Kapitlet består utav sex olika delar, inleds med en presentation av den metod och analys som använts, följt av forskningsstrategi, datainsamling, debatt och insamling. Insamlingsstycket finns med för att redogöra hur den litteratur som använts i det empiriska materialet har samlats in.

2.1 Val av metod

2.1.1 Kvalitativ forskningsmetod
En kvalitativ forskningsmetod utgår från att begreppet induktion undersöks utifrån empiri. Induktion är en vanlig resonemangsmetod där det görs flera observationer, upptäcker ett mönster (eller något som anses vara ett mönster) och därefter formuleras en generalisering. Ofta är de generaliseringarna som görs via en induktion helt korrekta men eftersom ”ingen regel är utan undantag” så ska det inte anta det bästa bara för att observationerna säger så. Vidare innebär en kvalitativ forskningsmetod en ostrukturerad procedur av datainsamling vilket gör att både den och frågeställningarna kan anpassas och/eller revideras under arbetets gång. Detta kan vara mycket bra utifall några förutsättningar förändras och ger arbete en annan vinkel, eftersom arbetet kan fortlöpa utifrån nya resultat (Denscombe, M. 2009 s.322-325).

Den kvalitativa metoden innebär att samla in mycket information om få människor. En långvarig kontakt är något som den kvalitativa metoden önskar eftersom den gör så att det kan utvecklas en relation mellan forskaren och respondenten. Målet med hela metoden är att beskriva alla de observationer som samlats in, inte bara genomsnittet, jobba med en variation av teoretisk eller strategiska urval för att uppnå det.

2.2 Val av analys

2.2.1 Kvalitativ analys
Vid kvalitativa studier behandlas ofta stora mängder information. Informationen analyseras sedan parallellt med att de insamlas och ordnas ofta i ömsesidigt uteslutande kategorier. Analysen sker mestadels genom en kombination av olika tillvägagångssätt så som tolkning, koncentration och strukturering, dock inte alltid i den ordningen, och varieras efter vad som passar studien bäst. Vidare bygger kvalitativ forskning på att omvandla insamlad information till skrivna ord, inte till siffror, diagram eller liknande så som kvantitativ forskning gör. Och istället för att analysera numerisk data med hjälp av statistiska metoder som i kvantitativ forskning så utnyttjar kvalitativa forskare detaljer och beskrivningar av personer eller speciella händelser för att tyda framförallt beteendemönster, som är viktiga om en forskare vill presentera komplexiteten i en speciell situation (Denscombe, M. 2009 ss.320-323).

2.2.2 Analysarbete
Ett empiriskt material kräver tolkning. Men någonstans måste även analysarbete sätta gränser. Detta betyder att jag i mitt insamlade datamaterial sökt efter kategorier av argumentations- och/eller beteendemönster, processer och händelser som kan tydliggöra skillnader och likheter mellan aktörernas agerande och deras upplevelser.

2.3 Val av forskningsstrategi

När en vetenskaplig studie utförs bör metodvalet väljas utefter vad som ”bäst” passar studiens frågeställningar. Eftersom frågorna i detta arbete fokuserar på

just förekomsten av ett särskilt aktuellt problem, det vill säga varför fler och fler projekt i Sverige stannar upp i sin process mot att vinna laga kraft, samtidigt som det har som mål att leverera en djupare redogörelse av detta problem i form av åsikter, erfarenheter och sociala relationer (Yin, R. 2007 s.22-28) så anser jag en fallstudie vara det bästa sättet att få svar på frågeställningarna. En fallstudie är förankrad i verkligheten och ger därför en helhetssyn samt innehållsrika beskrivningar av ett problem (Denscombe, M. 2009 s.61). Samtidigt är fallstudien lämplig i frågor som ”hur” och ”varför” (Yin 2007 s. 22) vilket frågeställningarna i arbetet är inriktade på. Fallstudien definieras vidare av fallet, vilket kan omfatta fler analysenheter. Om fallet till exempel har fler underenheter så kan samma fallstudie innebära mer än en analysenhet. Detta arbete har dock valt, ur tidsaspekt, att studera endast ett fall och därmed också bara en analysnivå.

2.4 Datainsamling via intervjuer

Innan en forskare bestämmer sig på vilket sätt denne ska samla in sin information så bör forskaren bestämma vilken metod som skall användas. Information/data kan samlas in på flertal olika sätt och enligt Robert K. Yin (2007), som är en välkänd pionjär inom metodologi kring fallstudier, så finns det sex viktiga typer av källor som en forskare kan använda sig av. Dessa sex datakällorna är: dokument, intervjuer, arkivmaterial (dvs. formella skriftliga källor), fysiska artefakter, direkt observation och deltagande observation. Yin (2007) menar att det inte är en omöjlighet att använda sig av flera typer av källor, tvärtom så finner han att det är en större och starkare trovärdighet om forskaren fokuserar på minst två (Yin, R. 2007 s.111). Intervjumetoden är ett attraktiv forskningssätt inom kvalitativ forskning eftersom det ger forskaren möjligheten att producera djupgående och detaljerad data samtidigt som den ger åtkomst till deltagarnas tolkningar angående de händelser och/eller fenomen som studeras (Denscombe, M. 2009 s.267). Fallstudie, som forskningsmetod/strategi, har som fördel att multiplicera antalet informationskällor vilket kan öka relevansen och sannolikheten av studien. Därav passar det bra med att studien riktar in sig på insamling av data via flera intervjukällor.

Intervjuer faller oftast inom kategorin av kvalitativ metod då den insamlade informationen kommer från ett mindre antal informanter med hög relevans. Inom den kvalitativa insamlingen av data finns i huvudsak två former av intervjuer som en forskare använder sig av: semi-strukturerade och ostrukturerade intervjuer (Denscombe, M. 2009 s.234-235). Strukturerade intervjuer, som är ett tredje alternativ, fungerar mer som en kvantitativ forskningsmetod vars uppgift är att samla in en stor mängd data från en stor urvalsgrupp, oftast i form av ett strikt frågeformulär (Denscombe, M. 2009 s.233). I semi-strukturerade intervjuer följer forskaren också ett formulär men istället för att ha begränsade svarsalternativ, som de strukturerade intervjuformerna har, så agerar forskaren med en öppen och flexibel inställning till frågornas ordningsföljd samtidigt som uppmärksamheten läggs på den intervjuade att utveckla sina synpunkter. En forskare som använder sig utav ostrukturerade intervjuer arbetar väldigt lite utifrån ett frågeformulär och är i princip helt fri i hur och när denne ska ställa sina frågor.

Arbetets ambition legat på personliga semi-strukturerade intervjuer som inneburit ett möte mellan enbart forskaren och intervjupersonen. Detta var också något som jag föredrog med tanke på intervjutypens fördelar i form av tidsmässiga aspekter och att lättare kunna lyssna och ta in synpunkter från en människa i taget samt att de blir mer kontrollerbara än en gruppintervju. Vidare har frågorna varit densamma för alla intervjupersoner och situationerna likadana, dvs. med bara en person i taget för att lättare kunna urskilja och sedan jämföra de olika informationskällorna.

2.4.1 Val av medverkande intervjupersoner
Arbetet har, som tidigare stycken förklarat, genomförts genomkvalitativa semistrukturerade personliga intervjuer med nyckelpersoner, intressenter, politiker och tjänstemän som varit ansvariga och/eller aktiva i projektet Slussen. Det innebär att frågor har förberetts inför intervjun men har möjlighet att formas utifrån hur samtalet utvecklas för att passa intervjupersonen och intervjutillfället. Intervjuerna har genomförts till största del av personliga möten mellan intervjuperson och intervjuare. I enstaka fall har intervjupersonerna på grund av tidsbrist svarat på frågorna via mejl. Intervjufrågorna har formats utifrån problemformulering och frågeställningar. Frågorna har även kompletterats från litteratur för att få en bredare grund och diskussionspunkt. De medverkande har valts utifrån kvaliteter och relevans för undersökningstemat och är bland annat från Stockholms stadsbyggnadskontor, Stockholms stads stadsbyggnadsnämnd, intressenter och debattörer som har följt utvecklingen av Slussen projektet samt planerare/arkitekter som utvecklat olika bidrag.

2.4.2 Medverkande
Personlig intervju:
Tomas Rudin, Stadsbyggnadsnämndens vice ord. 2012-04-02
Martin Schröder, Planchef, Stadsbyggnadskontoret 2012-04-11
Mårten Frumerie, Avdelningschef, Exploateringskontoret 2012-04-11
Kjell Forshed, Ansvarig arkitekt för tävlingsbidraget ”Ny syn på Slussen” 2012-04-11
Thomas Nordberg, F.d. tävlingssekreterare Sveriges Arkitekter
2012-04-12
Dag Cavallius, Uppdragsansvarig för framtagande av tävlingsbidrag ”Nya Slussen” 2012-04-13
Kajsa Althén, Debattör och intressent 2012-06-12

Intervju via internet:
Karin Lidmar, Debattör och intressent 2012-06-02

2.4.3 Begränsningar
Ett problem kring den valda metoden är den så kallade intervjuareffekten. Med intervjuareffekten menas att samspelet mellan informanten och forskaren kan variera beroende hur informanten uppfattar forskaren och hur denne väljer att ställa sina frågor. Detta inbegriper att data kan påverkas då forskaren, oftast omedvetet, styr frågorna i en viss riktning eller visar sina åsikter för själva ämnet (Denscombe, M. 2009 s.244). Vad forskarens identitet betyder för respondenten beror också på vilken typ av frågor som står på agendan. Om det handlar om känsliga frågor så som religion, ekonomi och så vidare så kan intervjuarens identitet få en särskild betydelse eftersom liknande frågor kan få informanten att känna sig besvärade och till exempel inte vilja svara. Men eftersom det kan vara svårt om inte omöjligt att ändra på den man är så är de enda jag kan göra som uttolkare, för att få ärliga svar, att försöka främja rätt atmosfär med exempelvis punktlighet, artighet och att agera neutralt. Även att försöka att tolka informatören på ”rätt” sätt är i självklarhet eftersträvansvärt.

Vidare finns ytterligare en begränsning, vilken jag fått rätta mig efter, och det är antalet respondenter som deltagit i intervjustudien. Det fanns framför allt en önskan om att få samtala med ytterligare en person från stadsbyggnadsnämnden. Tomas Rudin från oppositionen är den enda förtroendevalda politiker som kunnat/velat ställa upp på en intervju. För en komplett fallstudie hade arbetet behövt synpunkter från någon inom alliansen. Det hade varit en fördel för urvalets bredd och för arbetets analys och diskussion att få en källa från båda sidor.

Eftersom termen uppstannat projekt inte är något vedertaget ord eller fenomen inom varken Sverige eller utlandet så blev litteraturen och forskningen kring ämnet mycket begränsat. Den litteratur som jag främst använt mig av är olika former av handlings- och deltagandeteorier samt försökt att studera olika perspektiv för att kunna förstå och uttolka beteendet av hur detta problem kunnat uppstå. Arbetet har även omfattat olika studier av de medverkandes olika roller i planprocessen.

2.4.4 Kritik till metod

Ingen metod är utan kritik och intervju som datainsamlingsmetod är inget undantag. Individer har olika förmåga att uttrycka sig i tal och i just intervjuer så kan detta bli kritiskt eftersom talet utgör grunden för att metoden skall fungera. Att kommunikationssvårigheter uppstår är inget ovanligt mellan olika personer men det kan bli ett stort problem för en forskare som utövar intervjuer eftersom risken för feltolkningar ökar jämfört med andra metoder. Till exempel kan det finnas fall där respondenten misstolkar en ställd fråga vilket kan leda till att intervjuaren inte får ut den information som denne behöver eller att informationen rentutav blir felaktig. Ett annat mycket väsentligt problem med intervjuer är att tillförlitligheten alltid måste ifrågasättas. Det kan aldrig vara säkert att respondenten talar sanning och en forskare ska vara försiktig så denne inte råkar ut för manipulation. Att utsättas för manipulation innebär att en forskare blir styrd i intervjun och ser endast det som respondenten vill att denne ska se. Till exempel kan respondenten få forskaren att endast se problemet ur hans/hennes egen synvinkel som gör honom/henne till en hjälte och alla andra till skurkar (Denscombe, M. 2009 s.265).

Med semistrukturerade intervjuer finns det också en risk att forskaren styr intervjun för mycket. Detta kan medföra att forskaren förlorar mycket av informationens rikhet, det vill säga om forskaren inte låter respondenterna får utveckla sina åsikter utanför frågornas gräns så kan arbetet bli lidande. Som intervjuare får denne inte heller vara för passiv eftersom de kan skicka signaler till respondenten om att intervjuaren inte är intresserad av hans/ hennes synpunkter. Det kan också ge intrycket av att intervjuaren inte är tillräckligt insatt i det område som denne studerar och därav förlorar forskaren sin trovärdighet. Det måste finnas en bra balans mellan att aktivt tala och ställa frågor samt att lyssna och låta informanten uttrycka sina åsikter hos en intervjuare. Genom att lyckas med detta så ökar forskaren sina chanser att skaffa sig rik data.

2.5 Debatt

Debatt i olika dagstidningar, tidskrifter och elektroniska debatt- och blogginlägg ger en bild av problemet med oavslutade projekt utifrån en annan vinkel jämfört med vad som framkommer i planer, facklitteratur och intervjuer. Genom att studera artiklar, tidskrifter m.m. hoppas jag få en bild av planeringens effekter på den lokala debatten i Stockholm. Jag kommer att genomföra en kort sammanfattande reflektion utav de artiklar som jag läser för att sedan kunna jämföra medias roll och åsikter med de intervjuades.

2.6 Insamling av litteratur

Arbetet inleddes med en litteratursökning i litteratur- och artikelbaser som innefattar bland annat Libris (det nationella biblioteksdatabassystemet som registrerar publikationer från högskole-, universitet-, special- och forskningsuniversitet) och DiVA (KTH:s publikationsdatabas). Även andra hemsidor rekommenderade av handledare och doktorander på Blekinge Tekniska högskola har bidragit med användbar litteratur. Sökningarna har genomförts med hjälp av nyckelord så som aktörsperspektiv, governance, kommunikativt handlande, habitat m.fl.

Då det inte finns någon direkt forskning om varför ett projekt avstannar och så vidare så kommer studien att fokusera på och diskutera ett urval skribenter och forskares syn på aktörsperspektiv, governace och olika handlingsteorier såsom Jürgen Habermas teori kommunikativt handlande och Pierre Bourdieus teori om habitat. Teorierna analyseras dels utifrån ett planeringsperspektiv men också utifrån ett allmänt perspektiv för att studera maktförhållanden, kommunikationsmöjligheter och marknadens/efterfrågans påverkan till ett avstannat projekt.

Vidare kommer arbetet att beröra vad PBL säger om ansvar och handling jämfört med den äldre från 1987. Boverket har betonat vikten av större och tydligare statligt ansvar i plansammanhang (Boverket 2007) men har det blivit så? Arbetet har därmed fokuserat på att ta fram material som ska hjälpa till att undersöka skillnader och likheter genom PBLs framväxt.

DEL III - FORSKNINGSÖVERSIKT

Detta kapitel finns till för att kritiskt och systematiskt kunna ge en genomgång av forskning kring olika begrepp och teorier som kan ha en inverkan på de val vi gör i planeringen. Forskningsöversikten kommer att beröra olika teman, utifrån både svensk och internationell litteratur, som kommer att beröra frågor angående aktörer i planeringen, makt i planeringsprocessen, medborgardeltagande, samverkan mellan aktörer, planeraren som medlare, ansvarsfördelning samt deltagande- och handlingsteorier. Kapitlet börjar med en redogörelse över planprocessen genom åren som avslutas med en diskussion om vem som anses ha makten i planprocessen enligt PBL.

3.1 Planprocessen

3.1.1 *Fysisk planering*

Under den tid som begreppet fysisk planering har existerat så har det aldrig funnits något system som verkligen klarat av att förklara hur fysisk planering fungerar. Med tanke på att system och planeringsteorier har bytts ut med jämna mellanrum (se avsnitt om handlingsteorier samt deltagandeteorier) så har det också varit svårt för medborgarna att ta till sig vad planering faktiskt är. Problematiken med det diffusa planeringsbegreppet har i sin ur bidragit till att det också blivit svårt för planeringslagstiftningen att utvecklat något koncist system över maktfördelning inom planprocessen eller vad den har haft för inverkan på markanvändning. Peter Hall (Henecke, B. 2006) menar att begreppet “plan” från första början fick betydelsen ”karta över en tänkt framtida verklighet” (Henecke, B. 2006 s.59) vilket egentligen inte skiljer sig så mycket från vad dagens planerare utövar. Birgitta Henecke (2006) anser att dagens begrepp av ”fysisk planering” och ”samhällsplanering”, trots dess konstanta försök till att konkretisera innebörden av fysisk planläggning, är lika otydliga nu som den var då. Tidigare handlade begreppet plan om att värna om det allmänna intresset samt att generera en god social och fysisk miljö. Idag handlar det om att fatta långsiktiga och hållbara beslut som ska ta hänsyn till diverse olika aspekter. Henecke (2006) anser att dagens planering börjar gå mot att vara mer av en social och politisk fråga än ritningar över den tänka framtiden och påpekar att den sociala-politiska dessutom har satt höga krav på de värderingar, perspektiv och markresurser som ansågs avgörande för planens framtida riktning.

3.1.2 PBL 1987 - 2011

De stora drivkrafterna som drev på utvecklingen av en ny plan- och bygglag byggdes på en önskan om ett tydligare plansystem med mer välgrundade beslut, ökat politiskt deltagande samt att anpassa den till tidens aktuella ideal. Huvudsyftet låg i att försöka uppnå en mer legitim planprocess vilket ansågs kunde uppnås genom att öka medborgarens insyn och inflytande i detaljplaneprocessen. Genom ett större medborgardeltagande hoppades planerarna kunna erhålla både större acceptans och få starkare och mer motiverade planbeslut i planprocessen (Henecke, B. 2006 s.147).

Den nya lagstiftningen syftade även till att kunna ändra, planera om och/eller förvandla (från stads- och byggnadsplan till detaljplan) inaktuella planer samtidigt som de ville upphäva det decennielånga byggnadsförbudet och öka kraven på inflytandet hos hyresgäster och andra boende i hyreshus som inte är fastighetsägare (Blücher, G. 2012). Ambitionen med planlagstiftningen låg också i att införa en mer effektiv och demokratisk process för att öka planbeslutens kvalitet vilket de ansåg uppnås i och med införandet av ett enkelt planförfarande.

Förändringarna till den 1987års PBL kom från ett hårt kritiserat samhälle där medborgarna länge yrkat på en ökad insyn, större inflytande och fler medborgardialoger. För att möta dessa krav gavs medborgarna, i och med införandet av obliga-

toriska samråd, möjlighet till att lämna in synpunkter under flera tillfällen istället för bra en gång i detaljplaneprocessen. Däribland uppfördes även chansen att få överklaga efter utställningens slut i form av en överklagan (Henecke, B. 2006 s.159). Men för att försäkra sig om att medborgarna verkligen skulle få komma till tals, i ett så tidigt skede som möjligt, så infördes ett krav på ett inledande program för detaljplaner. Vidare utvidgades samrådskretsen till att omfatta alla beroende boende samt intresseorganisationer och enskilda inom planområdets gräns istället för att endast bjuda in fastighetsägare som gjorts tidigare inom planeringen (Henecke, B 2006 s.159). Utöver ovanstående har den svenska planpolitiken i form av anpassningsbar planering, det vill säga en plandiskurs som ger möjligheten att agera flexibelt inom samhällsplaneringen, tillsammans med planering som en politisk verksamhet och vision om total samordning av samhällsomvandlingar, blivit en dominerande diskurs genom årtionden med sin samhörighet till rationella beslutsprocesser (Strömgren, A. 2007 s.229).

Trots de nya bestämmelserna i 1987års plan- och bygglag så har kritik uppstått som inte kunnat bemötas. Medborgarna ansåg att de inte blev hörda i samrådsprocessen och ifrågasatte vitsen med medborgardialogen om deras röster ändå inte hördes. Allmänheten anklagade lagstiftningen för att utge falska förhoppningarna när det kom till möjligheten att delta eftersom det i slutet ändå är den representativa demokratin som fattar alla beslut. Men kritiken mot bristande delaktighet var inte längre inriktad enbart till medborgardialogen utan hade också börjat riktat in sig på de politiska elementen. Strömgren (2007) menar att det började ifrågasättas varför det bara var de förtroendevalda politikerna som får vara med och diskutera planeringsfrågorna (Strömgren, A. 2007 s. 233). Ett stadsbyggnadsprojekt mitt i centrala Stockholm kommer ju till exempel att påverka alla politiker, oavsett parti, så varför får inte alla vara med? Kritiken fortsatte sedan mot de tre samråd som de berörda behöver gå till. Men jämförande med 1987 så menade medborgarna nu att det var två samråd för mycket och när det kom till möjligheten att överklaga så var det många som ansåg att de för vida och innebär för många steg. Även om det finns tid och anledning för att överklaga så var det inte säkert att personen i fråga klarade av det eftersom de var för många och komplicerade att gå igenom (Blücher, G. 2012).

Allmänhetens missnöje poängterade även den oklara relationen som fanns mellan experterna och lekmännen samt planprocessens tillträde och tillgångspunkter (Henecke, B. 2006 s. 147). PBL-kommittén och Byggprocessutredningen utvecklade olika förslag till nya reformer för en ny plan- och bygglag och det första som de ville förändra var möjlighet att göra detaljplaner mer översiktliga. De ville även att detaljplaner ska kunna ändras genom kompletteringar under hela genomförandetiden och att det obligatoriska planprogrammet skulle tas bort. De sista reformerna har liksom 1987års PBL tagit till sig möjligheten att anpassa sig till tidens aktuella ideal. De föreslog att planförslagen skulle läggas upp på kommunens hemsida och för att snabba på processen ytterligare så skulle två samrådstillfällen, tillsammans med utställningsskedet, tas bort samtidigt som initiativrätten till planläggning skulle ges ut till enskilda (Blücher, G. 2012).

3.1.3 PBL 2011

Syftet med den nya plan- och bygglagen är att ersätta 1987 års plan- och bygglag och lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk med mera med en enklare plan- och bygglag. Vidare syftade planen till att vi också skulle få en skärpt kontroll av byggandet och att den som ansöker om bygglov ska få ett svar inom högst tio veckor. Enligt Birgitta Henecke (2006) så var det också tydligt att den nya lagen syftade till att demokratisera planprocessen. Det vill säga fysisk planering skulle gå från att vara en process styrd av fackmän och politiker till att bli ett mer deltagardemokratiskt begrepp. Henecke (2006) pekar dock på att genom att

demokratisera en planprocess så kan fysisk planering inte bara öka den lokala demokratin utan måste också höja medborgarinflytandet.

Införandet av den nya lagen syftades också till att försöka modernisera plansystemet. Ansvaret för planläggningen skulle fortsätta ligga kvar hos kommunerna men medborgarnas inflytande skulle förbättras för öka den enskildas rättigheter (prop. 2009/10:170 s.1). I regeringens proposition om En enklare plan- och bygglag (2009/10:170 s.1) betonas det också att det i PBL 2011 ska tas en större hänsyn till telekommunikation och informationsteknik samt att översiktsplanens funktion skulle stärkas och detaljplanens utförande skulle bli enklare. De övriga drivkrafter som dominerat den nya PBL 2011 handlade bland annat om att göra det lättare för privata aktörer att ta initiativ till planering och att skapa ett starkare band och samspel mellan miljöbalken och plan- och bygglagen. Det sistnämnda för beakta miljö- och klimataspekterna bättre vid både planeringsstadiet och vid byggnation. Vidare så har program blivit en frivillig handling och samråd behöver inte tillämpas om det endast är verksamheter som omfattas av miljöbalken eller väglagen som ska prövas.

3.1.4 Kritik

Då PBL (SFS 2010:900) inte varit i kraft under en längre tid så har det inte heller hunnit producera särskilt mycket litteratur om dess effekt och resultat. Ett av de få material som finns att tillgå är Boverkets rapport Plan- och bygglagen i praktiken 2011 från 2012 som beskriver den nya lagens kompetens och resurser. Avsnittet ”kompetens och resurser” bygger på en enkät som flertal kommuner har svarat på. Där framkommer det bland annat att den nya PBL (SFS 2010:900) är resurskrävande (Boverket. 2012 s.16). Många länsstyrelser anser att flertalet kommuner, framförallt i glesbebyggda områden, kommer att få det svårt att handla utefter den nya PBL då den inte bara kommer göra det svårt för kommunerna att upprätthålla tillräckligt hög kompetensnivå utan även kommer att försvåra för kommunalt administrativt arbete. Flertal länsstyrelser hyser en oro över att kommunen i och med de ökade kraven kommer att utveckla rutiner som inte kommer att följa lagstiftningen för att förenkla hanteringen av resurser.

3.1.5 Makten över planeringen

Enligt Andreaz Strömgren (2007) har Sverige utövat stadsplanering redan på 1600 talet (Strömgren, A. 2007 s.13). Men det var först vid mitten av 1800-talet som byggnadslagstiftning kom upp som en diskussion på agendan i Sveriges riksdag. Dock var det svårt att planera på slutet av 1800-talet trots att de redan då skrivit den första byggnadsstadgan i form av ”den goda staden”. Den kunde dock inte styra bebyggelseutvecklingen eftersom att stadgan stred mot markägarens rätt att disponera och planera sin mark. Därav kan det konstateras att Sveriges planutveckling styrdes av markägaren, det vill säga av dennes frivilliga beslut att anpassa sig till regeringens planer. Men regeringen hade fler problem med sina planer än markägaren, ett problem som Strömgren (2007) beskriver som en okontrollerbar expansion av byggnation i städernas utkanter. Strömgren (2007) menar att dåtidens planerare endast kunde ”kontrollera” byggnadsutvecklingen inne i stadskärnorna och att det därför blev kaos utanför stadsgränsen. Det är inte förrän 1907 som bestämmelserna för byggnadsstadgan fick civilrättsligs verkan och kunde ge kommunen rätt att använda lagen för allmänna ändamål och börja ordna upp utanför stadsgränsen. Detta var början till vad vi idag kallar för kommunalt planmonopol (Strömgren, A. 2007 s.14).

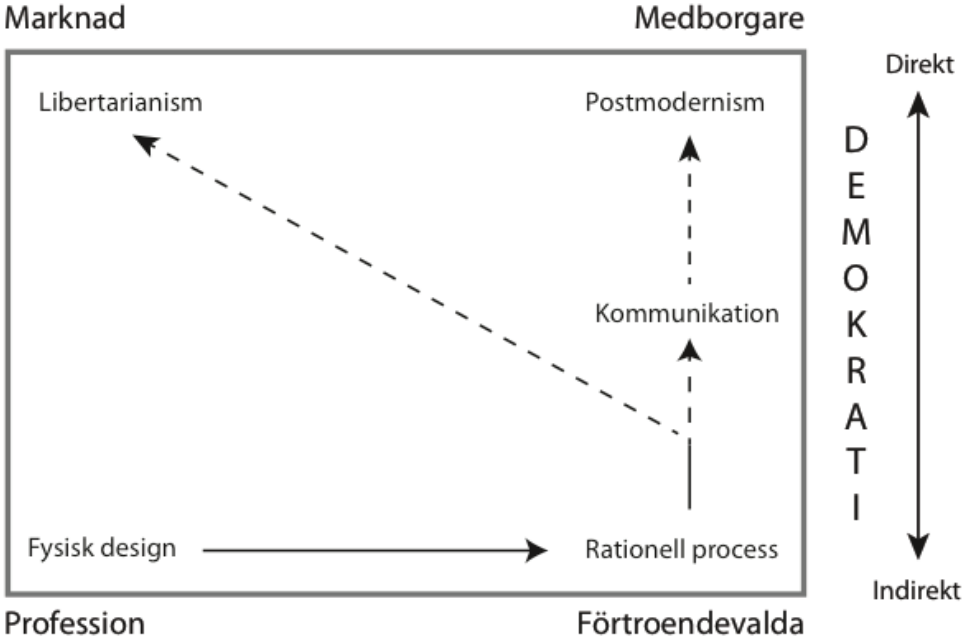
Vidare var det först vid 1921 som Sverige fick en parlamentarisk (begrepp för vårt demokratiska politiska system) och representativ demokrati där förtroendevalda inom kommunerna fick befogenheten att besluta vart och hur det skulle planera

för att sedan bebyggas (Strömgren, A. 2007 s.240). Dock dröjde det innan de fick bestämma vart och när bebyggelsen skulle uppstå. Och fram till och med 1947 hade en markägare haft ett relativt stort inflytande över markens vändning, vilket är en stor skillnad mot hur det är idag. I och med 1947 års bygglag så överlätts stor del av ansvaret av faktiska planeringen till planerarprofessionen och det var inte förrän på 60-talet som det började föras politiska diskussioner om ansvarsfördelningen igen. Diskussionerna handlade om att ansvaret borde förflyttas från planeringsprofessionen tillbaka till de förtroendevalda igen. Det dröjde till början på 70-talet innan nästa diskussion om ansvarsfördelning tag fart men denna gång var de det medborgerliga inflytandet som utmanade de förtroendevaldas ställning i planverksamheten men inget hände förrän införandet av 1987års PBL. Den nya lagen såg till att det utvecklades samråd som ett sätt att förbättra och legitimera de förtroendevaldas underlag till planbeslut. Det kommunala monopolet fick stå kvar vilket det gör än idag (Strömgren, A. 2007 s.240). De förtroendevalda, dvs. de som valts att företräda väljarna i kommunfullmäktige, inom svensk planering är alltså de som ansvarar för och tar avgörande beslut i dagens planeringssammanhang.

Under den tidigare delen av 90-talet valde staten att minska sitt ekonomiska stöd till det kommunala bostadsbyggandet. Kommunerna blev efter ett tag också tvungna att minska på även sina egna resurser vilket resulterad i att till att de privata byggherrarna sedan bjöds in för att investera i det kommunala planbyggandet. Efter att de privata aktörerna accepterat inviten så började de att succesivt ta mer initiativ till planläggning genom att köpa upp mark, finansiera kommunerna för att genomföra detaljplanerna så att de senare kunde uppföra och sälja bostäder (Boverket 2002a s.19). När den ekonomiska risken för ett byggprojekt flyttades från kommunen till byggherren innebar det att antalet större projekt minskade eftersom byggherren, som är den som driver och investerar i bostadsbyggandet, ansåg att de krävs ett för stort kapital för att genomföra de större projekten. Endast de största företagen som exempelvis Skanska, NCC och JM, innefattar den kunskap och väletablerade organisationer som krävs för att kunna driva ett större projekt, vågade ta på sig den uppgiften men inte till det lägsta priset. Men eftersom kommunen och byggherren är beroende av varandra, kommen behöver byggherren som finansiär, i och med planavgifter och så vidare, och byggherren behöver kommunens godkännande av de planer som denne vill genomföra för att kunna sälja, så började det krävas ett samarbete och en viss förståelse mellan de båda aktörerna (Boverket 2002a s. 19). Det finns dock olika sätt att gå tillväga för att uppnå en viss form av samverkan. Kommunen och byggherren valde att börja utveckla sin genom att sätta upp avtal för att bland annat minska exploateringskostnaderna. Oavsett utfall av avtalens resultat så kan det avläsas att de formade en slags governance-relation (Dannstam, T. 2009 s.69). Govenance är enligt Tove Dannstam (2009) en organisations- och styrningsform av nätverkssamverkan som uppkommer när privata och offentliga aktörer börjar samarbeta utanför tidigare formade sociala strukturer(läs om definitionerna av aktörer under ansvarsfördelning). Begreppet innebär också ett skapande av nya spelregler för huruvida samhällen ska utformas och planeras i framtiden. Governance-relationen innebär också ett nytt sätt för de förtroendevalda politikerna att tänka, i och med att samverkan mellan dem öppnar upp nya områden för politiken att undersöka, där det kan uppträda både nya teman och aktörer. (Dannstam, T. 2009 s.72) (Mer om governance perspektivet under Aktörs-, struktur- och governance perspektiv s.23).

Den ”nya” governance-relationen mellan privata och offentliga aktörer förändrar inte bara det politiska systemet utan även maktfördelningen mellan de olika parterna. Maktperspektivet i planeringen förklarar Strömgren (2007) med hjälp av ett intressant schema (Se figur 1) där fem planeringsdiskurser; fysik design, ra-

tionell process, kommunikation, postmodernism och libertarianism är kopplade till fyra olika grupper av aktörer; profession, marknad, förtroendevalda och medborgare. Aktörsgrupper går jag in på i nästa kapitel så de beskrivs inte här. Likadant med planeringsdiskurserna som kan läsas om i kapitlet, under handlingsteorier; Svensk planering – rationell, kommunikativ eller något annat?



Figur 1. Efter Andreaz Strömgren (2007, s.241). Figuren är menad att visa, ur teoretisk angreppsätt, samspelet mellan planprocessens olika aktörer ur ett sociologiskt perspektiv.

Vad Strömberg vill påvisa med sin illustration är, utefter placering av fem planeringsteoretiska diskurser, vem som har makten att planera markanvändningen. Strömgren anser att den svenska planeringen genom tiden har förflyttat sig från fysisk design mot en rationell process. Och eftersom den rationella beslutsprocessen legitimeras genom den representativa demokratin, som är beskriven i stycket ovan och har varit dominerande i det svenska systemet under en lång tid, att makten därmed också har förflyttat sig från professionen mot den förtroendevalda aktörsgruppen. Maktförhållanden i planprocessen kommer att beskrivas vidare under nästa kapitel, Roller och ansvarsfördelning, för att tydliggöra hur aktörer påverkas, drivs och påverkar planprocessen utefter deras agerande av makt.

3.2 Roller & Ansvarsfördelning

3.2.1 Roller och ansvar i svensk planering

Dagens planprojekt blir mer och mer tekniskt avancerade. IT-samhälle som vi lever i kräver en viss standard för att fungera vilket sätter press på planprocessens olika parter. Att dela upp roller inom planverksamheten kan verka svårt med tanke på alla nya aktörer som konstant dyker upp på marknaden med nya erbjudanden och arbetsområden. Åt andra sidan går vi hela tiden mot en mer definierad och inriktad lagreform som ställer tydligare krav på de verksamhetsområden som ”ingår” i planeringen. Något som borde göra det lätt för oss att veta vem som ska göra vad. Eller är det just det som förvirrar oss, att det konstant ”tillverkas” nya verksamhetsområden för att fylla våra nya? Denna utveckling har pågått sedan mitten 1800-talet, men då var det arkitektyrkets arbetsuppgifter som började förändras. Ordet arkitekt som kommer från det grekiska ordet för byggmästare fick helt enkelt, på grund av att den nya tekniken krävde det, börja samarbeta med specialister som hanterade konstruktioner och installationer för att möta och nå upp till den nya världens ideal. Den yrkesverksamme var tvungen att special-

iserad sig, det vill säga den blev av med en bit som tidigare hade ingått i yrkesbenämningen, för att arbetsuppgiften blev för bred kunskapsmässigt. Vidare på 1920-talet fortsattes det att tas stora beslut angående forsknings- och utredningsarbete rörande byggnadernas funktionalitet som ytterligare förändrade arkitektens arbetsvillkor (Nationalencyklopedin, 2012 - samhällsplanering). Arkitektrollen smalnades av ytterligare och andra former av yrken med koppling till arkitektur, så som landskapsplanering, stadsplanering med mera som skapades för att möta dagens krav. Allt fler aktörer har med tiden alltså blivit delaktiga i planeringen och ständigt utvecklas nya roller för att nå upp till framtidens krav och visioner.

3.2.2 Definition av aktör

Enligt Nationalencyklopedin så benämns en aktör som den (person, institution m.m.) som handlar, agerar. Aktörer kan även benämnas som ett samlingsbegrepp för respondenter i en studie. Det finns flertal definitioner av aktörer inom samhällsplanering men enligt Nationalencyklopedin kategoriseras dem som tre:

1.Placeringsansvariga, som är politiker och tjänstemän vars uppgift är att beställa, utarbeta, ta ställning till inkomna förslag samt övervaka att andra aktörer följer gällande regler och bestämmelser.

2.Byggherrarna, som är företag, institutioner, kommunala eller statliga inrättningar och privatpersoner som låter uppföra byggnader eller anläggningar.

3.De berörda, som består av alla de som påverkas av de avsedda förändringarna, exempelvis andra företag, hushåll, offentliga och privata organisationer. (Nationalencyklopedin, 2012 - samhällsplanering)

Enligt Räddningsverket kan aktörerna delas in olika på grund av vilken nivå de ligger på. Detta kan visas i form av ett diagram där typen av aktör ställs mot olika typer av nivåer (se figur nedan). De olika typerna omfattas av beslutande, beredande, överklagande och övriga aktörer och jämförs mot centrala, regionala och lokala nivåer.

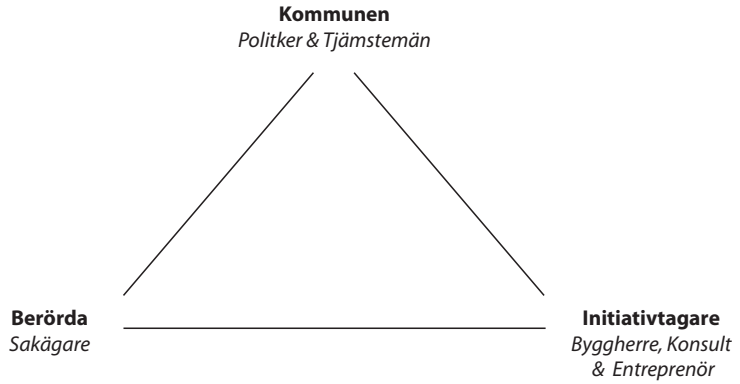
Typ av aktör	**Exempel på central nivå**	**Exempel på regional nivå**	**Exempel på lokal nivå**
Beslutsmyndigheter	Regering, statliga myndigheter (t.ex. Vägverket, Banverket)	Länsstyrelser, specialdomstolar, landsting	Kommuner (fullmäktige, styrelse, nämnder), lantmäterimyndigheter
Beredande myndigheter/organ	Statliga myndigheter (t.ex. Vägverket, Banverket)	Statliga myndigheter (t.ex. Vägverket, Banverket), länsstyrelse, landsting	Kommuner (förvaltningar), företag
Överklagande-myndigheter	Regering, förvaltningsdomstolar, allmäna domstolar	Länsstyrelser, förvaltningsdomstolar, allmäna domstolar	Allmänna domstolar
Berörda intressenter		Vissa statliga myndigheter (t.ex. Vägverket, Banverket)	Enskilda, fastighetsägare och företag
Övriga	Intresseorganisationer	Intresseorganisationer	Intresseorganisationer och allmänhet

Figur 2. Exempel på aktörer - Bild från Räddningsverkets ”Riskhantering i ett samhällsperspektiv” från 1998 s.12.

3.2.3 Aktörer och maktförhållanden

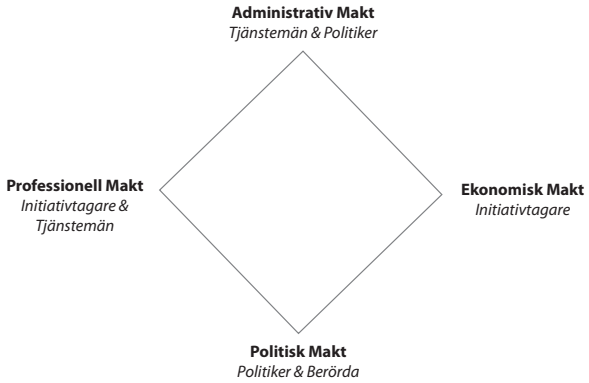
Det finns många olika aktörsroller i planprocessen och Stefan Olander (2005) kategoriserar dem i tre olika grupper, mycket likt nationalencyklopedins, med kommunen, initiativtagare och berörda. Olander har sedan utformat en pedagogisk

figur (se figur 3) utifrån dessa tre kategorier för att visa på hur de hänger ihop med varandra och hur makten är fördelad utöver dessa parter i planprocessen (Olander, S. 2005 s.11).



Figur 3. Figuren visar en hur de tre parterna hänger ihop i en form som ibland kallas för en makttriangel där alla grupper behöver varandra, i form av kunskapsdelning och så vidare, men verkar enskilt i sin egen grupp med egna mål och maktförhållande (Olander, S. 2005 s.11).

Olander (2005) menar att de olika grupperna innefattar olika aktörsroller i form av de som vill förändra (initiativtagare, men kan också till viss del omfattas av regelverket dvs. kommunen), de som styr förändringen (kommunen, men i vissa fall kan det finnas ett samspel mellan kommun och initiativtagare där finansiering från initiativtagarna kan påverka styrningen) och de som påverkas av förändringen (berörda). De olika aktörerna även styrs av olika maktförhållanden som Olander (2005) beskriver som ekonomisk, politisk, professionell och administrativ makt. Här är inte alla aktörer indelade i olika fack utan är utspridda över de olika förhållandena och jobbar med och mot varandra för att uppnå en viss balans (se figur 4).



Figur 4. Visar upp strukturerat vilka aktörer som utöver vilken makt.

Till exempel så utövar initiativtagarna inte bara en ekonomisk makt utan även en professionell makt, i en form av kunskap och kompetens, tillsammans med kommunens tjänstemän. Samtidigt brukar tjänstemännen också ha en annan sorts makt tillsammans med politikerna, i form av en administrativ makt, som kan exemplifieras med informationsspridning och så vidare. Politikerna utövar i sin tur också en sorts politiks makt tillsammans med sakägarna och stundtals också med initiativtagarna. Detta examensarbete har lagt mest fokus på grupperna med mest makt och inflytande, det vill säga kommun och initiativtagare, hur deras maktförhållanden influerar varandra och där också planprocessen.

3.3 Definition av planprocessens aktörer

För att gå in lite tydligare på de olika aktörernas ansvarsområden har studien tagit hjälp av Tomas Kalbro och Einar Lindgrens avhandling Markexploatering (2010). Arbetet gör denna definition av aktörer för att senare ska kunna utreda och förstå hur de olika parterna samordnas och handlar i planprocessen och varför. Hur personen är och vilken del en han/hon har i planprocessen kan påverka utgången av en samhällsförändring.

3.3.1 Staten och andra myndigheter
Den offentliga sektorn, staten, landstinget och kommunen är offentliga aktörer i den meningen att de erbjuder olika tjänster till sina invånare. Det vill säga de offentliga aktörerna erbjuder produkter, som inte är varor. Produkter som kan erbjuda invånarna ett väl fungerande samhälle som till exempel trygghet i form av sjukvård, skola och omsorg eller planering av nya gång- och cykelvägar. Länsstyrelsen är också en offentlig aktör men som, till skillnad från kommunen och staten, går in i olika roller i planverksamheten beroende på vilket sammanhang de kommer in i. De fungerar i första hand som underordnade till Sveriges riksdag och regering och har som uppgift att se till att deras beslut utförs. Men de har också en egen beslutarroll angående prövning av kommunala beslut av planer och så vidare. Länsstyrelsen fungerar också som samordnare mellan olika kommuner och ansvarar samtidigt för att kommunen och andra myndigheter tar hänsyn och inte motverkar Sveriges riksintressen (Kalbro, T. 2010 s. 16). Andra offentliga aktörer som har en viktig roll i planeringsverksamheten är lantmäterimyndigheten och Sveriges domstolar som har en roll som tillståndsprövare.

3.3.2 Kommunen
Kommunen som har huvudansvaret i planeringsammanhang, i och med sitt planmonopol, förefaller oftast som en aktör trots att de egentligen består utav flera delaktörer med olika ansvar och roller. För att reda upp det lite så beskriver jag lite kort vilka de största delaktörena är och inom vilka områden de verkar/ansvarar för. Inom kommunen så ansvarar kommunfullmäktige för bland annat inriktningen av den kommunala verksamheten. Kommunstyrelsen å andra sidan, som också är en del av kommunen, samordnar och leder verksamheten och förvaltningar. De kommunala nämnderna som ansvarar för vad som bedrivs i kommunens verksamhet. Ibland bildas där också kommunalförbund som är en form av samverkan mellan kommuner och landsting där kommunen tillsammans med landstingen har flyttat över myndighetsutövningen till kommunalförbundet. Exempel på arbete som utförs av kommunalförbundet är oftast i en form av gemensam verksamhet så som sjukvård eller förskola. Utöver detta så fungerar kommunen som en myndighet som provar tillstånd samtidigt som de ansvarar för samhällets infrastruktur i form av vägar, avlopp och vatten (Kalbro, T. 2010 s.15). Vidare kan kommunen också vara markägare samt byggherre för bebyggelse uppdrag med mera.

3.3.3 Byggherre, entreprenör och konsulter
Byggherre, entreprenör och konsulter är olika typer av privata aktörer i planeringsverksamheten i den mening att de driver en verksamhet som inte finansieras av offentliga medel utan har en fri prissättning, det vill säga där priset styrs av efterfrågan och utbudet. Byggherren/fastighetsägaren är antingen en central aktör som äger marken i fråga eller den aktör som beställer tjänster av den offentliga. Entreprenören och konsulten är sedan i nästa steg den som genomför tjänsten. Konsulten innehar ofta någon form av specialkompetens som kan vara önskvärt vid ett speciellt tillfälle. En privat aktör kan även agera som finansiär (Kalbro, T. 2010 s.16). Det vill säga är att om ett projekt kräver en investering, och den offentliga sektorn inte kan tillföra offentliga medel, så kan en privat aktör gå in som finansiär i ett projekt. Detta kan vara både positiv och negativt för ”planerings-

världen” vilket är något som diskuteras som en underton genom hela forskningsdelen men framför allt under kapitlet Svensk planering – rationell, kommunikativ eller något annat? Och kommer att diskuteras i analys och resultat kapitlet.

3.3.4 Berörda
Berörda är sakägare, kommuninvånare, intressenter samt privata organisationer och företag som kan komma att påverkas av den planerade förändringen (Kalbro, T. 2010 s.16). Vid planbeslut som rör berörda aktörer har kommunen ett ansvar att föra ett samtal med dem i och med exempelvis samråd, för att tjäna en gemensam målbild o göra planen legitim.

3.3.5 Vad är medias roll?
Media har ingen utstakad roll i planeringsprocessen men har i och med teknikens värld börjat agera som medlare utav de offentliga och privata aktörernas handlingar. Genom att berätta vad som händer fungerar de också som informationskälla ut till folket. Media har inget ansvar men dess position hjälper medborgare att höras och är en del av medborgardialogen som är ett viktigt moment i planeringen.

3.3.6 Aktörs-, struktur- och governance perspektiv
Det finns flertal olika synsätt och perspektiv att utgå från när ett problem ska undersökas och belysas. Genom ett strukturperspektiv kan en person förstå att det har inträffat förändringar men inte hur. För att få upptäcka den bakomliggande processen till förändringen måste det ses till ett aktörsperspektiv, ett perspektiv som sätter fokus på själva aktören, gruppen eller den individ som utfört händelsen, handlingen eller förändringen. Det vill säga att se något utifrån ett aktörsperspektiv innebär att verkligheten ses utifrån någon annans perspektiv. Aktörsperspektivet kommer att handla om att låta aktören stå i centrum och huvudfokus kommer att läggas på aktörernas (intervjupersonernas) upplevelser, deltagande och handlingar av Slussen projektet. Vidare anser strukturperspektivet att det är stora samhällsmönster som påverkar omvärlden och inte aktören. Strukturperspektivets fokus ligger helt och hållet på samhällsstrukturer där utvecklingen sker via förändringar.

Ett ytterligare tillvägagångssätt är styrningssättet governance. Ordet governance kommer från engelskan och innebär ett gemensamt beslutfattande och/eller samhällsstyrning (Nationalencyklopedin, 2012 - governance). Governanceperspektivet förknippas ofta med forskning, uppsatser och/eller vetenskapligt arbete som inkluderar både offentliga som privata aktören i analysen. Perspektivet har blivit som en relation i och med den gränsöverskridande samverkan har som mål att på heltid luckra upp gränsen mellan dem (Dannestam, T. 2009 s. 69). Enligt Dannsetam (2009) så borde tillvägagångssättet ses som ett teoretiskt perspektiv som helt grundläggande går in på hur politik görs i praktiken.

3.4 Handlingsteorier

Varför agerar vi planerare som vi gör och vad får våra val för inverkan på vårt samhälle? Hur vet vi att de val som både vi och andra individer väljer att utföra bygger på förnuft och sanning? Hur vi väljer att handla kan få stor inverkan på både oss själva och vår närmiljö. Därför är det viktigt för en planerare att bland annat studera alternativ och sociala rörelser vid planförberedelser så att denne förstår innebörden av sina val eftersom de kan komma att påverka människor i flera generationer framåt. Dock är handlingsteorier inte så lätt att förstå för någon som inte studerar de sociologiska teorierna. Så för att göra teorierna rättvisa så kommer jag att stanna på en nivå som jag känner att jag behärskar. Flera av handlingsteorierna i den här uppsatsen är grundade på sociologen och filosofen

Jürgen Habermas teori om kommunikativ handlande.

”Handlingsteori, filosofisk teori om medvetet mänskligt handlande i motsats till rent yttre skeenden. … De centrala frågorna för handlingsteori är hur en människa ska karakterisera avsiktlighet, huruvida handlingar bör förklaras genom orsaker eller avsikter, samt hur flera människors handlande kan samverka för att skapa samhälleliga strukturer.” (Nationalencyklopedin, 2012 - handlingsteori)

3.4.1 Rationella val

Innebörden av ordet rationell kommer från det latinska orden ratio som i sin tur betyder förnuftig och att verka rationellt innebär att kunna ta logiska beslut och tänka förnuftigt. Rationella val karaktäriseras även av att tydliga kopplingar mellan orsak och verkan, det vill säga att en människa ser till ett händelseförlopp istället för bara en viss del (Strömgren A. 2007 s. 29). För rationell planering, där myndigheterna och byråkratin spelar en stor roll, innebär detta att besluten analyserars mycket noga inför beslutstagande. Politiken åt andra sidan anses inte höra hemma i den rationella planeringen eftersom de agerar för mycket utefter sina känslor och subjektiva värderingar. Denna insyn har mycket att göra med tiden efter andra världskrigets avslut. De ambitioner, önskningar och tankar som planerarna hade ville att samhället skulle sträva mot ett modernare och mer effektivt samhälle där ekonomin skulle blomstra (Strömgren, A. 2007 s. 38).

1960-talet var den rationella planeringens era. Vetenskapen ansågs ligga hand i hand med planeringen och de som jobbade med planering ansågs vidare var experter och gav därmed allmänheten väldigt lite inflytande. Plötsligt flyttades också planerarens fokus, inte längre behövde planeraren ”kunna” rita kartor på samma sätt som förr, utan nu låg intresset på att istället kunna ”jämföra vetenskapliga underlag och pröva planalternativ i välordnade beslutsprocesser” (Strömgren, A. 2007 s. 18). Men fram mot 70-talet så ville man återinföra aktören i centrum, från tidigare sociologiska teorier, och försökte genom en teori av rationella val förklara hur alla de sociala fenomen som inträffar är ett resultat av individuella aktörers handlingar. De ville även poängtera att den målmedvetenhet som ligger till grund för alla människors handlingar gör dem rationella. Ur detta utvecklade de på 70-talet teorin om rationellt handlande som är grundstrukturen i teorin om rationella val. Det som framförallt kännetecknar teorin om rationellt handlande är att människor handlar instrumentellt rationellt. Det vill säga, aktören väljer medvetet det alternativ som denne anser mest effektivt när det kommer till att tillfredsställa dennes behov (Aakvaag, G. 2008 s. 111). En människa agerar alltså, enligt teorin om rationellt handlande, utifrån önskemål och uppfattningar som sedan blir till val och som slutligen resulterar i handlingar. Gunnar Aakvaag (2008) menar att det är framförallt våra önskemål som är starten till processen, de är de som motiverar och är det orsakliga skälet till vårt handlande. Detta utan att personen anses som egoistisk med tanke på att det går att ha önskemål och uppfattningar om att till exempel lösa bostadslösheten i Sveriges kommuner. Valet är sedan det som utlöser handlingen verkställts genom ett överlagt beslut om att utföra det mest reella och produktiva av tillgängliga alternativ för att nå ett visst mål.

3.4.2 Kritik till det rationella förhållningsättet

När en rationell planerare/aktör står inför sitt val att välja det bästa alternativet så är denne aldrig ensam. En planerare måste alltså kunna samspela mellan alla rationella planerare som uppfattar saker olika, vilket inte alltid är lätt. Vidare ifrågasätts den rationelle aktörens reflektivitet, det vill säga hur aktören sägs gå igenom och väga alla tillgängliga alternativ mot varandra innan denne fattar ett beslut utifrån ens uppfattningar och preferenser. Om ingen gör det vad är då vitsen med teorin.

3.5 Kommunikativt handlande

”Handlingar = aktiviteter utförda av aktörer” (Nationalencyklopedin, 2012 – aktör)

En av de mest kända filosoferna och sociologerna inom rationellt handlande är Jürgen Habermas vars handlingsteori utgör en viktig del i modern sociologisk teori. AAkvaag (2008) menar att Habermas kommunikativa tänkande om rationellt handlande skiljer sig från den instrumentella uppfattningen, om vad som är rationellt, som grundades på 70-talet genom att istället för att fokusera på hur ett enskilt subjekt (människan) påverkar ett objekt (föremål, samhället eller en annan människa) för att uppnå en så ändamålsenlig och rationell lösning som möjligt så menar Habermas att ”styrkan ligger i det bättre argumentet” (Aakvaag s.189). Det vill säga, han uppfattar rationalitet som ett sätt att tillsammans med likvärdiga subjekt diskutera sig fram till ömsesidig förståelse genom att väga argument mot argument (Aakvaag, G. s.134). Om detta anses bra eller sämre form av rationellt handlande är individuellt. Vidare så utvecklar Jürgen Habermas begreppet kommunikativ rationalitet, ur sin studie Philosophical Discourse of Modernity, vilket han anser vara, med sitt fokus på ömsesidig förståelse och självständighet från ett dominerande samhälle, en ideal typ som han kallar för ”den ideala samtalssituationen” (Flyvbjerg, B. 1998. s.188). Habermas menar att i ”the ideal speech situation”, som är den bästa samtalssituationen, så kommer samtliga aktörer överens eftersom det ”bästa argumentet” slår ut alla andra genom att de väger argumenten mot varandra. Det ”bästa argumentet” blir även det vägledande argumentet för både framtida beslut och för den kommunikativa rationaliteten.

Vi kan alltså enligt Habermas förhandla oss fram till språklig enighet. För efter vi möter människor i informativa samspel så menar Habermas att vi skapar ett samband till tre olika verklighetsområden som han benämner som giltighetskrav. Giltighetskraven förklarar han som en objektiv, social och subjektiv värld (Aakvaag, G. 2008 s. 190). Habermas menar att dessa tre världar bygger på sanning, normativ riktighet samt sannfärdighet (Reese-Shäfer, W. 1995 s.29). Han anser att den kommunikativa rationaliteten finns i dessa sfärer tillsammans men påpekar samtidig att allt hänger på en viss nivå av acceptans. För att säga att vi alltid kommer att vara överens är ett utopiskt seende, det vet även Habermas, så därför utvecklade han begreppet livsvärld som han hämtar från filosofen Husserl (Aakvaag, G. 2008 s.192). Den mänskliga samvaron menar Habermas är en form av medmänsklig kommunikation, inte ekonomi eller administration, och denna medmänskliga gemenskap som grundar sig i bland annat förståelse har en plats i samhällets centrum och det är Habermas definition av begreppet livsvärld. Vår invanda förståelse för samhället, det vill säga den som gör att vi vet hur vi ska handla, förstå varför någon agerar på ett visst sätt och varför vi vet vad saker och ting betyder utan att vi behöver reflektera över det, är livsvärlden enligt Habermas (Reese-Shäfer, W. 1995 ss.36-40). Begreppet är till för att fånga in samhället som helhet och som komplement till livsvärdeperspektivet så inför Habermas ett systemperspektiv som ska studera objektiva konsekvenser av människors agerande för att förstå vilken funktion som krävs för att bevara det sociala systemet.

Men Habermas har märkt att de har, genom försök att effektivisera den politiska styrningen och det ekonomiska näringslivet, börjat växa fram styrningsmedier i de moderna samhällena som har bidragit till att kommunikativt handlande blivit utbytt. Han menar att det inte länge är språket, som förmedlar livsvärden, som är aktuellt i de moderna samhällena utan att de har börjat styras av ”system” där de två mest framgående styrningsmedierna är ekonomi, i form av pengar, och staten, i form av makt (Reese-Shäfer, W. 1995 s.39, Aakvaag, G. 2008 s. 197). Habermas menar att detta införande av system inte bara tar bort medborgarnas frihet

till att, med sin kunskap, vara med och påverka systemets process utan också minskar möjligheten till social interaktion. Habermas kritiserar liksom Weber den moderna stadsförvaltningen. Den har börjat leva sitt eget liv och negligerar de aktörer som försöker att agera inom den, enligt Habermas, komplexa förvaltningen. Det enda som kan rädda denna moderna utveckling mot en hårt byråkratiskt styrd stat och en kapitalistisk. Habermas kritiserar också moderniteten i sig, det vill säga, han kritiserar det moderna samhället då han anser att de hotar den kommunikativa rationaliteten genom att de koloniserar livsvärlden med systemvärlden, det vill säga genom att tränga in byråkrati och ekonomiska aspekter i livsvärden. Han anser att rationalitetens kärna, dvs. den samlade, enade och samstämmiga kraft i from av argument, är den centrala erfarenheten i människans liv samt att nyckeln till sanning ligger i argumentationer:

”Argumentation insures that all concerned in principle take part, freely and equally, in a cooperative search for thruth, where nothing coerces anyone exept the force of the better argument” (Habermas, J. 1990. se Flyvbjerg, B. 1998 s. 188).

För att gå tillbaka till det som Habermas är framföralltkänd för, kommunikation, så uttrycker Habermas att han vill uppnå en så otvingad argumentation som möjligt där alla parter inkluderas. Han påstår att en sådan argumentation kan uppnås genom att handlingar utförs med respektfullhet och förståelse i argumentationen. Men för att uppnå respektfullhet och ömsesidig förståelse så måste alla ha möjligheten att ingå i samtalet samt att otvingat kunna påverka samtalets ämne och riktning. Men för att kunna erbjuda ett otvingat samtal så måste det ses till alla kulturella, ekonomiska och strukturella aspekter, eftersom alla lever efter olika villkor(Flyvbjerg, B. 1998 s.189). I detta läge uppstår den ultimata utmaningen för planeraren, att skapa en arena där alla samhällsgrupper måste kunna se till allas bästa, inte bara till sina egna krav, för att kunna uppnå enighet och förståelse.

3.5.1 Kritik

Dock anses Habermas teorier, som alltjämt har en kritik riktat mot politiken i planeringsprocessen, sakna förståelse för den faktiska politiska processen i sig. Habermas kritiseras också för att sakna ett maktperspektiv. Habermas anser att självständighet är en förutsättning för reglering av makt enligt lag vilket en del menar är en otillräcklig uppfattning av maktperspektivet. Vidare kritiseras Habermas även för att vara för okritisk och optimistisk när det kommer till hans metoder för framsteg och modernitet (Flyvbjerg, B. 1998 ss. 189-190). Flyvbjerg (Flyvbjerg, B. 1998 s. 192) själv menar Habermas att han saknar den korrekta förståelsen av förbindelserna av makt som behövs för politisk förändring. Men påpekar också att en forskare eller student eller liknande inte får lura sig själv genom att tro att de genom att presentera Habermas, eller någon annan forskares för den delen, vision av ett demokratiskt samhälle kommer att automatiskt göra att en demokrati växer fram. Utan för att nå ett demokratiskt samhälle så måste vi först förstå vad som behöver göras, vilket i sig kräver en förståelse, och hur vi kommer dit vi är idag.

När det kommer till metoder och processer anses Habermas vara en universalistisk, nästintill moralist eftersom han ofta ger reglerna för en korrekt process i förväg, det vill säga, i formen av den ideala talsituationen. När det sedan kommer till innehåll, så menar Habermas, som blivit något av en situationist, att det endast är deltagarna av den kommunikativa processen som bestämmer vad som är rätt och sant i en given kommunikativprocess. Habermas har en tendens att se modern demokrati och kommunikativ rationalitet som två sidor av samma mynt (Flyvbjerg, B. 1998 ss. 189). Där ena sidan är tänkt att förbättra det demokratiska samhällets utvecklingsmöjligheter i och med kommunikativ rationalitet. Och den andra sidan, som Habermas anser vara en modell av kommunikativ rationalitet med en viss betoning på handlande och demokratiskt beslutsfattande, är ett verk-

tyg för att forma och stödja utvecklingen av ett ökat demokratisk samhälle. Förfarandet är menat att påverka bildandet av dagens samhälle, dess institutioner och politiska beslut vilket Habermas anses uppnåeligt genom till exempel lagstiftning.

3.5.2 Rationell planering bilr till kommunikativ

Som nämnts ovan har den internationella rationella planeringen präglats av andra världskriget och det industriella samhällets framväxt. Planerarna som i form av experter letade tillsammans med staten, eftersom politikerna ansågs agera för känslomässigt, efter effektivitet och stabilisering av ekonomisk framväxt. Andreaz Strömgren (2007) beskriver vidare hur den fullständige rationella planeraren karaktäriserade som ett subjekt, som måste, med hjälp av sitt förnuft, skaffa sig kunskap om objekt som ska behandlas för att kunna föra det mot rätt riktning. Strömgren ställer frågan om vem som egentligen ska planera och hur rationell denne person förväntas vara vilket är en intressant vinkling och påstår att en fullständig planerare inte finns utan att det är utopiska karaktärsdrag man letar efter. Detta verkade tidens ”experter” inse vilket ledde till en utveckling av ett mer (postmodernt) kommunikativt förhållningssätt på 1970 och 80-talet. Utvecklingen hade nämligen börjat påverkas av den sociala välfärden samtidigt som samhället började kräva högre kvalitét på både framtida planer och allmänna platser. Det började helt enkelt ses till vad allmänheten ville ha samtidigt som man tillät politikerna in i processen igen. Men bara för att samhället började ses som en enhet där social rättvisa och jämlikhet råder i och med den kommunikativa övergången från de rationella beslut som togs på 1960- och 70-talet (Healey, P. 2010 s.65) så behöver ju inte planerarna lägga sin faktamässiga kunskap sitt förnuft helt åt sida.

3.5.3 Svensk planering - Rationell, kommunikativ eller något annat?

Andreaz Strömgren (2007) påpekar i sin avhandling Samordning, hyfs och reda – Stabilitet och förändring i svensk planpolitik 1945-2005 att den svenska planeringen har präglats av fem olika diskurser som han kallar för, i kronologisk ordning: fysisk design, rationell process, kommunikation, postmodernism och liberalism. Alla fem representerar olika planeringsteorier och har antingen avlöst varandra och/eller existerat parallellt tillsammans med någon annan (se figur 1 s20.) De sista tre är enligt Strömgren fortfarande aktuella i lagstiftningen och brukas av olika aktörer i Sverige. Strömgren beskriver utvecklingen av dessa diskurser med start i planering av fysisk design, som han menar är grunden till i princip alla de andra paradigmen. Planering av fysisk design ägde rum fram tills 1960 talet när idén om planering som rationell beslutsprocess tog över.

Under ett årtionde gick de alltså från att rita städer på kartor med tanke på att sedan uppföra dem, något som Strömgren liknar med arkitektur i större skala, till att jämföra vetenskapliga underlag och pröva planalternativ i den relationella diskursen (Strömgren, A. 2007 s. 18-19). Den fysiska planeringens verksamhet ansågs vara professionell och hade ingen samrörelse med varken dåtidens politiker, medborgare eller marknadsaktörer. De utformade helt enkelt planer och pappersmodeller av framtida städer utan att samtala med någon utanför kontoret. De diskussioner som ändå fördes handlade till största del om vad som var den mest effektiva och ekonomiska lösningen för samhället som helhet. Men det insågs tillslut fram mot 60-talet att fysiska planeringens paradigm var ett orealistiskt sätt att uppnå en utopisk värld. Kritik riktades bland annat mot planerarprofessionens kunskapsbild och deras sätt att arbeta rationellt (Strömgren, A. 2007 s.39). Så istället för att försöka uppnå ett konstant slutmål så började planeringen ses som en process som innebär att fatta beslut och som leder fram till planbeslut. Det är vid detta tillfälle som planerarna börjar ta planering som rationell beslutsprocess till sig. De flyttar alltså från enskilda subjekt till en begränsad process och att beslut endast kan tas vid en kritisk prövning och inte bara genom avvägning med vetenskaplig kunskap. Planerare, politiker och medborgare ska tillsammans skapa samhällets utveckling, inte överindividuella strukturer (Strömgren, A. 2007 ss. 34-49).

Men många ansåg snabbt att den rationella planeringen likaväl som fysisk planering var ett svårt ideal att nå upp till eftersom total rationalitet är omöjligt att uppnå. Samtidigt anses det mänskliga förnuftet har svårigheter i att hantera all den information och de alternativ som finns tillgängliga. Professorn Andreas Faludi menar att; ”det går bara att sträva efter att fatta optimala eller tillfredställande beslut givet de begränsningar som föreligger” (Strömgren, A. 2007 s. 42). Kritik riktades också mot den rationella planeringen angående brister mellan praktik och teori samt beslutsfattande och genomförande, något som bland annat John Forester i sin avhandling Planning in the face of power (1989) hävdar kan lösas genom kommunikation i form av att planeraren fungerar som medlare mellan olika aktörer samt att han/hon deltar i medborgardeltagande och slutligen agerar rättvist och jämställt i förhandlingar med diverse olika parter. Lösningen är vad Forester kallar sitt andra kapitel i Planning in the face of power ”To be rational, be political” (Forester, J. 1989 s. 25). Ett dilemma som Patsy Healey tar upp är huruvida en person kan avgöra vilka som faktiskt är berörda av en planprocess, både när det kommer till kommuner, politiker, medborgare och så vidare, och vilka som inte är det (Strömgren, A. 2007 s.47).

I den postmoderna planeringen och i planering som libertarianism ifrågasätt dock möjligheten att styra den framtida planeringen med förnuftet. I den postmodernistiska planeringen ifrågasätts människans möjligheter till att komma till tals för att kunna delge sin kunskap. Framförallt när det kommer till politiska intressegruppers kamp, att det ska finnas en möjlighet för folket att då komma in och hjälpa till att forma samhället. Planering som libertarianism skiljer från ovanstående planering i den akademiska plandebatten i och med att den istället för att låta människan komma till tals i en intressekamp ska låta marknaden styra samhällsbyggandet genom spontana processer (Strömgren, A. 2007 ss.48-56). Dock anser Strömgren (2007) att det i dagsläget är den kommunikativa och postmodern planeringen som är de främsta förhållningssätten i svensk planering.

3.5.4 Kommunikativ planering, demokrati och medborgardeltagande

Hur har då det kommunikativa förhållningssättet i den svenska planeringen utvecklats och vart har makten funnits? Under 40- och 60-talet fanns ett problem med planlöshet i Sverige, dvs. problem med bebyggelseutvecklingen. Planerarna hade först problem med att bostäder byggdes innan det planlades och sedan saknade de också en kontroll av byggnationens utspridning vilket gjorde problemet större (Strömgren, A. 2007 s.156). Detta motiverade ett ökat offentligt deltagande och under 60-talet medförde välfärdssamhället en förstärkning av medborgarnas behov samtidigt som den försvagade folkrörelsens makt i och med att samhällsplanering gick från expertis till en fråga för den rationella sociala ingenjörskonsten och politiken (Khakee, A. 2006 s.17).

Den representativa demokratin förstärktes i och med välfärdssamhällets framväxt och hade visioner om fantastiska lösningar, så som exempelvis miljonprogrammet och bilismen, som skulle lösa de samhällsproblem som fanns. Men i slutet på 60-talet började man se en bristande samordning mellan olika plan inom byggelse- och samhällsplaneringen. Denna samordning, som idag oftast relaterar till otillräckliga översiktsplaner som ansågs på den tiden vara allt för ”fackmässiga”. Vilket bidrog till ett demokratiskt underskott i planeringen, något som senare började kritiseras av allmänheten. Protester riktades framförallt mot den bristfälliga demokratin och mot de hänsynslösa rivningar som pågick inne i storstäderna. Men det var först när ”Slaget om almarna” kom 1971 som proteströrelsen fick ett stort genombrott mot den demokratiska planeringsprocessen (Strömgren, A. 2007 s. 156). Medborgarna fick igenom en ny form av medborgardeltagande och möten började anordnas i form av samråd och studiecirklar för att sprida information om planeringsprocessen. Dock var det inte förrän på 1980-talet som synen på meborgligt deltagande började utvidgas. Då tillkom också krav inspirerade från det privata näringslivet om en effektivisering inom offentlig verksamhet samtidigt som brister inom demokratin fortsatte att korrigeras. På 1990-talet började planerarna även att förstå vikten i att föra en skriftlig dialog med medborgarna

då begreppet hållbarhet började ställa krav på medborgerligt deltagande, i och med samhällets utveckling av dokument som Agenda 21. Vilket är ett arbete som präglats av de uppmärksammade globala samt lokala miljöproblem och som liksom Brundtlandsrapporten har utvecklats för att ställa krav på bland annat världspolitik och demokrati (Khakee, A. 2007 s. 12-14, 18).

3.6 Planeraren som medlare, övervägande, beslutande och politisk person

Detta kapitel är inriktat att se till problematiken på ett lite mer generellt plan än tidigare planeringsperspektiv och teorier. En av sociologins grunddiskussioner omfattar nämligen aktör-strukturproblemet som först formulerades av Talcott Parsons och handlar först och främst om vem/vad som ”är den initiala rörelsen i samhället”, aktören eller strukturen (Aakvaag, G. 2007 s.30). Pierre Bourdieus struktur/aktörs diskussion som har sammanfattats av Gunnar Aakvaag i hans ”Modern sociologisk teori” är forskningsteori som jag har haft som utgångspunkt i mitt arbete. Andra sociologer som också forskat kring struktur/aktör - diskussionen som är värda att nämna är Anthony Giddens, Zygmunt Bauman och Ulrich Beck. Att inte någon fördjupande och jämförande studie gjort mellan de olika forskarnas teorier handlar framförallt om mina bristande kunskapsgrunder inom sociologi. Som studerande inom Fysisk planering skulle jag inte kunna göra de olika forskningstraditionerna rättvisa. Utifrån detta kommer jag att kort redogöra för och diskutera några av Bourdieus mest kända begrepp som är kopplat till struktur/aktör-diskussionen.

3.6.1 Aktör/system - problemet

Mycket i en planprocess handlar om dialoger och samverkan (Gytz Olesen & Moller Pedersen 2004, s.162). Något som kan anses som ett demokratiskt sätt att besluta om en plans kommande tid. Men enligt den franska sociologen Pierre Bourdieu, som är en konfliktteoretiker, är språk inte bara ett sätt att skaffa förståelse och mening genom kommunikativa gemenskaper utan det är även ett sätt att utöva makt och dominans i samhället (Aakvaag, G. 2007 s. 161). Bourdieu är också ute efter att lösa en av sociologins grunddiskussioner om aktör/struktur-problemet som bygger på Talcott Parsons fråga om ”det är aktören eller strukturen som är den initiala rörelsen i samhället?”(Aakvaag, G. 2007 s.30). Inom diskussionen om aktör/struktur-problemet finns det tre riktningar som Gunnar Aakvaag (2007) beskriver som metodologisk kollektivism, som betyder att sociala strukturer styr aktörens handlande, och metodologisk individualism, vars teori är den omvända, dvs. aktören agerar fritt och strukturen uppstår, om den existerar, genom aktörens agerande. Den tredje riktningen försöker i sin teori istället att betona förhållandet som finns mellan aktörer och strukturer, hur de har ett ömsesidigt beroende till varandra (Aakvaag, G. 2007 s. 30). I Bourdieus strävan efter att bland annat utveckla dessa teorier för att försöka förstå hur aktörers handlingar och individuella mönster är sammanbundna så har han utvecklat några central begrepp som han kallar för fält, kapital, (socialt rum, socialt fält) och habitus.

3.6.2 Fält, kapital, (socialt rum, socialt fält) och Habitus

Pierre Bourdieu börjar med att beskriva hur objektiva strukturer så som socialt rum och socialt fält bygger på hans begrepp om kapital. Det sociala rummets funktion ligger i att fördela samhällets olika resurser och består av objektivt sociala positioner, som är hierarkiskt ordnande strukturer, helt oberoende av vilket kapital eller resurser som en person i samhället besitter. Aakvaag (2007) menar att en enskild person inom det sociala rummet definieras genom dennes relation

till andra positioner genom meningsskapande skillnader. Men för att förstå det sociala rummet använder sig Aakvaag (2007 s.165) av Bourdieus kapitalbegrepp.

Kapital är enligt Bourdieu knappa resurser som samhället konkurrerar om för att uppnå makt. Makt som kan uppnås i det sociala livet genom att omvända sina resurser till fördelar, fördelar som gör att individer med mycket resurser kan dominera dem med lite kapital. Till exempel så kan en duktig talare eller bara en högre uppsatt person utnyttja språket till sin fördel och därmed utöva makt, d.v.s. makt tillsammans med språket kan vara baserad på den talandes position (Gytz Olesen & Moller Pedersen 2004, s.163). På så sätt utgörs sig kapitalet som ett orättvist och mindre jämställt begrepp och Aakvaag (2007) påpekar att det enligt Bourdieu endast finns ett sätt att uppnå social interaktion och det är genom att ”ackumulera största möjliga kapital”(Aakvaag, G. 2007 s.165). Vidare tar Bourdieu upp tre huvudformer av kapital, som han förklarat är både ett sorts medel och mål för att uppnå en högre position i samhället, som består av ekonomiskt, kulturellt och socialt kapital. De är alla olika självständiga former men som tillsammans utgör en persons klassposition. Ekonomisk kapital menar Bourdieu är den viktigaste kapitalformen eftersom mycket av detta kapital inger ekonomisk makt och dominans, det vill säga något som endast kan köpas för pengar och inte genom kunskap eller sociala medel. Kulturellt kapital å andra sidan är en form av en förkroppsligad och internaliserad kod av samhället som kan delas in i två typer som han kallar för god smak och utbildningskapital (Aakvaag, G. 2007 s. 166). Och genom dessa typer uppnår en människa makt genom att skaffa sig prestige och status i samhället vilket kan nå genom höga resultat inom utbildningssystemet (utbildningskapital). Slutligen definierar Bourdieu den sista kapital formen, socialt kapital, som ett socialt nätverk där makt kan uppnås genom att mobilisera sitt nätverk.

Dessa tre kapitalformer menar Bourdieu utvecklar ett klassförhållande i det sociala rummet som grundar sig på möjligheten att röra sig upp eller försvara sin post i samhället. Och det sociala fältet som agerar innanför det sociala rummet i form av det ”ekonomiska fältet, det politiska fältet, det vetenskapliga fältet, det konstnärliga fältet och det religiösa fältet” (Aakvaag, G. 2007 s. 168), gör att kapitalbegreppen blir beroende av de sociala fälten eftersom varje enskilt fält har ett fältspecifikt kapital (Aakvaag, G. 2007 s.169). Vilket betyder att ett politiskt kapital må ge inflytande inom politiken men behöver inte få en ökad betydelse inom det ekonomiska fältet. Därmed menat att sociala fält inte bara har förmågan att, likt kapital, hierarkiskt ordna människans ”positioner” i samhället utan också bestämma positionens mening och innehåll (status) genom att se till de relationer som personen har till andra sociala positioner på fältet. Så för att genom inflytande och att aktivt verka inom dessa fält så kan en person avgöra sin positions läge och därmed öka sin makt. Fält bygger enligt Bourdieu helt enkelt på en kamp om makt.

För att sammanfatta ovanstående stycken kan Bourdieus begrepp om socialt rum och fält beskrivas som en ”systematisk skev men godtycklig fördelning av kapital” (Aakvaag, G. 2007 s.171). Men teorin om det sociala rummet och sociala fältet förklarar inte ordningsproblemet, dvs. varför människor i den lägsta klassen som ”låter sig” domineras, varför de inte gör uppror mot det till synes harmoniska och stabila samhällets övre klasser. Så för att delvis förstå denna komplexa situation har Bourdieu utvecklat begreppet symbolisk makt (Aakvaag, G. 2007 s.172). Vilket Aakvaag(2007) menar är kärnan i hans ordningsteori, dvs. förklaringen till hur de dominerande grupperna kan fortsätta att utöva makt, som genom klassificering av världen gör att godtyckliga privilegier fördunklas och neutraliseras. Men för att förklara aktörers handlingar behövs något utöver fält och kapital, det vill säga aktörens perspektiv, vilket nås via Bourdieus begrepp habitus. Målet med Bourdieus teori handlar om att förena objektiva sociala strukturer (metodologisk

kollektivism) med den kompetenta aktören (metodologisk individualism) på ett sätt som gör att de inte drabbar varandra.

3.6.3 Habitus

Habitus är ett mycket brett begrepp och kommer inte att fördjupas i detta arbete utan bara att förklaras kort på grund av de invecklade formuleringarna av begreppet i litteraturen som är svåra för en ”icke-sociolog” att rättvist beskriva.

Bourdieu beskriver begreppet habitus som ”ett integrerat system av varaktiga och förkroppsligade dispositioner som reglerar hur vi uppfattar, värderar och handlar i den fysiska och sociala världen. Habitus är alltså handlingstendenser som sätter sin prägel på allt vi tänker och gör och på vilka vi är” (Aakvaag, G. 2007 s.174). Men för att definiera begreppet ytterligare så använder Bourdieu sig av fem olika aspekter där det första beskriver habitus som något förkroppsligat. Med det menar Bourdieu att vi styrs av omedvetna, spontana reaktioner där vi omedelbart ”bara vet” hur vi ska handla där och då. Vidare förklarar Bourdieu den andra aspekten som kärnan i en persons identitet. Bourdieu verkar mena att oavsett vilket tillstånd vi befinner oss i så håller vi till en anmärkningsvärd hög nivå sammanhållning och likformighet i det vi gör och i vårt agerande som gör att vi, genom habitus, får en ”personlighet”. Vidare förklarar Bourdieu att habitus, som tredje aspekt, är en form av möjliggörande (Aakvaag, G. 2007 s.175). Det vill säga utan habitus så skulle det vara omöjligt för en aktör att delta och orientera oss runt om i det sociala rummet och fältet, alltså i samhället. Som fjärde aspekt beskriver Bourdieu habitus som ett kompetent sätt att se till sina intressen, dock endast för att den egna vinningens skull inte för någon moralist ideal eller för att följa något mönster. Slutligen menar Bourdieu att habitus har, tillsammans med ovanstående, ett socialt upphov. Det vill säga habitus har inte utformats bara genom det vi gjort utan det har även påverkats av de sociala villkor som vi införlivat genom vår uppväxt (Aakvaag, G. 2007 s. 175). Det betyder att olika människor med olika uppväxt kommer att skapa sig annorlunda habitus med tanke på att habitus är klasspecifik. Med klasspecifik menar Bourdieu att habitus är relaterat till en persons sociala status i samhället (Aakvaag, G. 2007 s.176). Alltså menar Bourdieu att det vi gör, hur vi väljer att agerar och att vara styrs av habitus samtidigt som habitus är en produkt av en persons ställning i samhället.

För planeringen skulle denna teori innebära, om vi skulle följa den, att aktörer på marknaden, som har ett stort ekonomiskt kapital, har möjligheten att få inflytande inom planeringsfältet och därmed påverka dess beslut. Att personer i de lägre dominerande klasserna har svårt att göra sig hörda i olika informationstillfällen som kommunen erbjuder på grund av status.

3.7 Deltagandeteorier - Medborgardeltagande

Denna del kommer att redovisa viktiga deltagandeteorier för både ett allmänt deltagande och medborgardeltagande med avsikten att poängtera vikten av både en planerares roll i processen och vad gott samarbete mellan olika aktörer kan göra för ett projekt. Leonie Sandercock, forskare och professor på Universitet i Vancouver, Canada, vars teorier om planerarens utveckling och roll sedan ca 1940 och forskning om invandring, kulturell mångfald, integration och delaktighet i planering samt demokrati har varit arbetets främsta utgångspunkt.

Allt fler påstår att vi idag går från ett modernistiskt samhälle till ett postmodernistiskt i den västerländska planeringsvärlden. Som planerare av den postmodernistiska världen krävs en omstrukturering av vårt sätt att tänka kring planering för att bättre anpassa oss till dagens behov (Sandercock, L. 1998). Genom historien så har planerarrollen handlat mycket om kontroll och makt över användning samt produktion av mark och yta. Om vi ska sträva mot en mer demokratisk framtid så

måste vi kunna omdefiniera och ändra planeringen enligt de nya överenskommelserna, angående hur vi ska komma till rätta med den västerländska staden som blir allt mer mångkulturell och som alltjämt får en större mångfald (Sandercock, L. 1998).

3.7.1 Olika stadier av deltagandeteorier sedan 1940 – planerarens roll
Leonie Sandercock (1998) beskriver sex teorier som sedan 1940 har varit centrala för planerarens roll och handlar om bra planerings praxis utifrån olika planeringspraktikers teorier(Sandercock, L. 1998 s.169). Sandercock (1998) anser att alla, trots att alla anser att de haft den bästa teorin genom tiderna, har en gemensam grund trots deras epistemologiska skillnader i de olika teorierna förutom det sista alternativet som skiljer sig med ett viktigt epistemologiskt avbrott mot de övriga teorierna.

3.7.2 *”Den rationellt allsidiga modellen”*
”Den rationellt allsidiga modellen” (The Rational Comprehensive Model) vars ursprung kommer från, efter att ha blivit påverkad av andra världskriget, upplysningens epistemologi som vill visa att det finns en ytterligare möjlighet rationalitet i det offentliga beslutfattandet inom planeringen. Planeringspraktikerna som förespråkar denna modell hyser en delad tro till instrumentell rationalitet. De menar att med en utveckling inom teknik, social forskning och samhällsvetenskap så kan planerare vara en tillgång för den sociala processen. ”… ”speaking truth with power” as Wildavsiky’s (1979) much-quoted phrased put it”(Sandercock, L. 1998 s.170). Planeraren tog på sig en roll som medlare och beslutsfattande över de allmännas intressen eftersom planeraren med denne kompetens och professionella expertis ansåg att han/hon var den som bäst kunde avgöra vad som var bäst för platsen och medborgarna. Dock undersöktes aldrig innebörden av begreppet allmänheten då det ansågs som irrelevant och blev därmed en odefinierad grupp där frågor om kön, ras, etnicitet och skillnader i klass förblev neutrala och ej ifrågasatta. Modellen blev en dominerande planeringsparadigm och legitim genom att den byggde på en teori av beslutfattande regler som var både vetenskaplig och erbjöd professionell kunskap (Sandercock, L. 1998 s.170).

3.7.3 ”Den befrämjande och försvarande planeringsmodellen”
”Den befrämjande och försvarande planeringsmodellen” eller ”Advokatplanering” (The Advocacy Planning Model) uppstod från Paul Davidoffs kritik mot den rationella planeringen (Sandercock, L. 1998 s.171). Han ville visa att den rationella planeringen var för inriktad på olika hjälpmedel, att allmänhetens intressen inte alls låg i vetenskapen utan i politiken och uppmanade därmed alla planerare att delta i den politiska arenan istället för att blint se åt den vetenskapliga. Davidoff ville även föra en diskussion kring flera planer, istället för en stor master plan. Detta för att kunna diskutera platsernas olika värden, allmänhetens intressen samt förtydliga fördelningsfrågan, det vill säga vem som får vad. Davidoff ansåg att alla som tidigare inte hade blivit sedda skulle nu bli representerade. Detta genomfördes genom att åka ut till olika fattiga områden och fråga vad de ville ha och sedan redovisa deras viljor. Men de insåg snart att de som folk ville ha inte handlade om teknik representation och så vidare, utan om viljan att själv kunna vara med och påverka sin situation. Modellen har senare, trotts kritik av att vara manipulativ och inge falska förhoppningar, ändå tydliggjort att det finns fler deltagare till planeringsprocessen som förtjänar likväl som andra att bli hörda och få vara med och påverka (Sandercock, L. 1998 s.172).

3.7.4 ”Den radikalt politiskt ekonomiska modellen”
”Den radikalt politiskt ekonomiska modellen” (The Radical Political Economy Model) är en teori inspirerad av framförallt marxismen. I det marxistiska perspektivet framstår planeraren inte som någon delaktig aktör utan mer av en naiv per-

son, förblindad av sin frigörande potential och okunnig om de verkliga maktförhållandena (Sandercock, L. 1998 s.172). Modellen i sig är mer framstående för dess kritik än för dess åtgärder. Teorin har tyvärr också haft en oförmåga att inspirera den nya generationen planerare trots deras försök att förminska förtryck på kön, etnicitet och så vidare med sina klassanalysfrågor samt deras halvhjärtade försök få folk att vända sig till modellen med citat som ”The planner can become the revealer of contradictions, and by this an agent of social innovation” (Castells 1978:88, Sandercock, L. 1998 s.173).

3.7.5 ”Den rättvisa planeringsmodellen”

”Den rättvisa planeringsmodellen” (The Equity Planning Model) har inspirerats från Advokatplanerings modellen och definieras, utav en av deras främsta utövare Norman Krumholtz (Sandercock, L. 1998 s.173), som med ett medvetet sätt försökt att förändra fördelningen av inflytande, kapital och deltagande från den lokala eliten till de fattiga och underrepresenterade. Den största skillnaden mellan denna modell och advokatplanering handlar om just kommunikation, att de istället för att samtala med de underrepresenterade fokuserar på att skapa allianser och kommunikationsvägar med framåtsträvande politiker. De rättvisa planeringsutövarna har accepterat att planering står under/tjänar politiken och väljer därmed arbete utefter vart de olika politikerna finns så att de kan förbättra för de fattiga och underrepresenterade i samhället. De påstår att de genom att jobba för staten kan få arbetet att bli både meningsfullt och etiskt försvarbart. Vidare sätter de sig själva i centrum och fokuserar på dialoger, som de tidigare modellerna, vilket gör planeraren till både kommunikatör, informatör, problemformulerare och analytiker (Sandercock, L. 1998 s.174) Genom att formulera problem och föra diskussioner så kan de rikta allmänhetens uppmärksamhet på frågor som de anser viktiga. Här riktar dock Sandercock kritik mot att modellen förhåller sig till, likt den rationellt förstående planeringsmodellen, planerarens kompetens mer än den lokala kunskapen och att de underrepresenterade och de fattiga inte heller i denna modell fungerar som aktiva aktörer trots att de figurerar i planeringen (Sandercock, L. 1998 s.174).

3.7.6 ”Den socialt lärande och kommunikativa aktionsmodellen”

”Den socialt lärande och kommunikativa aktionsmodellen” (The Social Learning and Communicative Action Model) har även denna sitt ursprung ur advokatplanerings modellen. Ur advokatplanering utvecklades en förståelse för lokal kunskap och förståelse för vad den kompetens som politiker har för de fattigare och underrepresenterade i samhället, vilket ledde till en uppkomst av modeller av socialt lärande och kommunikativt handlande. Vidare så diskuterar John Fridemann i Retracking America (1973) skillnaden och klyftan som finns mellan de så kallade experten och deras klienter inom planeringsvärlden (Sandercock, L. 1998 s.174). Bland annat så pratar experterna på ett otillgängligt språk när de formulerar problem och pratar med sina klienter och Fridemann tar upp hur den klyftan kan förminskas genom att ta tag i konflikten som finns mellan expertens professionella kunskap och dennes personliga kunskap och erfarenhet (Sandercock, L. 1998 s.174).

Inom modellen bildades en annan riktning, i samband med den ur Advokatplaneringsmodellen, vilken hämtar sitt ursprung från kommunikativ rationalitet och John Foresters teori om kritisk planering. Vilken ursprungligen baseras på Jürgen Habermas teori om kommunikativt handlande (Sandercock, L. 1998 s.175). Enligt Forester så är planering en form av samspel mellan dialog, beteende, språk, ifrågasättande och kritisk lyssnande då de tillsammans konstruerar makt. Forester menar att det som sägs innefattar lika mycket makt och strategier som själva orden i sig. Genom att visa intresse för någons berättelse i en planeringssituation så kan planeraren inte bara flytta fokus från att agera för dem själva till att agera

tillsammans utan även tillsammans skapa ryktet och formandet av de förväntningar som kan och inte kan uppfyllas (Forester, J. 1999 s.19).
”They told planning and policy analyst, ”Don’t ask; what’s the problem? Ask; What’s the story? That way you’ll find out what the problem really is” (Forester, J. 1999 s. s.19)

Denna modell har dock fått kritik för att inte ta upp problematiken med strukturella ojämlikheter och egenmakt, det vill säga makten att själv kunna påverka och uttrycka sig. Samtidigt behandlar de även kön, ras och etnicitet som ett neutralt begrepp och håller tillbaka avgörande frågorna så som medborgarnas förhållande till social rättvisa (Sandercock, L. 1998 s.175).

3.7.7 “Den radikala planeringsmodellen”
”Den radikala planeringsmodellen” (The Radical Planning Model) som Sandercock själv förordar (Sandercock, L. 1998 s.176) har utvecklats utifrån kritik av den ojämlika fördelningen av resurser, möjligheter och makt som dominerat i samhället genom olika planeringsmetoder. Målet med metoden är att utveckla en systematisk förändring av dessa orättvisor samt att ge tillbaka makt till dem som systemet lämnat maktlösa. Metoden är byggd så att den alltid kommer att förändras beroende på vad som väljs att fokusera på och vad som kritiseras. Modellen gick från att arbeta mot urbana orättvisor av klassanalys/perspektiv till att inkludera flera aspekter efter att ha insett att klassperspektivet inte var den enda beroende parametern i kampen mot det perfekta samhället. Utövarna av den radikala planeringsmodellen insåg att synsättet för metoden behövde breddas. Planerare som började besöka fattiga områden uppmärksammade att de boende inte bara led av fattigdom utan av andra förtyck så som rasism och homofobi vilket gjorde situationen mer komplex (Sandercock, L. 1998 s.177). De kunde inte längre klassificeras som fattiga och planerarna insåg att de inte heller kunde se den som en homogen grupp med en och samma vilja utan som olika individer med olika åsikter.

Planerarens roll förändrades i och med denna insikt i av klassificering av folkgrupper och utvecklade mål utifrån de erfarenheter som de tidigare haft med sig från exempelvis Advokatplanering, med sitt fokus på exkludering av fattiga och förtryckta, samt kommunikativ planering med inriktning på dialog och språk. De ansåg att de förändringar och strider som utförs inom olika fokusområden, hur små eller stora de än må vara, tillsammans kan utgöra en stor skillnad på lokal nivå. De har potentialen att göra medborgaren mindre beroende av det globala kapitalet samtidigt som de kan öka inte bara deras sociala makt utan även hjälpa dem att påverka den politiska makten (Sandercock, L. 1998 s.177). Med rätt åtgärder kan planerarna få medborgarna att ta reda på hur de kan göra skillnad i sina liv och känna sig delaktiga i planeringsprocessen. Planerarens roll förändras i och med detta, från att vara statens representant till dess motsats där inte heller finansiella intressen påverkar. Planerare som utövar den radikala modellen erkänner vikten av kontextuell och erfarenhetsmässig kunskap och är öppna för att lära sig av situationen, genom erfarenhet. Men de är också beroende av effektivitet när det kommer till förtroende i relationer samt ett socialt lärande baserat på öppenhet (Sandercock, L. 1998 s.177).

Vidare finns det två inriktningar i den radikala planeringsmodellen vilka utgörs av Heskin och Leavitt samt Friedmann (Sandercock, L. 1998 s. 177). De förstnämndas arbete fokuserade ursprungligen kring kampen om multietniska och mångrasiga samhällen. De uttrycker mycket tydligt att det är hos samhället, som planeraren arbetar i, som dess lojalitet ligger. Planeraren ska bortse från sin status och identitet som planerare då det anses omöjligt att göra skillnad i samhället om denne anser sig som en expert. Endast genom att alliera sig med samhället kan de uppnå ett självständigt samhälle. Lojaliteten måste enligt Heskin ligga

hos de som planeraren företräder, inte hos planerarens professionella yrkeskår. Planeraren ska på många sätt vara rådgivande i makt- och byråkratisynpunkter, hjälpa till med framtagande av material och förberedelse inför beslut. Men denne ska aldrig verka åt gruppen utan alltid med. Planerarens roll är alltså att vara en i gruppen Heskin och Leavitt menar att planeraren är, jämförande med många andra modeller, den drivande kraften men som inte är styrd av staten. De ser staten som motståndare och fokuserar på kampen för samhällets bästa (Sandercock, L. 1998 s.178).

John Friedmanns inriktning har en annan syn på planeringens identitet. Han menar att planeraren inte helt behöver arbeta för samhället sida. Friedamann menar att planeraren bör hålla ett visst avstånd till den radikala praktiken och bör fungera mer som en medlare som varken står över eller skiljer sig från praktiken. Friedmanns planerare menar Sandercock (1998 s.178) är som en balanskonstnär som försöker att upprätthålla en viss självständighet i förhållande till den radikala gruppen och/eller samhället. Enligt Friedmann finns tre relevanta aktörer som strider i kampen mot ett nytt samhälle (jämförande till Heskin och Leavitt som till stort talar om ”kampen för samhället” eller ”samhällsbaserad planering”) (Sandercock, L. 1998 s.178). Friedmann beskriver dem som (1) enskilda hushåll som förordar ett nytt samhälle, (2) socialt organiserade grupper som består av lokala föreningar (3) och större och inkluderade organisationer som inte har några geografiska gränser. Men sammantaget så menar Friedmann att planeringen inte kommer att klara sig utan staten, att samarbete mellan stat och samhällsplanerare är nödvändigt för att nå mål. Sandercock (1998 s.179) menar att det första steget som vi måste ta itu med är det fientliga och språkliga förhållandet som planerare har till staten. Att sluta se staten som den eviga motståndaren och sluta fokusera på fientliga förhållanden mellan det civila samhället och staten och istället se möjligheterna i relationen mellan civilsamhället och staten. Hur relationen kan hjälpa samhället att utvecklas och samtidigt utmanas genom påverkan av olika samhällsgrupper. Att planeraren behöver hålla ett visst avstånd till den radikala planeringen ser Sandercock som ett bra koncept eftersom radikala planerare behöver en annan typ av professionellt utövande, både i sin metod och hur de går tillväga för att uppnå sina mål (Sandercock, L.1998 s.180). Dessutom anser Sandercock att det verkar bättre att gå lite fram och tillbaka än att helt gå över till den ena eller andra sidan när det kommer till att välja mellan samhälle eller stat (Sandercock, L. 1998 s.180).

DEL IV - PRESENTATION AV FALL

4.1 Bakgrund

4.1.1 *Slussen då*
Slussen i Stockholm har genom tiderna förändrats flertal gånger, mycket tack vare naturförutsättningarna på platsen med topografin av vatten, sund och åsar men också på grund av anpassning av användning och transportbehov (Stockholms stad 2011 s.4). Birger Jarl var den första som såg Gamla stans strategiska betydelse på 1200-talet och lät uppföra broar över Norrström och Söderström till ön som han också lät bygga en ringmur runt. Men det var inte förrän under Drottning Kristinas tid i mitten av 1600-talet som den första Slussen byggdes på platsen. Cirka hundra år senare, 1755 konstruerade Christofer Polhem en ny och större sluss på samma plats men som fungerade bättre i takt med den tidens transporter. 1850 skedde en liknande förändring i form av upprustning och anpassning av nya transportmedel av ingenjören Nils Ericson. I och med den ökade bilismen på 1900-talet uppstod trafikproblem bland annat på grund av att Nils Ericsons konstruktion inte var byggd för att klara den ökade biltrafik samt spårtrafik som gick mellan norr och söder (Stockholms stad 2011 s.4). Ett beslut togs då att en modernisering av slussen skulle genomföras och 1935 invigdes den sluss som står där idag, Karl Johan-slussen, av Tage William-Olsson. Flertal funktioner har förändrats på platsen så som införande av tunnelbana och bussterminal. Även biltrafiken har minskat väsentligt sedan 60-talet men inte på grund av att Stockholmarna åker mindre bil utan till följd av alternativa vägar mellan norr och söder, Essingeleden, Söderleden och Centralbron.

4.1.2 Slussen idag
Slussen är en unik plats mitt i centrala Stockholm. Det är en knutpunkt, mötesplats och en centrerad samlingsplats innehållande flertal av Stockholms kvaliteter. Den har en närhet till både Stockholms historiska kärna i form av Gamla Stan, Södermalm med shopping och uteliv samt det pittoreska skärgårdslandskapet. Slussen är idag utformat så att människan ska kunna ta sig mellan stadsdelarna med både bil, tunnelbana, buss, båt, cykel och till fots. Idag ses stora flöden rör sig över broarna, runt 25 000 människor rör sig mellan Södermalm i söder och Gamla stan i norr (Stockholm stad 2011 s.2).

Vattnet är ett av de viktigaste element då Slussen innefattar flertal kajer som ger människan möjlighet att nå ner till vattnet och dess attraktion. De andra två är funktionerna är trafikmötesplatsen samt det flödande stadslivet som till viss del är resultatet av att Slussen är en av Stockholms mest kollektivtrafiktäta platser med både möjlighet att byta mellan buss, tunnelbana och båt. Dock är inte platsen utformad efter dagens behov och Stadsbyggnadsnämnden har efter långa diskussioner och tävlingsbidrag kommit fram till att slussen skall rivas för att bättre anpassas till vad Stockholm behöver idag och i framtiden (Stockholm stad 2011 s.14).

4.1.3 Utveckling av planförslaget sedan 1990 talet
Redan före 1990 talet så började det diskuteras en förändring av Karl Johanslussen (Stockholm stad 2011 s.4). Den var i behov av restaurering, på grund av sitt skick och anpassning efter dagens behov. En idétävling utlystes och arbetet med den nya Slussen startades. Det vinnande tävlingsbidraget var av arkitekten och samhällsplaneraren Alexis Pontvik 1991 och staden visade upp förslaget för stadsbyggnadsnämnden. Av en anledning som fortfarande är oklar till flertalet inblandade, även av Alexis Pontvik, så ledde förslaget inte till något genomförande utan en ny tävling presenterades 2001 som sedan vanns utav Nyréns 2004. Samtidigt som Nyréns förslag skulle presenters för allmänheten togs ett nytt parallellt referensalternativ, som var framtaget av White Arkitekter för att diskutera vad ett bevarande av klöverbladsprincipen skulle innebära för slussen både ekonomisk,

funktionellt samt gestaltningsmässigt (Stockholm stad 2011 s.5). Det båda förslagen som stod mot varandra utgjorde grunden och riktningen för ett programsamråd som under 2007 redovisades för Stockholms stad stadsbyggnadsnämnd. Från programsamrådet beslutade det att ett bevarande av klöverbladsprincipen, framtagen av Tage William-Olsson från 1935, inte var aktuell utan planuppdraget skulle utgå från Nya Slussen av Nyréns.

Utifrån Nyréns vinnande förslag Nya Slussen utnämndes ett arkitektuppdrag 2008, av stadsbyggnadsnämnden, att se över de gestaltningsmöjligheter förslaget kunde ge. Det vill säga nämnden ville se över olika principlösningar för bland annat kollektivtrafik, miljö, biltrafik och så vidare. Fem olika arkitektkontor blev utvalda för denna arkitekttävling av Exploateringskontoret och Stadsbyggnadskontoret vars förslag blev utställda på Stadsmuseet i Stockholm innan det i maj 2009 beslutades att bidraget framtaget av Foster+Partners och Berg Arkitektkontor vann och att bidraget skulle ligga till grund för fortsatt planarbete med Slussen (Stockholm stad 2011 s.5).

2010 inleddes med ett plansamråd där Fosters+Partners och Bergs Arkitektkontors förslag presenterades med en stor utställning där en framträdande modell visade invånarna hur framtidens sluss skulle komma att gestaltas. Nästan 10 000 personer besökte utställningen och omkring 1 200 synpunkter skickades in där flertalet var från privatpersoner (Stockholm stad 2012 s.5). Synpunkterna var framför allt riktade mot den föreslagna bebyggelsen och dess inverkan på utsikten mot Saltsjön och Gamla Stan samt en oro angående de värden som platsen idag besitter. Utifrån dessa kommentarer och anmärkningar från medborgarna gav stadsbyggnadskontoret, med uppmaning från Stadsbyggnadsnämnden, Fosters+Partners och Bergs Arkitektkontor i uppdrag att utveckla sitt förslag utifrån vissa uppsatta punkter så att Slussen kan utvecklas med tidens behov men ändå fortsätta att vara en mötesplats, trafiknod och en attraktiv offentlig plats som är säker, tillgänglig och har en stor framkomlighet.

4.2 Planförslaget

Anledningen till att Slussen skall förändras är för att hela konstruktionen håller på att ge vika. Busstrafiken har till och med till viss del fått stängas av inom vissa områden på grund av sättningsproblem. Detta trots att restaureringar och renoveringsarbete av de mest grundläggande delarna har pågått sedan projektets start. Platsen upplevs också till viss del som otrygg och svårorienterad. Slussen är dessutom översvämningshotad då det idag finns för liten möjlighet till att tappa av tillräckligt med vatten av Mälaren till Saltsjön (Stockholm stad 2011 s.12). Kommunen anser att en modernisering av kanalerna kan tillåta en större tappning av vatten så att de blir anpassade till dagens klimat samtidigt som de säkrar dricksvattnet för Stockholms två miljoner invånare.

Vidare vill kommunen skapa ett bättre flöde både för gångtrafikanter som för bil-, båt- och kollektivtrafik. Kommunen har som vision att 2030 ska Stockholm vara en plats i världsklass och för att uppnå det så vill de utveckla Slussen till en mångsidig, upplevelserik, innovativ och en växande stad utan sociala och fysiska barriärer (Stockholm stad 2011 s.10). För att nå dessa mål så har kommunen fokuserat på trafik, det vill säga möjligheterna till att resa, bo och mötas, vatten, att förhindra översvämning och trygga Mälardalens dricksvatten och stadsliv, det vill säga att göra Slussen till en trygg och levande stadsdel där förutsättningarna för möten ska finnas.

4.3 Debatt

Sedan starten på 1990- talet har det pågått en stor debatt om Slussen projektet.

Media har i detta fall fungerat som en informationskälla ut till invånarna om vad som planeras. Veckan innan mötet i Kommunfullmäktige publicerades till exempel ca 300 artiklar som enbart handlade om Slussens utveckling. Debatten har inte varit helt ensidig även att den till större del grundats på negativ kritik. Den har haft en väldigt stor bredd och behandlat allt från arkitektoniska inslag och ansvarsfulla beslut till miljömässiga lösningar. Ett tydligt återkommande tema är också processen i sig, hur den har utformats och hur lång den har varit. Vilket är något som till exempel Barbro Larsson och Gustav Fux skriver tar upp i tidskriften Stadsbyggnad i april 2011: ” I höst är det meningen att Stockholms kommunfullmäktige ska ta beslut om ny detaljplan för Slussen, efter decennier av tvehågsenhet, nya försök och upprörda diskussioner bland medborgarna.” En mening som ganska bra representerar resterande artikelinnehåll. Men det finns andra som menar att Slussen inte alls har tagit så lång tid, utan att den borde pågå längre så att rätt alternativ väljs tillslut, det menar i alla fall Erik Lallerstedt som Elisabeth Andersson intervjuade för Svenska Dagbladet den 3e maj 2012:

”Många tycker att Slussen processen redan varit allt för långdragen. Å andra sidan var processen ännu mer utdragen förra gången det begav sig. Då tog det 40 år, från första motionen till invigning 1935.”

Detta för oss till en annan viktig del av debatten. Den som riktar sig mot regelverket i sig, om huruvida deras handlande har varit tillräckligt demokratiskt och ansvarsfullt lagda. I Eva Erikssons artikel ”Ogenomtänkt, Nordin” för SvD, 28 november 2011, kritiserar hon just Regins Kevius och Sten Nordins inlägg om ansvarsfullhet. Eva menar att förslaget ”inte är ansvarsfullt eftersom det bygger på ett bristfälligt beslutsunderlag” och kritiserar stadens sätt att agera ansvarsfullt genom att påpeka att ”ansvarsfullt beslut måste bygga på djupare insikter” än att bara kunna fatta beslut som Sten Nordin uttryckte sig. Andra diskussioner om ansvarsfullhet har behandlat frågor så som regelverkets behandling av allmänheten och tävlingsbidrag. Till exempel publicerade tidningsskriften Arkitektur den 9 juni 2010 artikeln ”Slussen förslag – men vem är arkitekten bakom?” som syftar till att det har gjorts så många tävlingar nu så att man virrat bort sig bland alla förslag samtidigt som politikerna inte kan ta något respektfullt beslut utan bara slåss sinsemellan. ”Just nu på Slussen är det en sorts live-jämkande, där hus kortas, försvinner och flyttas. Det är som ett stadsbyggande i realtid. Allt inför öppna läktare. Ett realitydrama. Big Brother Slussen 2010. Rösta och se förändringen.” Några andra som också ifrågasätter statens sätt att ta beslut är Barbro Larson och Gustav Flux, för tidningsskriften Stadsbyggnad 2011. De undrar framförallt ”varför inte det ursprungligen vinnande förslaget från Nyrén Arkitekter 2004 har genomförts. Det har legat till grund för de många omarbetningar och nya tävlingar som sedan dess ägt rum och som lett till att de snart är tillbaka på ruta ett. Nyréns förslag hade ett starkt stöd och Stockholms politiker har kritiserats hårt för sin oförmåga att fatta ett definitivt beslut. Och för hanteringen av det vinnande förslaget – som efter fyra års stötande och blötande med tre olika chefshandläggare på lika många år- avvisades för att det saknade ”knorr”!

Detaljplanen menar Stockholms kommun skapar planmässiga förutsättningar för klimatanpassning på cirka 100-års sikt (Stockholms Stad 2012). Dock ifrågasätter många medborgare om det vinnande förslaget verkligen uppfyller alla krav på ett hållbart samhälle, om alla aspekter verkligen kommit med och om det inte finns bättre alternativ med bättre lösningar av klimatfrågorna för Slussen. Elisabeth Andersson påpekar i sin debattartikel för SvD att ” Den grumliga frågan om hållbarstadsutveckling finns inte med. Stockholms stad dränker annars sina förslag med hållbarhet, men det finns inte med när det gäller Slussen.” Och så tillägger hon ”… att projektet är resursslukande”. Vidare anser också Barbro Larsson och Gustav Flux att det vinnande förslaget har valts mer utifrån ekonomiska punkter

än från klimataspekter ”När förslaget presenterades 2009 i opposition mot liggande förslag utredde staden möjligheten att gräva ned tunnelbanan. Det förkastades eftersom de trodde att det skulle innebära att delar av tunnelbanans mest trafikerade delar skulle få stängas av i omgångar och på grund av en kalkylerad kostnad på 7 miljarder.” Om det har varit bra eller inte kan bara framtiden bestämma. I Arkitekten den 22 augusti 2011 beklagar sig även arkitekten Joe Lindström över att det inte seriöst undersökts hur det skulle vara att sänka ner Slussens tunnelbana så som förslaget ”Ny syn på Slussen” lagt fram som en lösning. ”Det fortsatta arbetet med Slussen måste på ett seriöst sätt pröva förutsättningarna för att bygga om och sänka tunnelbanan för att uppnå de stora miljökvaliteter som detta skulle innebära. ”Joe påpekar också att: ”En ombyggnad och sänkning av tunnelbanan kan endast genomföras i samband med den övriga Slussenombyggnaden, varför det gäller att göra det nu eller annars tidigast om 100 år!”

Ytterligare aspekter har fokuserat på tillgängligheten i förslaget. Förslaget kritiseras i tidskriften Arkitekten av att vara ”en 1800-talslösning”. Lennart Klaesson, som är sakkunnig i tillgänglighet menar att förslaget inte klara 2000-talets krav på tillgänglighet med framförallt sina enormt trappor. Även gång- och cykeltrafik har blivit stora debattfrågor när det kommer till tillgänglighet och många har därefter också riktat in sig på Slussen som viktig mötesplats för olika kollektiva transportmedel. Som Joe Lindström (se stycket ovan) har många fokuserat ett utvecklande av de olika kollektivtrafikmedlen som Stockholm har att tillgå. Som Kristina Sahleström uttrycker så borde Stockholm utöver tunnelbanan lägga ett fokus på att utveckla båttrafiken också. ”Kanske båttrafiken längs Mälaren och innerskärgården kan utvidgas och använda Slussen som bas. Ett definierat möte av landburen och vattenburen kollektivtrafik, där arkitekturen binder dem samman. Det skulle möjliggöra att blivande kommersiell och undergroundkulturell verksamhet mer är en positiv sidoutveckling av huvudsyftet, inte ett medel i sig för att göra en plats fylld av liv.”

DEL V - INTERVJUER

5.1 Intervjuer

Detta kapitel utgör en redovisning av resultaten utifrån ett aktörsperspektiv och redovisas utifrån samtliga aktörers synvinklar. Resultaten följs sedan av en analys där de olika aktörsperspektiven vägs samman med datainsamlingen från forskningsöversikten, debattartiklar och insamlat intervjumaterial för att kunna definiera mönster och betydande skillnader med mera som kan vara betydande för uppsatsens syfte.

Syftet med sammanställningen av fallstudien, med semi-strukturerade intervjuer som metod, är att studera ansvarsfördelning, maktförhållande, PBL SFS 2010:900, samarbete och dialog mellan delaktiga aktörer och se vad det har haft för inverkan på planprocessen för Slussen. De intervjuade ingår i Strömgrens (2007) makttriangel i form av kommun, initiativtagare och berörda och är/har varit aktiva i planprocessen för Slussen. För att underlätta sammanställningen delades intervjun upp i sex kategorier som även fortlöper i analyskapitlet: Identifiering av uppstannat projekt, Ansvarsfördelning i planprocessen, PBLs syn på ansvar, Aktörernas olika roller och ansvarsområden, Samverkan mellan aktörer och Kommunens inflytande.

5.2 Identiifiering av uppstannat projekt

Många planuppdrag stannar idag upp i sin process mot att vinna laga kraft och en del som avstannar i en tidig byggprocess.
Vilken är den huvudsakliga anledningen till att ett projekt stannar upp?

Tomas Rudin, Stadsbyggnadsnämndens vice ord. i Stockholms kommun, beskriver att Slussen projektet har varit som en resa för honom där han flera gånger funderat även denna fråga*: ”Jag har kommit fram till att den huvudsakliga orsaken är PBL, att det är lagregleringen som är felkonstruerad. Samt den resistens som finns runtomkring regelverket som gör att planer inte förverkligas. Innan trodde jag att det fanns någon kultur, en viss klåfingrighet, hos både tjänstemännen och politikernas av att lyssna in opinionen och hade ett visst sätt att behandla frågor som gjorde att många av dem stannade upp. Men nu anser jag att det mer är mer av ett systemfel där PBL i sig självt är svår att ta ställning till, att den är oförutsägbar.*

Martin Schröder, Planchef Stadsbyggnadskontoret i Stockholm, beskriver den huvudsakliga orsaken som; *”en kraftig opposition. Även Byggherren kan ha anledningar att avvakta en byggstart när det finns en byggnadsmässig relevans kring objektet och där det till exempel har bildats knutar som måste lösas upp. Även allmänna intressen som krockar, riskfrågor som ställer ”omöjliga” krav är exempel för hur flera faktorer som hänger ihop, enskilt eller tillsammans, kan oraska ett stopp i planeringen. Byggherrens val, starka allmänna intressen och marknadsmässiga orsaker är orsaker som återkommer genom flertal projekt.”*

Mårten Frumerie som är Avdelningschef Exploateringskontoret i Stockholm berättar att projekt som ofta stannar upp har med överklaganden att göra*: ”Och överklaganden har i sin tur ofta med opinionen att göra, vilket är kopplat till närboende och intresseorganisationer m.m. Och ska man se till Slussen så är det ett projekt som egentligen inte har stannat upp så mycket, än. Hela slussen projektet har tagit tid men själva planprocessen i sig har flutit på i rask takt.” Och när Mårten ser till mindre men ändå betydande orsaker så anser han att om man: ”Tittar man på själva planprocessen för Slussen så har det inte tagit så ovanligt lång tid. För programsamråd hade vi hösten 2007, vilket är 4 år sen. Så man kan säga att det är tiden innan planprocessen har tagit tid. Så det beror lite på vad man jämför med.”*

*T*homas Nordberg, före detta tävlingssekreterare Sveriges Arkitekter, tror inte att det finns någon direkt huvudorsak; *”... utan att det finns flera. Ibland undrar jag om man hade kunnat förbereda sig mer innan själva processens start? Det är ofta så att politiker, vid val och maktskifte, vill profilerar sig olika projekt. De vill sätta in sig i historien. Om detta är bra eller dåligt vet jag inte, kanske kan vara både och.”*

Kajsa Althén, debattör, menar även hon att det finns fler orsaker;*”Jag anser att projektet framförallt har stannat upp i en tidig samrådsprocess för att det har varit en väldigt hård debatt, utifrån en väldigt låg kvalitet, både vad gäller stasrummet som helhet och enskilda byggnader.*

Karin Lidmar, debattör, vet inte om det finns någon riktig huvudorsak men tror att mycket kan beror på den ekonomiska delen i projektet; *”Politikernas prestige grundas mycket på vilka intäkter de får från finansiärer och entreprenörer. När försäljningar, markanvisningar och andra avtal görs före planeringsprocessen finns inte en chans för ifrågasättande. Ta Tors Torn och Hagastaden, ta gallerian under Slussen, ta Lindgården, Engelbrektskolan… Jag kan inte detaljer om detta, men det är värt att gräva i”.*

Uppdragsansvarig för framtagande av tävlingsbidrag ”Nya Slussen” för Nyréns arkitektföretag, Dag Cavallius*; ”... tycker att vi har gått från ett paradigmskifte d.v.s. från en stark stads makt/styre till ett samhälle där man får uttrycka sig och tycka till mer i och med det utvecklade kommunala planmonopolet. Antagligen så har samhället utvecklats och blivit mer engagerade i vad som händer i sin stad. Allmänheten har också börjat reagera på stadsutvecklingar och planer innan laga kraft istället för efter som man exempelvis gjorde förr med Kungsträdgården och almarna”.*

DC:” Många vill inte att platserna ska ändras överhuvudtaget och agerar mot alla sorters samhällsförändringar. Idag finns det även många privatpersoner som stoppar upp hela projekt för att de inte vill se någon förändring. Och de som inte lyckas på egen hand söker hjälp hos organisationer som kommer in och stöttar. Detta får inte bara ekonomiska problem utan drabbar även de som har en önskan om nya bostäder/skola då förutsättningarna till bostäder försvinner i överklagan-deprocesser.”

DC; ”Slussen en process som nu har pågått i 20 år vilket inte är en särskilt lång process om man ser till Slussens historia. Den lösning som finns idag hade en 40 årig process men massor av olika förslag och moderna lösningar. Jag tror att det har tagit en sådan lång att nån laga kraft för att det är en viktig plats för Stockholms identitet, något som fodrar många synpunkter. Vidare är Slussen inte bara viktig för stockholmarna utan även för resten av Sverige. Dock känner jag att Slussen tävlingen inte har tagits på allvar, vilket har varit något som stoppat upp utvecklingen av projektet. Projektets utgång inte har respekterats av framför allt medverkande politiker. Jag anser att det är ett stort problem att medverkande politiker inte vill vara med i tidigare skeden när olika tävlingsförslag diskuteras och ställs mot varandra. Eftersom det är i det stadiet som man ska säga ja eller nej till ett förslag, inte i nästa steg när ett vinnande förslag har presenterats. Där tycker jag att endast reservationer får göras.”

DC: ”Jag tror att det har tagit en sådan lång tid att nå laga kraft för att det är en viktig plats för Stockholms identitet, något som fodrar många synpunkter. Vidare är Slussen inte bara viktig för stockholmarna utan även för resten av Sverige.”

Kjell Forshed som är en av arkitekterna bakom det alternativa förslaget ”Ny syn

på Slussen" menar att; *"Det finns alltid olika orsaker till att projekt stannar upp men vill upplysa att genom att vara dåligt förberedd och illa påläst redan från början så finns det en större risk att någonting kan gå fel i ett tidigt skede av planeringen. Att vidare störta iväg och snabbt köra på när det kommer invändningar är också ett sätt att bidra till en seg process. Det är inte som det var förr, det går inte bara att köra över folk. De är inte längre snälla och godtar allt som vi säger. Idag är det av stor vikt att lyssna till alla medverkande men även till allmänheten. Det är viktigt att fånga in deras röster redan i ett tidigt skede."*

Har det varit någon speciell orsak som fått projektet för Slussen att stanna upp?

Martin Schröder anser att; *"Slussen är en unik plats … där av är det svårt att jämföra Slussen med något annat projekt med tanke på att det dessutom innefattar många engagerade aktörer och komplicerad teknik. Slussen kräver i sin helhet mycket mer än många andra projekt på grund av just sin storlek, teknik, allmänna intressen, politiskt och enskilt engagemang och så vidare. Och ju fler som engagerar sig i ett projekt bidrar till att det automatiskt blir mer arbete, men samtidigt så kommer förslaget att bli mer genomarbetat än många andra just på grund av alla synpunkter och så vidare. Slussen har även utvecklats till ett politiskt projekt. Den politiska faktorn kan i sig göra att ett projekt tar längre tid. Vidare anser jag att Slussen även har blivit ett medialt allmänt intresse. Vill någon säga något om Slussen så får personen i fråga automatiskt mediautrymme."*

Mårten Frumerie påpekar att; *"Mycket hör som sagt ihop med opinion och överklaganden. Sen beror det också på vad opinionen rör. För det kan ju vara så att trots det är en liten opinion så kan de ha starka argument, så som intrång i naturintressen eller liknande som gör att länsstyrelsen säger att det inte är lämpligt att genomföra projektet. ... Sen kan det ju också vara att den part som driver projektet inte har förankrat och/eller kollat upp tillräckligt med omgivningen som gör att projektet inte fortlöper. "*

Thomas Nordberg anser att; "*Det finns oerhört många olika skäl där inget är huvudsakligt. Jag tycker att det är så uppdelat i Stockholm. Det börjar redan med juryns sammansättning för Slussen tävlingen där politikerna inte vill ingå. ... Om politiker inte är med i tävlingsjury, som beslutar om vinnande förslag, så kommer de att ha svårt att förstår varför just detta förslag har valts. Om de skulle vara med tidigare i processen, redan i tävlingsjuryn, så skulle vi inte bara spara tid utan även skapa bättre kommunikationsförbindelser och förståelse mellan alla parter."*

Kjell Forshed anser att det; *"är ganska generellt för alla planer men att det finns ett huvudskäl till varför Slussen projektet har hackat sig fram. Det är på grund av att man redan i ett tidigt skede spikade vilka förutsättningar som skulle gälla för projektet och sedan stod de orrubbliga. ... Trots att man märkte att stadsbilden blev lidande så stod förutsättningarna i form av låsta trafikprinciper och trafiklösningarna kvar. Jag anser det mycket märkligt att man börjar med en sådan parameter som får styra allt annat."*

5.3 Ansvarsfördelningen i planprocessen

Hur mycket påverkar en svag versus en stark ansvarsfördelning ett projekt?

Enligt Tomas Rudin så är; *"Ett av problemen med slussen är att det har varit en svag ansvarsfördelning. Ett annat problem är att det har varit en väldigt liten kop-*

pling mellan beslut och handling samt att det har funnits en politisk oförmåga att hålla ihop projektet över tiden. Det borde vara en tydlig ansvarsfördelning och beslut som har vunnit laga kraft borde ha en mycket starkare verkan på processers vidareutveckling. ... det första beslutets som fattades togs redan på 80-talet och är en programskrivning för slussen. ... Jag tror att det är här någonstans som problemen med startade Slussen projektet, att man inte höll sig till en plan som man hade bestämt sig för att följa. ”

Martin Schröder uttrycker att; *”En svag ansvarsfördelning gör att det inte finns någon som vill driva projektet framåt. Det blir även svårare att delegera i processen och dela upp vem som gör vad och så vidare.”*

Mårten Frumerie anser att; ”*Självklart är det bra med tydliga ramar. Men detta har kanske egentligen inget med PBL processen i sig att göra utan mer med en organisationsstruktur inom ett projekt att göra. Det vill säga att det så ska finnas tydligt mandat för den som bestämmer i projektet att säga hur saker och ting ska styras.”*

Dag Cavallius tycker att; *”Tydlig ansvarsfördelning är bra. En otydlig/svag ansvarsfördelning är aldrig bra oavsett sammanhang. Det måste finnas öppningar för förnuft. Det måste finnas en större flexibilitet för då kommer alla lösningar. Ansvarsfördelningen ska ligga på samma nivå, det ska vara ett givande och tagande.”*

DC: ”Starka byggherrar som ”hjälper” kommunen ekonomiskt kanske får kommunerna att kompromissa mer på saker som de kanske inte skulle ha gjort om det hade varit kommunen som finansierat. Detta är något som jag tror ställer press på kommunen och detta är något som kommunen behöver stärka sina sidor på, så att man har tillräckliga resurser som håller en på en översiktlig och framtida nivå. Att det finns en viss kommunberedskap för olika viktiga delar så som gröna ytor och så vidare så att utvecklingen fortfarande sker på de boendes villkor.”

DC: ”Det viktigaste är att det finns utrymme för dialog mellan alla parter, d.v.s. mellan medborgare, kommun, byggherrar osv. En dialog om hur man vill förändra staden. Och till det är det viktigt med att det finns dokument som beskriver vad man vill ha så att man får rätt styrning.”

Kjell Forshed anser; *”att en svag ansvarsfördelning rent generellt bidrar till att motivationen sjunker. En otydlighet i ansvarsfördelningen gör att det blir problem längs hela vägen, längs hela planprocessen. Man vet inte vem som bestämmer vad och otydlighet krånglar bara till det. Det finns lägen där jag har pratat med folk om man ska gå in i ett visst projekt eller inte. Men allt oftare har vi sagt nej för att vi inte vill satsa mer pengar på projekt som kanske kommer att rinna ut i sanden, stannar upp utan förklaring, lämna oss utan någon ersättning eller liknande. Inte heller vill vi satsa på samma sätt längre eftersom det blir allt svårare att veta vem som håller i helheten, vem som driver projektet, vart projektet ska hamna och vem man kan vända sig till och så vidare. Motivationen minskar även för att man inte får något byggt. Att inte få något bra byggt tyder på att det saknas tydliga linjer. Eftersom det inte är lätt att säga att du si och du gör gäller att ha en tydlig dialog mellan de olika krafterna i rätt skede när det kommer till komplexa situationer. Och det är just det som är en stadsbyggnadskonst, att klara ut det. Men det är inte lätt.”*

Vem bör ta på sig ansvaret vid ett icke genomfört planeringsprojekt?

Martin Schröder uttrycker att: *”Det är många gånger Stadsbyggnadskontoret som tilldelas ansvaret för ett ”icke genomfört” projekt där de bakomliggande orsakerna*

ofta är en samverkan mellan olika faktorer i form av politiska beslut, omöjliga förutsättningar att genomföra ett projekt eller en/flera byggherrars tillbakadragande."

Mårten Frumerie anser att: *"De brukar vara få som vill ta på sig ansvaret. Det brukar inte vara så populärt. Men det är svårt att säga generellt vem som anser sig ha ansvaret vid projekt som inte fullföljs. Däremot finns det olika orsaker som gör att ett projekt läggs ner. Pengar är ju en typisk sådan sak, att det blir för dyrt eller att man inte har råd att göra det man vill och så vidare. Och oftast är det den styrande majoriteten som tar något slags beslut om detta. Det också bli som ett "icke beslut", det vill säga, att beslutet rinner ut i sanden. Men ett "icke beslut" kan komma att omvandlas till ett "ja beslut" efter att man slutligen fått ihop det efter till exempel fem till tio år då man har vridit och vänt på det och kommit fram till en lösning. Egentligen så finns det inte så många "nej beslut". Ofta går besluten upp i nämnden för ett ja eftersom de är till för att man ska göra någonting. Sen finns de också ett antal projekt som ligger och bubblar under ytan och skjuter projektet framåt i tiden för att man till exempel inte kan gå runt projektet rent ekonomiskt."*

MF: "Ibland kan förslag också röstas ner på grund av hur det ser ut, det vill säga att man till exempel inte kan komma överens över hur många våningar det ska vara, hur mycket trafik som ska få passera och så vidare. Och när ett projekt hamnar i en sådan situation så är det bara att jobba vidare med "problemen" tills man kommer fram till något, blir överens, så att man sedan kan ta upp dem i nämnden igen. Men för att komma tillbaka till vem som har ansvaret så måste jag väl säga att det är ett sorts gemensamt beslut om att lägga ett projekt på is. Det är inte riktigt något projekt som läggs ner utan allt omarbetas tills man kan hitta en bättre lösning. Detta eftersom projektet har startats utifrån ett behov och det behovet försvinner ju inte, därför jobbar man vidare tills man förhoppningsvis har löst "problemet". Och ibland går det fortare att lösa det och ibland tar det längre tid."

Thomas Nordberg påpekar hur politiker rent generellt inte tar på sig något ansvar; *"när det kommer till tävlingar. De ser det mer som ett sätt att få arkitekter att profilera sig och för dem att tjäna pengar. Faller inte förslaget politikerna på läppen så var det bara för arkitekterna/planarkitekterna att göra om. ... "För att få politikerna att ta mera ansvar så kanske det skulle införas en straffavgift/ersättning till det "vinnande" förslaget. D.v.s. om ett beslut inte kunde tas av stadsbyggnadsnämnden efter att juryn lagt fram sitt vinnande bidrag. En tävling måste i alla lägen vara raka och ärliga. "*

TN; "Idag är många projekt både komplexa och kontroversiella och man finner det mycket svårt att lösa de frågeställningar som man satt upp för projektet. Och det är ofta i de lägena som det anordnas en arkitekttävling. När man har uppnått ett problem så startar man en tävling med förhoppningar om att det är någon som ska lyckas komma med en genial lösning till vad jag skulle vilja kalla för ett omöjligt projekt." ... "Det är ofta som det är ekonomin som är skälet, det utskiljande skälet till problemen i planeringen. Jag anser att vikten ligger på beredskapen av att ha en realistisk ekonomi i alla sorters planeringssammanhang."

Kajsa Althén påpekar att; *"Slussen är liksom andra stadsbyggnadsprocesser ett politiskt ansvar och de processerna är unika på det sättet att det är de enda frågor där medborgare mellan valen kan påverka politiska beslut genom samrådsprocesser och annat. Men här har politikerna inte velat ha dialoger allmänhete, det är tjänstemännen som fått svara på alla frågor."*

Kjell Forshed uttrycker att det är politikernas; *" som ju är beställare av sitt samhälle, som bör säga att ett planuppdrag måste omprövas för att det inte duger. Det*

är deras uppgift att ta ansvar för ett icke genomfört projekt som de initierat. Ofta ursäktar de sig med att det blir för dyrt när de egentligen tycker att det bara var fel förslag för platsen. Jag anser att det är ofta de som erkänner att de har gjort fel som vinner i slutändan, att det är till dem flest lyssnar på och respekterar. Det är även av stor vikt att politikerna inte blir överkörda av sina tjänstemän. Bara för att de inte kan alla detaljer om ett visst projekt så anser jag att de inte ska köpa allt som tjänstemännen säger rakt upp och ner, utan de måste våga säga till när något känns fel. De måste föra en dialog med tjänstemännen och säga till att de behöver utreda andra alternativ istället för att bara lägga olika projekt. Politikerna måste även våga se till andra förutsättningar och andra idéer eftersom de är beställare och ytters ansvariga att meddela olika när projekt inte fortlöper som man har utlovat. Oavsett om politikerna sitter i olika nämnder med olika viljor så är det mycket tydligt upplagt att det är hos dem beslutet skall tas. Under de senaste tio åren tycker jag att de styrande politikerna i Slussenfråganhar varit oansvarsfulla genom att envist bara säga att man inte kan utreda andra alternativ."

Hur har den lokala debatten om Slussen blivit bemött av kommunen?

Tomas Rudin anser sig; "*... väldigt kritisk mot hur kommunen har skött dialogen med medborgarna kring planen för Slussen. Kommunen har organiserat samtalet med medborgarna ungefär som en kampanj som har inslag av att vilja lyssna på kunderna men istället så har man använt sig av all kommunikationskunskap som möjligt för att egentligen manipulera människors uppfattning om det nya förslaget kring Slussen. Jag anser att en kommun inte ska handla på detta sätt. ... Vid utställningen på Sjömanshemmet, den största utställningen som Stockholms kommun har haft, fick kommunen 10 000 negativa röster som de reagerade med att klumpa ihop och redovisa som en inkommande post. Finns många exempel som visar på att kommunen egentligen inte ville ha en medborgardialog. De har helt enkelt låtit PR-byråerna har fått fritt spelrum med uppgiften av att driva genom projektet. Kommunen borde enligt mig syssla med saklig information och medborgardialog istället för PR på det sättet som de gjort idag."*

Martin Schröder anser att; *"Kommunen har bemött debatten på olika sätt i olika skeden för att bäst kunna bemöta deras behov. Dock anser jag att kommunen kanske har agerat lite för passivt till viss del. Jag känner nu att vi tidigare borde ha gått ut och bemött sakfel men av olika anledningar blev det inte så. Allt går inte att bemöta och någonstans måste man sätta stopp. Kommunen har i Slussen projektet riggat en organisation som tar hand om, bemöter, svarar och utger information till allmänheten. I sin helhet tycker jag att kommunen har lyssnat väl och varit ödmjuka inför uppgiften och av den anledningen tror jag att de har lyckats slippa hot eller personliga anklagelser när det kommer till Slussen, något som tyvärr har uppstått i några få fall i Stockholm."*

Mårten Frumerie menar att de; *"Vi bemöter rena fakta fel. Vi bemöter inte tyckande eftersom man inte kan säga så mycket om det. Alla får tycka som det vill. Men det är lite knepigt när man då går ut med en felaktig fakta bild. ... Slussen kommer att vara färdigbyggd inom åtta till nio år och självklart kommer saker och ting att hända under vägen. Debatten kommer nog att fortsätta några år till. Kanske till och med efter att det är klart."*

*"Jag tycker att vi har för snävt synsätt" uttrycker "*Thomas Nordberg. *"Vi bestämmer oss för att titta på en liten del istället för helheten bara för att det är lättare. Bara för att man vill lösa ett problem så är det som om man får tunnelseende som bara fokuserar på en sak och glömmer bort alla andra viktiga komponenter i processen som är betydande för projektets helhet. ... I övrigt tycker jag att den lokala debatten borde bli mer saklig och fokusera mer på platsens behov än vem*

som fört fram vilket förslag."

Kajsa Althén anser att; *"politikerna har inte funnits med i Slussendebatten, de har valt att inte delta. Tjänstemännen har fått ta hand om den kritik som förts fram och grunden för debatten har varit svag –informationen till medborgarna har inte varit saklig utan en reklamkampanj som bl a PR-byrån KREAB står bakom."*

KA; *"Ur demokratisk synvinkel, en aspekt som blir allt viktigare, är detta mycket oansvarigt av våra politiker."*

Karin Lidmar anser att; *"Beträffande Slussen, där lösningen med Katarinaterminalen är en förutsättning, så borde stadens politiker göra en självprövning och ta till sig vad välgrundad kritik framhållit. När argumenten mot förslaget är så massiva borde man ta en "time out". Man borde tillsätta en oberoende kommission för att utreda hur de nya kunskaperna bäst kan komma Slussen tillgodo. Det har skönhetsrådet föreslagit. Men inte heller dem lyssnar politikerna på."*

Kjell Forshed anser att*; "Den lokala debatten för Slussen bemöttes med en iskall hand. Kommunen verkade inte ett dugg intresserade av vad invåndarna hade att säga."*

Vad är ansvarsfullhet?

Tomas Rudin tycker att ansvarsfullhet handlar om: *"... att få fram den absoluta bästa lösningen. Det innefattar även att det är en lösning som kan accepteras av folket. Hade vi gjort det i den ordning som vi brukar göra med programsamråd och sedan gått vidare med en tävling, ett planarbete och vidare med en medborgardialog om vartannat. Det hade vart mycket mer ordnat än att kasta in en massa privata intressenter som köper mark innan man ens har påbörjat det hela. ... Jag tror att hela denna resa har för många varit en uppenbarelse av vad kommunen egentligen inte har varit ute efter i en medborgardialog. Vidare anser jag att kommunen har varit ute efter att sälja marken till ett antal intressenter som kan tjäna pengar på projektet."*

"Att agera och jobba ansvarsfullt" tycker Martin Schröder *"är att ta sitt uppdrag på allvar och genomföra det till sitt bättre. Dock kan olika projekt ha olika förutsättningar som ser annorlunda ut vilket bidra till att ens handlingar blir olika. Det är av stor vikt att man gör sitt bästa samtidigt som man mår bra och kan vila i sina beslut man fattar för att kunna ta ansvarsfulla beslut."*
Mårten Frumerie anser att ansvarsfull är*; "Att agera ansvarsfullt är att väga samma all samhällsnytta. Att se till samhällets bästa, att väga ihop allt och ta bästa möjliga beslut ifrån det som verkar bäst."*

Thomas Nordberg anser att; *"Det ligger i politikernas uppgift att komma fram till ett beslut men frågan är på vilka grunder de faktiskt tas? Det är inte bra att ta ett snabbt beslut oavsett om det blir rätt eller fel. Känner man att man är inne på fel steg bör man börja om från början med att titta på förutsättningarna för projektet. Man måste våga ta steget och inse och erkänna att något är fel. ... någonstans måste gränsen dras, men frågan är vart. Jag undrar om man har misslyckats om man bygger på en mycket bra fungerande och vacker sluss men som framstår som fel på platsen i fråga? "*

Kajsa Althén beskriver att agera ansvarsfullt; *"är att kunna tänka långsiktigt och se till medborgarnas grundläggande behov av en bra stadsmiljö. Till det måste man alltid göra avvägningar. Man måste alltså tänka långsiktigt och inte lyssna på de*

kortsiktiga intressen, som de ekonomiska."

KA; *"Ser man till politikerna så finns det en risk att städernas tillväxt ses som en möjlighet till flera skattebetalare, en möjlighet att kortsiktigt stärka den kommunala ekonomin. Men expansion kostar, inte bara där den sker utan i de delar av landet som utarmas."*

Kjell Forshed anser att; *"kommunen har i detta projekt för Slussen betett sig mycket oansvarsfullt. Att vara ansvarsfull är i allmänhet att vara ödmjuk inför uppgiften, att lyssna till allmänheten, knyta till sig god kompetens för att få en bra helhet. För att de som ska byggas ska bli bra så bör man agera ansvarsfullt eftersom att bygga dåligt är oansvarsfullt. Vidare så måste man vara konstruktiv, göra förslag samt jobba utefter olika förutsättningar och förslag för att nå ett resultat."*

5.4 PBL:s syn på ansvar

Kommunens ansvar har i och med flertal revideringar av PBL genom tiderna ökat och stärkts, ändå ansåg Boverket att man skulle öka det statliga ansvaret vid införandet av " PBL (SFS 2010:900).
Har ansvarsfördelningen förändrats i och med införandet av PBL (SFS 2010:900)?

Tomas Rudin anser att det har gått för kort tid; *"men jag ser fortfarande att de brister/fel som jag ser i regelverket finns kvar. Och det gör att nya PBL inte kommer att klara att förändra transparensen och förutsägbarheten i systemet som bristerna sitter i. Det flera saker som jag är kritisk till i planprocessen. Bland annat anser jag att det i allmänhet är för många planer som stannar upp och för många initiativ som inte kommer till beslut. Det flesta idéer/projekt kommer inte upp till politikbehandling utan stannar på tjänstemannanivå där de räknas som genomförbara/ogenomförbara därför att tjänstemännen gör en bedömning om ett projekt kommer att fungera eller inte redan i idé stadie."*

Mårten Frumerie anser att han inte känt av någon förändring; *"Men finns det en diskussion som pågår nu om att förändra statens ansvar. Det är väl mer att likrikta det för riket, att man inte ska ha så mycket olika kommunala styren. Men denna diskussion är inte så kopplat till Slussen utan den är mer riktad till bostadsbyggande. "*

Har det uppstått någon skillnad i styrandet sedan nya PBL?

Martin Schröder anser att; "det i allmänhet har gått för kort tid för att kunna svara på denna fråga. Min huvudu*ppgift är mer eller mindre enbart inriktat på Slussen och där har jag inte märkt av något skifte. Dock anser jag att det inte finns någon mening med att öka det statliga inflytandet eftersom det redan finns ett stort engagemang och ansvarstagande från bland annat Länsstyrelsen i Stockholm. Jag kan tyvärr inte svara för hur det ser ut i andra delar av Sverige, hur Länsstyrelsen jobbar mot andra kommuner. ... Processen och ansvarsfördelningen fungerar bra som den är. ... Det fungerar som ett spel mellan alla olika parter, ett spel där det är av stor vikt att alla parter jobbar tillsammans och inte driver åt olika håll. Något som jag ser allt oftare är att myndigheter slutar att driva på projekten samtidigt som de allt för sent lägger över all vikt på byggherren, byggherren som jag anser borde vara med redan i planprocessen."*

Mårten Frumerie: *"Nej, det har jag inte gjort. Jag anser att det har gått för kort tid*

för att hinna ta ställning till denna fråga.”

Kan en tydligare definition av vem som är ansvarig i de olika delarna av processen, i PBL och andra vägledande skrifter, underlätta processen för alla inblandade?

Tomas Rudin berättar att han inte har lyckas hitta den där exakta bristen i PBL*; ”några inslag finns där men jag anser att det är hela systemet som brister. Jag tycker därmed att det inte räcker med en revison av PBL utan man måste bygga upp lagrummet på ett nytt sätt, kanske genom att utgå från Jordabalken eller någon form av civilrätt bara för att se hur medborgarna ska ha det. ...Vidare finns ytterligare vida formuleringar så som riksintressen som inte finns skriva i PBL men där Länsstyrelsen är uttolkare av vad riksintressen är. Sammantaget blir det att en plan kan genomföras i en kommun men fällas i en annan trots att det är samma projekt på grund av vilka det är som har handlagt det och vilka problem som de har tillstött. ”*

TR: ”Jag anser att detta inträffar på grund av att regelverket är svårt att tolka och efterleva samt att vi, i en allt mer globaliserad ekonomiskvärld, förlorar stora projektet eftersom investerare inte kan räkna på hur mycket ett projekt kommer att kosta dem och när de exempelvis kan få avkastning på sitt kapital. ... När vi ändå spekulerar om PBL är så kanske det inte är lagen som är problemet i sig utan att det är andra tillämpningar, som är inflikade i plan och bygglagen, så som riksintressen, boverkets byggregler och kommunal praxis som skär in i varandra. ... men det är inte där problemet sitter, i överklagandet is sig, utan att det sitter i att det finns så många uttolkare av vad regelverket säger. Om det fanns en som i stort kunde säga om regelverket efterlevdes eller inte och sedan ha en rak linje direkt in till handläggaren, då skulle jag kunna se logiken i systemet, men det gör det inte”.

Mårten Frumerie anser att; *”Det beror på vad du menar med ansvarig. Vi som kommun fungerar som byggherre för projektet och vi är även ansvariga för att driva igenom det. Sen är det ju två delat. För det finns ju också en myndighetsutövning inom kommunen, på till exempel Stadsbyggnadskontoret, som också har ett ansvar. Vi på Exploateringskontoret jobbar tillsamman med Stadsbyggnadskontoret på den delen och jag kan inte se att det finns några direkta problem i den processen.”*

”För det första så finns det ingen tydlig definition i PBL om ansvarshetsfördelning” menar Kajsa Althén. *”Sen är det politikens utförande av ansvar i processen som är fel, inte själva definitionen av det. Tillämpningen av ansvar och svaga politiker är de som har ställt till det. I Slussen projektet har okunniga politiker fattat idiotiska beslut genom att inte lyssna till sakkunskaper. Det vill säga politikerna i Stockholm har kört över både journalister, planerare, ekonomer och så vidare. Detta kommer, om de fortsätter på detta sätt, att bli politikernas fördärv.”*

5.5 Aktörers olika roller & ansvarsområden

Eftersom ett komplicerat projekt med nödvändighet har många aktörer, är det av stor vikt att identifiera var aktörs delansvar för att tjäna effektivitet, då ett större medverkande alltjämt kan förbättra förtroende mellan både planerare och tjänstemän som kommun och invånare.

Bedömer du att många aktörer som en brist eller en hjälpande hand vid planeringsprocesser som Slussen?

Martin Schröder uttrycker att; ”*Många aktörer är naturligtvis mycket bra för ett projekt. Ju fler som har del i processen desto bättre eftersom ju tidigare fler experter kommer in i processen desto fortare går det att analysera och diskutera fakta. Tyvärr finns det en brist i att alla vill att deras frågor ska vara med/tas upp i planprocessen. Det är omöjligt att tillgodose alla i framför allt ett så sådant stort projekt som Slussen. Dock får det ju inte ses som att allmänhetens engagemang inte är av stor vikt, för det är den och allas röster är lika mycket värda. Men alla som uttalar sig och är engagerade i processen är kanske inte representanter av den folkliga majoriteten.”*

Mårten Frumerie anser att det är både är både och*; Det är bra med mycket expertis som möjligt men sen är det ett problem med ju fler som är inne i processen. Den enklaste processen skulle vara om det bara var en människa som bestämmer allt från start till slut. I ett projekt är lättare att ta beslut med färre personer men det är ju inget som då säger att det blir rätt beslut. Ju fler som är inne desto mer och oftare måste man nöta och nöta de här sakerna mot varandra. ... frågan blir då hur ska man jämka ihop intressena och samtidigt få med de båda parterna att medverka i processen. ... I detta läge är det bra med flertalet experter som kan komma in och hjälpa till att ta fram lösningar som främjar båda lägena.*

Att det blir komplicerat med många aktörer” tror Thomas Nordberg *”kanske egentligen bidrar till att många svårigheter kanske löser sig. Eftersom många tunga aktörer kommer som ett brev på posten när det är ett komplicerat projekt.”*

Kajsa Althén tror att; ”*det kan vara en svårighet mer fler aktörer i planprocessen. Förr så hade man både ett större stadsbyggnadskontor med flera anställda samt en starkare ställning till det offentliga. Idag måste man istället lägga ner massa resurser och pengar på att hitta konsulter för att projektera de stora projekten förr att man själva har skurit ner så pass mycket på sin egen personal på Stockholms stadsbyggnadskontor.*”

Karin Lidmar är; *”övertygad om att ju fler aktörer som är inblandade desto bättre blir resultatet eftersom det kräver en verbalisering, visualisering och diskussion om byggnadens/anläggningens utformning. En offentlig diskussion om offentliga platser och hus måste ske tidigt i program- och tävlingsskeden så att alla föreställningar kommer upp på bordet.”*

”I grund och botten” anser Dag Cavallius att; *”det kan vara både och. När det är så mycket diskussioner och åsikter så måste alla bjudas in i processen med exempelvis medborgardialog. Styrande i planprocessen borde jobba mer med att bjuda in så att det kan skapas förståelse än att hålla folk ute för att tjäna en snabbare process. Demokrati ska utövas praktiskt, inte bara i efterhand genom överklagande och liknande.”*

Kjell Forshed anser att det; *”i Slussen har det varit många aktörer i Slussenprojektet som alla har sin roll. Men en aktör som har saknats i projektet, och som i allmänhet saknas i hela Sverige, är den som står för helheten det vill säga den som håller ihop projektet. Att inte ha någon som ser till helheten är som att besöka en restaurang som inte skulle ha en kock. Detta är stort problem som Sverige tampas med. Helheten, sammanhangen och stadsbilden blir ofta lidande.Idag är det teknikerna som ofta styr politikerna med sin kunskap eftersom dagens politiker är svaga. De borde vara starka för att kunna formulera beställningar åt sina medborgare.”*

Finns det någon aktör som borde ta tydligare ansvar och hur skulle det i så fall kunna förbättra den situation som pågår idag i Slussenprojektet?

Martin Schröder anser att*; "Projektet anser jag hade mått bra av att ha en eller flera företrädare. Tjänstemännen har backat upp och beskrivit förslaget men bakom deras roll står politikerna och i vissa projekt och situationer skulle politikerna kunnat ta större utrymme och mer ansvar under de senaste åren."*

Mårten Frumerie anser att ansvaret ligger på de olika nämnderna; *"Det är ett politiskt ansvar som sen blivit delegerat till tjänstemannen som förbereder vidare. Så det är ju ett ganska tydligt ansvar. Sen kan det finnas parter runt omkring slussen som inte har något formellt ansvar för slussen."*

Kajsa Althén anser att; *"kommunens ansvar har försvagats. I projektet för Hammarby Sjöstad fanns en stark vision och kompetens via Jan Inge på Stockholms stadsbyggnadskontor. Han visste vad det innebar att driva ett projekt, få med alla och kompromissa mellan alla aktörer och inblandade. Men då han tyvärr inte finns med oss längre så finns på något märkligt sätt inte heller kompetensen kvar. Någon med denna kompetens saknar jag i dagens planering."*

"Beträffande Slussen" så berättar Karin Lidmar att: *"tjänstemännen skulle ha tagit en självständigare roll. I kraft av den fackkunskap som de besitter borde de ha bromsat politikernas framfart, där förenkling, snabba beslut och politisk prestige avgör. ... Det är oerhört sorgligt att tjänstemännen inte kan eller vågar ta större ansvar. I det så kallade kommunikationsdokumentet som stadsledningskontoret tagit fram tillsammans med PR-byrån KREAB, talar man om exakt vad tjänstemän, konsulter och andra som företräder staden får säga och inte säga. Det ger inte utrymme för den dialog som staden samtidigt säger sig vilja föra."*

Dag Cavallius menar att; "*Kommunen har huvudansvaret. Men att ta ett ansvar är att ansvara för tidigare beslut. Självklart måste man få kunna ändra sig men då måste det göras med ansvar och respekt mot de vägar man valt tidigare. Jag anser att politiker och kommunens representanter har ett stort ansvar över vad de presterar och presenterar då politiken är folkvilja och vårt system."*

Kjell Forshed menar att; *"det finns det. Den kraft som håller i helheten måste bli skickligare för att få ett ökat och bättre samarbete med politikerna och de som ser till helheten måste i sin tur bli starkare för att få en förbättrad kontakt till politikerna."*

Anses någon få mer eller mindre ansvar i planprocessen och i så fall varför?

Martin Schröder anser att; *"Den formella makten besitter politikerna, den informella tjänstemannen. Makten är ganska bra uppdelad men däremot skulle förståelsen kunna öka, både mellan politiker, myndighet och allmänhet. Mer fokus borde i allmänhet ligga på kommunikation då det är den delen som är lite trubbig och behöver struktureras upp."*

Mårten Frumerie anser att; d*et är ett antal led som vi passerar. ... jag anser att ska man snabba upp processen så måste man säkert titta på hur många led det ska passera och hur stor den kommunala makten är jämfört med någon annan. För när kommunerna har sagt sitt så ska Länsstyrelsen, Mark- och miljödomstolen, Mark- och miljööverdomstolen säga sitt och då kan man fråga om det egentligen måste gå i så många led? Kommunalt är det politikerna som styr kommunen. Tjänstemännen styr egentligen inte utan vi är mer med och tar fram beslutsunderlag som får tas beslut kring. Och ska man gå in och rucka i det så blir det ett tjänstemanstyre istället för ett politiker styre. Sen finns det vissa kommuner där*

tjänstemännen är starkare än andra, men det ska fortfarande inte vara något som påverkar beslutandeprocessen eftersom det fortfarande är politikerna som formellt fattar besluten.

MF: De som jobbar varje dag med ett projekt har självklart mycket mer kunskap än de styrande politikerna som bara jobbar med projektet några timmar i månaden, så visst har tjänstemännen ett mycket större försprång. ... de styrande politikerna ... ska alltid ha en tillräcklig stor helhetsbild av vad som gäller. Och det är upp till oss att se till att den bilden levereras till dem så att de kan ta rätt beslut. Vidare vill jag också påpeka vikten av en tydlig dialog mellan alla medverkande, det är fortfarande politikerna som har helhetsansvaret men vi som tjänstemän har ett ansvara att leverera rätt saker och måste därav kunna kommunicera med varandra.

Kajsa Althén anser att*; "det inte borde vara så annorlunda med tanke på hur regelverket ser ut. Det som behöver förändras är att ett större ansvar från politikernas sida måste börja tas gentemot det allmänna."*

Kjell Forshed erkänner sig inte vara någon expert på PBL; *"men tycker självklart att det ska finnas en tydlighet i processen. Folk, framförallt inom byggsektorn, tycker att alla har för mycket att säga till om. Jag undrar också varför folk ska propsa till varje pris och fördröja alla planer. Jag menar att jag känner att rätten att överklaga ofta missbrukas i dagens läge, men att detta inte är något som man kommer att kunna komma ifrån, eftersom alternativet är att köra över folk, vilket är mycket värre. Jag menar att man idag många gånger inte lyssnar tillräckligt på medborgarna och att man inte tar deras invändningar på allvar.*

5.6 Samverkan mellan aktörer

Idag medverkar ofta privata aktörer som finansiärer och initiativtagare till markförändringar i en kommun trots att kommunen fortfarande har helhetsansvaret för planeringen.

Hur påverkas den kommunala planeringen när fler och fler privata aktörer börjar agera finansiärer och initiativtagare till olika projekt?

Tomas Rudin anser att; *"vi har fått väl mycket av privata finansiärers tänkande i de stora detaljplanerprocesser som vi håller på med. Främst när det kommer till frågan om allmänna platser, där måste vi vara vaksamma på vilka privata intressenter som får inflytande i processen. Därför att när det gäller allmänna platser så är medborgarintresset minst lika stort om inte större än de privats intressen i dessa projekt. ... kommunen har ett ansvar att vara beredd på att försvara sitt ägande av allmänna platser. Allt kan inte vara till försäljning, allmänna platser säljs idag allt för lättvilligt.*

Martin Schröder anser att; *"den förändrat processen och det ibland till det bättre och ibland till det sämre. ... en negativ effekt med privata aktörer som finansiärer och initiativtagare är att barnomsorg och utbildning ofta drabbas eftersom byggherrar oftast inte vill bygga skolor och liknande då de inte ger någon inkomst. Det är lite av kapitalförstöring när vissa stadsdelar bygger om skolor till bostäder eftersom det kommer att behövas skolplatser i och med den kraftiga befolkningsökning som Stockholm befinner sig i. Ett helhetstänk är svårare att styra över när staden inte är ansvarig över vad som byggs och vart."*

Kjell Forshed tror att den kommunala planeringen har förändrats; *"både till det sämre och till det bättre. I framför allt mindre kommuner har de privata aktörerna*

fått stort utrymme i kraft av initiativ och pengar. I de större kommunerna finns bättre balans. En gång i tiden så var det kommunerna som styrde planerna till hundra procent. Men så är det inte längre utan de som bygger är mycket starkare och har mycket mera kraft än innan. Bortsätt i storstäderna så uppträder Sveriges kommuner väldigt svagt gentemot privata aktörer, vilket har resulterat i att kommunerna oftast är glada om det kommer någon som vill bygga och accepterar enligt mig alldeles för mycket. De har nästan tappat sin viktiga styrförmåga och mycket av det tror jag grundar sig i att mindre kommuner med dålig ekonomi blir svaga inför starka finansiärer med stort kapital och tillåter mer än vad de själva kanske vill bara för att det ska hända något nytt i kommunen."

Håller kommunen på att förlora sitt inflytande, ansvar och sina styrmöjligheter eller är det de privata aktörerna som växer och vill ha en större roll och mer ansvar för att kunna driva projektet framåt?

Tomas Rudin menar att; *"Privata aktörer vill ha en större roll idag. Än så länge så äger kommunen 70 procent av all mark i Stockholm vilket ger kommunen ett stort planeringsutrymme med privilegiet att få ha kontroll över alla detaljplaner. Men det är viktigt att bena ut vilken typ utrymme som kommunen vill ha. För jag ser gärna att näringslivet och marknaden är med och planerar och uttrycker att en sådan samverkan borde förbättras. Men för att detta ska fungera måste kommunen ha en noggrann bevakning av alla intressena samt ta ett större ansvar för framförallt de allmänna platserna. ... Det är viktigt att spara allmänna platser så att vi inte förlorar den allmänna upplevelsen att vistas någonstans i samhället så som exempelvis Slussen, olika torgplatser samt tunnelbanan och så vidare."*

Martin Schröder anser att ansvarsfördelningen; *"har varit ganska konstant under många år. En ansvarsfördelning som kommer att fortlöpa på samma sätt i framtiden, finns inget som tyder på något annat. ... men ett utrymme finns för någon att ta ett helhetsarbete. Jag anser att det finns plats för någon som kan ansvara för fler dela i ett projekt och som samtidigt ser till att alla jobbar tillsammans och inte bara fokuserar på "sin del". "*

Thomas Nordberg tycker inte att kommunen håller på att förlora sitt inflytande. *"Däremot så önskar jag att det fanns en större förståelse mellan kommun och politiker av hur mycket arbete som ligger bakom processen att ta fram ett vinnande förslag. Just förståelsen av hur många som har förkastats innan vinnande förslag presenteras samt att ett förslag som har tagits fram med enkla medel inte är sämre än ett annat digitaliserat förslag.*

Kajsa Althén uttrycker att hon känner av både och. *"Det är ett som ett kommunicerande kärl. De går liksom hand i hand med varandra. Kan vara både positivt och negativt."*

Dag Cavallius anser att; "Om man tittar på Stockholm så förlorar inte kommunerna sitt inflytande men de behöver stärka sin planerarroll inom planeringsprocessen."

Enligt Kjell Forshed har kommunerna alla möjligheter via PBL*; "men de borde ta hand om de bättre. För om man inte gör det så kommer aktörerna på marknader fram och tar för sig. Byggherrarna/entreprenörerna har idag genom nya PBL, så som jag förstå det, fått mer gehör sina åsikter om att de ska få mer att säga till om, snabbare processer och lättare att köra över folk. Det tycker jag i allmänhet är ett principiellt fel. Det är det allmänna som ska ha ansvaret för samhällsutbyggnaden och ställas till svars. Det är även de som ska ha det som krävs för att kunna sköta samhällsplaneringen, inte de privata aktörerna."*

5.7 Kommunens inflytande

Hur har kommunen agerat gentemot sina invånare när de får ta tillbaka något som de utlovat?

Martin Schröder anser att; *”Just ordet ta tillbaka kan anses som missvisande eftersom det är en del i en process som syftar till att utreda och förbättra. ... I Slussen processen skulle jag därmed vilja säga att förutsättningarna istället förändrades vilket bidrog till att vi fick, inom ramen för PBL:s regelverk, ta fram en ny detaljplan för Slussen. Men om en process ger förändrade förutsättningar på ett sätt som gör allmänheten upprörda så har det troligen varit ett politiskt beslut som inte har fullföljts. ... I de fallen kan inte kommunen göra så mycket eftersom de är styrda mot den majoritet som politiskt beslutar. ”*

Mårten Frumerie anser att*; ”vi lever i en föränderlig värd där det händer saker hela tiden, saker som gör att man måste förändra beslut. Det här är väl egentligen lite av politikens vardag vilket gör att jag nog anser att detta här är en politisk fråga. För som jag ser det så är det ju kommunpolitikerna som styr i kommunen och vi som tjänstemän gör det som politiken säger. Så vi kan inte lägga för stort och personlig övertygelse i det vi gör eftersom vi jobbar ju på ett politiskt uppdrag. Sen om man absolut inte tror på det som sägs så kanske man inte ska göra det, det kan vara svårt att gå mot sin egen övertygelse.”*

MF: En sak som är aktuellt kring Slussen projektet är till exempel SL som diskuterar om man ska utveckla kollektivtrafiken till Nacka och Värmdö, och i så fall med vilka medel. D.v.s. om man ska utöka med tunnelbanan, om man ska hålla sig till saltsjöbana eller bara ha en tvärbana och så vidare. Och alla sådana beslut, som går fram och tillbaka, påverkar ju omgivningen och tiden för projektet. ... Och självklart händer det saker i omgivningen/samhället som hela tiden kan förändra situationen. ... Och beslut av den här formen hänger ibland ihop som i en kedja, ett beslut i en myndighet kan komma att förutsättningarna för ett beslut som har tagits tidigare i processen av en annan myndighet. Det vill säga att förändra ett beslut är inte alltid så lätt som man kan tro eftersom förändring av ett beslut kan leda till att vi måste förändra andra för att det ska fungera som helhet.

Kajsa Althén tycker att; *”det här är mycket allvarlig med tanke på att det börja hända saker som tidigare inte inträffat. Det vill säga, politikerna har börjat gå ut med information som inte bara har varit vilseledande utan även bristfällig i sin kvalitet. Utställningar har haft både felaktig och vilseledande information.”*

KA; *“Jag menar, det är bra att de finns men för att det ska fungera korrekt så krävs det att medborgarna erhåller opartisk och full information kring förslagen. I Slussenprocessen har politikerna fört en medveten politik, med tanke på att de har köpt och fortsatt att köpa tjänster av PR-byrån KREAB, ett företag som politikerna vet jobbar på ett annorlunda sätt med att sprida information än vad ett stadsbyggnadskontor gör och därmed påverkat invånarna.”*

Dag Cavallius menar att; *”Kommunen har försökt att föra in budskapet och samlat in synpunkter men man borde ha jobbat mer med att samla till ett stort samråd när ett vinnande förslag kommit fram. Annars kan det förtroende till politiker, tjänstemän, arkitekter osv gå förlorat tillsammans med deras respekt för planeringsprocessen.”*

”Ofta tycker” Kjell Forshed att *” invånarna i allmänhet får rätt i och med att man*

inte har byggt på det stället eller nått liknande. Invånarna anser många gånger att en protest är en seger, protester som i många fall kan handla om egenintresse, vilket är tråkigt att folk inte kan se utanför sina egna ramar för att se till helheten. Och rent allmänt så förstår man att kommunen inte gå hundra procent på vad folk säger. Utan det viktigaste är att man lyssnar till vad folk säger och sedan sållar och försöker att förstå vad majoriteten säger sedan kommer med alternativ utan att göra projekten sämre."

KF; "*I regel är kommunen duktig på att hitta lösningar och att besvara inkomna synpunkter men sammantaget för projektet för Slussen så anser jag att man borde lyssna mer till medborgarna."*

Hur har kommunen agerat kring tävlingsbidrag och med delaktiga företag/ aktörer?

*T*omas Rudin anser det*; "Märkligt att man inte har återtagit den kunskap som man han hade i sammanhang med den första tävlingen. Det är dåligt att man bortser från den första prövningen."*

Martin Schröder berättar att; *"Exploateringskontoret informerade de som inte fick vara med vidare i nästa steg i Slussen tävlingen. ... Så detta är en fråga mer riktad till exploateringskontoret."*

Kjell Forshed anser att *"Det har varit allt för många undermåliga tävlingsförslag som har skickats in till Slussen tävlingen. Detta på grund av att Kommunen inför tävlingen anlitade arkitekter och designers som inte förstår stadsbyggnad istället för kompetenta stadsbyggare. Detta tycker jag är, från kommunens sida, mycket dåligt agerande eftersom uppgiften handlade om stadsplanering och inte om att kunna rita snitsiga hus. Vidare anser jag att exploateringskontoret skulle ha öppnat till diskussion om deras trafiklösning, då kanske man skulle ha kommit fram till helt andra lösningar. Utöver det så tycker jag att det enda värdiga förslaget i tävlingens process var Nyréns. Vidare anser jag att det är omdömeslöst av Staden att ta in massa PR byråer in i dialogen för att försköna och sälja in Foster + Partners & Bergs förslag. Jag tycker att det handlandet är mycket partiskt."*

Hur utvecklas förtroendet och den framtida dialogen mellan kommunen och invånarna när ett projekt stannar upp?

Tomas Rudin tror att*; "folk är lite tävlingströtta i största allmänhet. Allmänheten hänger nog med när debatten går i vilda vågor men jag hoppas att diskussionen om kvalitet och det man vill skapa och åstadkomma kan få en andra chans i Stockholm."*

Martin Schröder bedömer att svaret på denna fråga; *"beror på hur det ser ut, vem som fattar vilket beslut och så vidare. Oavsett vem som meddelar de förändrade förutsättningarna så måste det beskrivas, uttalas och/eller diskuteras varför man ändrar sig. ... ett allmänt råd borde vara att man ska vara tydlig genom hela processen och förklara varför man gör på ett visst sätt för då kommer förtroendet att utvecklas positivt."*

*T*homas Nordberg bedömer att*; "hela processen har varit ett pussel som började med att Nyréns vann med deras trafiklösning längs Södermälarstrand. ... I allmänhet är det för mycket diskussion om att "rätt" person ska vinna, att "rätt" företag ska gå vidare. Jag tror att det beror på att politikerna vill ha en vinnare med ett*

känt namn för att bland annat skapa sig publicitet. ... Dock tror jag att majoriteten inte bry sig om namn i samhällsdebatten så länge det utvecklas i den riktningen som de vill ha det.”

Kajsa Althén menar att; *”förtroendet försämras när ett projekt stannar upp utan förklaring. I synnerhet när det handlar om så stora projekt och angelägna projekt som Slussen. Behovet finns men urholkas av politikerna och det är på sikt riktigt allvarligt.”*

Kjell Forshed anser att; *”det är bra att projektet för Slussen har tagit tid och jag hoppas det får ta mer tid tills man hittat en god helhetslösning, en lösning för framtiden, när det gäller kollektivtrafiken och stadens skönhet. Slussen rasar inte ihop på grund av att det tar längre tid att planera utan det går att reparera tills man har hittat rätt. I allmänhet så tycker jag att ett snabbt beslut, inte alltid är ett bra beslut, oavsett om det blev rätt eller fel i slutändan. Utan i stället tycker jag att man bör, tills man har hittat den goda framtidslösningen, jobba med de svaga delarna och förstärka Slussen.”*

DEL VI - ANALYS

6.1 Analys

I detta kapitel analyseras den empiriska studien utifrån de teoretiska forskningsramar och modeller. Kapitlet är tänkt att först jämföra fallstudiens resultat med teorier från forskningsöversikten och sedan föra en mer inriktad jämförelse mellan de olika aktörsgruppernas syn på problemet med uppstannade projekt där kategorierna från fallstudien får fungera som rubriker.

6.2 Radikal- eller rättvis planeringsmodell

” ”Planners,” he tells us as e tries to do justice to his title, What Planners Do, ”are not only gate keepers, but path-breakers; not simple visionaries, but counsellors; not just power brokers, but public servants; not only experts, but teachers.” So, he argues, ”The effectiveness and practical meaning of what planners do might be better understood if judged as effort to establish, expand, and refine… public democratic deliberations” (1994:315-316). (Forester, J. 1999 s.91)

Synen på planerarens roll i Slussen processen har varierat beroende på vem av respondenterna som tillfrågats. Att det varierar, kan enligt Sandercoks (1998) beskrivning av olika tidsenliga deltagandeteorier, bero på att projektet sträcker sig över en mycket lång tid och därmed förändrats i och med tidens trender och behov. Även de olika kommunala dokumenten över Slussens process har antytt att de olika att planerarens synsätt och sätt att handla har förändrats. Det vill säga när ett projekt, så stort som Slussen, sträcker sig över en längre tid så kommer det att uppstå komplikationer. Till exempel så har projektet för Slussen omfattats av flertal kommunalval där utgången blivit olika och där olika partier i och med majoritetsskiften har velat sätta sin prägel på Slussen och förändrat planprocessen utefter sitt partis önskningar. Detta har i sin tur också bidragit till en mer utdragen process och kostsam process för Slussen och det kan ifrågasättas, så som Karin Lidmar utrycker sig i fallstudien, om inte planerarna borde ha med sin kraft av fackkunskap bromsat partiernas framfart i jakten på snabba beslut och prestige av att vara det partiet som genomförde ett så stort projekt som Slussen.

Genom att vidare studera respondenternas åsikter om kommunens roll samt de uppsatta mål som framgår i plandokumenten för Slussen så tolkar jag att kommunen i alla fall hade som avsikt att inför planprocessen utgå från ”den radikala planeringsmodellen” men landade i ”den rättvisa planeringsmodellen” istället. Planerarna menade att de skulle agera utifrån en kontextuell och erfarenhetsmässig kunskap samtidigt som de, genom erfarenhet, skulle medverka med en sorts öppenhet för att läsa av situationer med. Men resultatet visade, enligt respondenternas svar till fallstudien, ett dåligt förberett planarbete där en visserligen öppen dialog hade förts mellan kommunen och samhället men som ett andra steg genom PR-byrån KREAB istället för en direktkontakt med samhället. Enligt flertal respondenternas åsikter, tog kommunen ett avstånd från processen genom att bland annat anlita PR-byrån KREAB. Det var bland annat där som kommunens roll som ”allmänhetens man”, vilken den radikal planerar rollen förespråkar, försvann och omformulerades till en form av expertplanerare vars kompetenser sitter i att handla åt de deltagarnas vägnar. För att koppla tillbaka till tidsaspekten så tolkar jag detta som ett fenomen som händer genom alla kommuner, att makten och ansvaret för en viss uppgift inte längre tillhör en aktör utan är delad mellan flera deltagande aktörer. ”Spelreglerna” för deltagandet har förändrats, aktörerna har gått från att ha handlat enskilt till att alla parter har blivit ömsesidigt beroende av varandra och därmed börjat flyta in i varandras roller för att ett projekt ska kunna realiseras. Det vill säga att utvecklingen har skett i samband med synen på

planering och att ett ökat antalet aktörer leder till fler och längre processer. Sen så är det inte uttalat att en längre process gör en plan sämre än om den hade varit kort. Utan det avgörs tillsammans med planerarnas sätt att handla.

Att starka aktörer kommer in i planeringen har varit något av ett av temana genom fallstudien. Att undersöka både hur, när och varför deras deltagande har kommit att påverka den kommunala planeringen i den grad som det har. Den radikala planeringsmodellen varken förespråkar eller nekar till privata aktörers deltagande så länge de inte slutar att utöva/agera utefter erfarenhetsmässig kunskap. Dock kan det utläsas från respondenternas svar att det finns problematik med aktörernas deltagande, utöver ovannämnda aspekter, som är kopplade till tidsaspekten. Aktörens tidsmässiga medverka i planeringen har en mycket stor verkan på hur dess deltagande kommer att utvecklas i processen. Det vill säga, utifrån respondenternas åsikter så har jag kunnat utläsa att, aktörer som medverkar i en komplex situation som Slussen inte kommer att kunna profilera sig och dess ansvarsområde om de kommer in ett sent skede i planeringen. I och med detta blir deras medverkan mycket diffust vilket kan komma att påverka projektets resultat.

6.3 Kommunikativt eller rationellt handlande

”For Habermas, a good decision is a decision which respects the procedural condition for ideal conversation, regardless of what the content of the decision may be.” ’Moral philosophy, ’ according to Habermas (1990a:211), ’does not have priviliged access to particular moral truths.’ There is no privileged position from which philosophy and science can provide answers as to how one must act in a given situation. The question, however, is whether philosophy and science have such a position for providing the ground rules for communication as does Habermas.”

(Flyvbjerg, B. 1998 s.189)

Genom att jämföra de medverkande respondenternas kommentarer, angående kommunens handlande och inflytande över processen, så tolkar jag att ambition från kommunens sida var att utföra projektet utifrån kommunikativt handlade där kommunens tjänstemän och politiker önskade föra en öppen process och dialog för att kunna ingå i konversation med både berörda och initiativtagare. Genom att ingå i dialog och öppna samtal hade de ambitioner av att sprida information samtidigt som de ville samla in synpunkter från berörda och initiativtagare för att berika sin kunskap och göra planen mera legitim. Dock är respondenterna i fallstudien oense om huruvida kommunen har handlat utefter den kommunikativa teorin eller inte. De intervjuade tjänstemännen från kommunen beskriver att de genom PR-byrån KREAB utvecklade ett nytt sätt att ingå i ytterligare konversationsmöjligheter som skulle berika deras arbete genom att ge fler medborgare chansen att på olika sätt uttrycka sina åsikter. Samtidig kritiserar de övriga respondenterna detta extra kommunikationsled som något som tjänstemännen och framförallt politikerna kunde ”gömde sig” bakom. Kritik riktades även till att kommunen använde språket för att på ett medvetet sätt utöva propaganda. ”Om medborgarna reagerar kraftigt så borde kommunen ta det till sig och begrunda över varför som det har blivit så, något som jag anser att de inte har gjort” (Tomas Rudin, Stadsbyggnadsnämnds vice ord). Men oavsett om KREABs insats gav ytterligare möjligheter till kommunikation eller om det i självaste laget var ett steg för mycket så bidrog den i alla fall till ett extra moment vid varje tillfälle som gjorde att processen tog längre tid än beräknat, än om kommunen själva hade tagit emot informationen.
KREABs insats kan därmed tolkas utifrån två olika perspektiv. Utifrån initiativtagarna och de berörda respondenternas kommentarer så anses kommunen har utvecklat ett sätt att ”prata förbi” varandra och till och med ta ett steg bort från teorin av kommunikativ planering mot en rationell handlingsteori. Det vill säga,

genom att ta bort dialogen och mötet mellan olika aktörer så uppstår en annan form av handlingsteori. Den rationella teorin, som historiskt sätt var utgångspunkten för kommunikativt handlande, ser inte allmänheten som någon delaktig aktör utan sätter planeraren som expert för att lösa allt utifrån dennes kunskap och erfarenheter, vilket är vad initiativtagarna och de beröra anser har hänt. Det andra perspektivet kan tolka KREABs insats om ett modernt och framtidssträvande sätt att få in fler personer i planeringen. Eftersom en PR-byrå, på gott och ont, sitter på en annan sorts kunskap och information än kommunen så kan deras insats vara ett varierande och utvecklande sätt att nå ut till fler invånare för att nå bland annat ökad legitimitet. En PR-byrås engagemang kan också ta en viss belastning från tjänstemännen, så att de kan fokusera på andra delar och PR-byrån kan i sin tur ta ett djupdyk ner i medborgardeltagande och dialog processen. Att i ett tidigt skede starta ett medborgardeltagande, är enligt respondenterna, ett sätt att slippa överklagade och långa diskussions processer, om det är rätt förslag som har vunnit eller ej, det vill säga de diskussioner som gör planprocessen lång.

Men hur blev det då med teorin. Vilken handlande de då efter? Genom att vidare jämföra respondenternas syn på projektet så går det att utläsa från majoriteten av respondenterna att kommunikationen mellan aktörerna har succesivt minskat för att ersättas av kommunens rationella och instrumentella handlande. Det vill säga att kommunen har medvetet valt det alternativ som de anser bäst utifrån förnuft och aspekten av vad som är mest effektivt när det kommer till att tillfredsställa behov och ekonomisk stabilitet och har därmed försummat de synpunkter som kommit upp i dialogen. Detta sätt att agera förklaras alltså som att processen som inleddes med ambitionen av ett kommunikativt handlande har gått över till ett rationellt handlande. Frågan är varför det behövde hända?

6.4 Identifiering av uppstannat projekt

s. 19 ”They told planning and policy analyst, ’don’t ask, what’s the problem?’ Ask, ’What’s the story?’ That way you will find out what the problem really is.” (Richard Neustadt – “Goldberg Rule” ur Forester, J. 1999 s.19)

Det har visat sig vara svårt för respondenterna i fallstudien att identifiera den huvudsakliga orsaken till varför ett projekt stannar upp i sin planprocess. Svaren från de olika respondenterna har varierat kraftigt och mönster har visat sig svåra att upptäcka. Den enda samhörighet som jag har kunnat utläsa är att problemet inte består utav en beståndsdel utan av flera. Samtliga respondenter framförde några beståndsdelar av tyngre vikt där PBL, för tidigt satta parametrar, kraftiga oppositioner och antalet aktörer var några av de kritiserade aspekterna. Men vad som är mest intressant är att flera av respondenterna genom alla aktörsgrupper tar upp problematiken med platsen i sig. Hur platsen gör fallet specifikt genom att det har en speciell identitet som stockholmarna värnar om. Att Slussen är ett unikt fall visste jag redan då det inte finns någon liknade planeringsarbete med så stort infrastruktur inflytande att jämföra det med. Synen på Slussen som en unik plats handlar också om antalet aktörer som projektet genererar. Att ju fler aktörer som engagerar sig i ett projekt automatiskt bidrar till mer arbete som drar ut på förslaget. Dock tolkar jag en viss skiljaktighet i detta påstående eftersom ett stort antal aktörer å andra sidan bidrar till ett mer genomarbetat och legitimt arbete (se avsnitt om deltagandeteorier). Särskilt om aktörerna kommer in i ett tidigt skede så att inget behöver misstolkas eller bidra till dåligt grundade planprocesser.

Men att projektet i själva verket har stannat upp, tolkar jag som ett samband mellan ett bristfälligt samarbete mellan de medverkande aktörerna och ”att man har förberett sig dåligt” som Kjell Forshed beskrev vid intervjutillfället. Vidare går det

att utläsa att projektet har strukturerats utifrån en dålig grund eftersom chansen att förbereda sig fanns genom att se till omvandlingen av Slussen för 75 år sedan. Inget planförslag anses idag vara i den storlek eller omfattning som Slussen och det handlar inte i närmelsevis om samma tekniska lösningar eller trafikmängd som för 75 år sedan men den tidens lösning var lika kunskapsmässigt höga som ekonomiskt krävande i förhållande till den tidens situation. Så genom att se till historiska aspekter så tolkar jag att om vi kunnat genomföra ett lyckat planförslag 1930-talet över samma plats, innehållande samma problem, så borde vi idag med all den kunskapsmässiga- och teknikmässiga expertis göra det idag med.

6.5 Ansvarsfördelning i planprocessen

Nästan alla respondenter anser att Slussenprojektet har genomförts av en svag ansvarsfördelning som haft svårigheter att driva projektet framåt samt att delegera ut ansvar och uppgifter. Den svaga ansvarsfördelningen anses bland annat bero på, enligt Kjell Forshed, en sjunkande motivation bland medverkande aktörer, som uppstått genom förvirring och otydligheten i organisationen. Samtliga respondenter förespråkar en tydlig och stark ansvarsfördelning. För att uppnå det i Slussen så måste det uppföras tydligare ramar som samtidigt är öppna för ett givande och tagande. Men framförallt måste Slussen få en person som driver projektet framåt. Något som jag tolkar att det i planprocessen saknas en person som håller i taktpinnen. Någon som från början konkret säger att det är jag som driver projektet och håller ihop helheten och som samtliga aktörer i ett planprojekt kan vända sig till. Det saknas inte bara en tydlig struktur över ansvarsfördelningen utan det saknas en huvudperson. Skulle vilja likna detta med en restaurang som inte har någon kock. Det vill säga att alla medel för att nå en succé finns men saknar den som ska ta dem dit.

Något som också saknas är någon som tar på sig ansvaret för ett genomfört planprojekt. Ingen vill ha ansvaret för ett projekt som inte fullföljts. Jag tolkar det som att flesta anser ett oavslutat projekt som ett misslyckande och inte vill bli förknippad med det. Ett projekt förklarar intervjupersonerna kan läggas ner av olika orsaker. Pengar är ett exempel på nedläggning av ett projekt, det vill säga att projektet blir för dyrt och inte har råd att fullföljas. Men oftast handlar det inte om att projekt läggs ner utan mer om ”icke beslut” som rinner ut i sanden. Ett ”icke beslut” tolkar jag är lättare att ta på sig ansvaret för eftersom det är ett projekt som kan tas upp igen och därför inget riktigt ”misslyckande”. Dock anser jag det mer rättvis mot de medverkade aktörerna sam de beröra att ta ett mer konkret beslut, där fokus ligger på att fortlöpa med projektet och jobba med alla problem eller totalt lägga ner det. För det är inget som säger att man inte kan ta upp ett nedlagt projekt inom några år, men det ger i alla fall de medverkande ett konkret svar som de kan gå vidare från.

Vid ett jämförande av respondenternas synpunkter angående vem som ska svara för ett oavslutat beslut så framgår det från merparten att det är politikerna, det vill säga beställarna av ett projekt, som ska meddela allmänheten och medverkande aktörer att ett planuppdrag måste omprövas eller läggas ner för att det inte duger. Sen är det de som menar att det är ingen som vill ta på sig ansvaret så Stadsbyggnadskontoret. Tillslut blir det planerarna som får svara för varför det inte genomförts. Detta trots att de bakomliggande orsakerna ofta uppstår från en samverkan mellan olika faktorer i form av politiska beslut, omöjliga förutsättningar och en eller flera byggherrars tillbakadragande. Jag tolkar detta som att det finns ett tydligt maktsystem där politikerna utövar sin politiska makt över tjänstemännen. Politikerna använder sig av tjänstemännens administrativa makt i form av kunskap och erfarenheter för att lösa problem. I Slussenprojektet har politikerna även utövat

en viss form av administrativ makt över tjänstemännen och initiativtagarna, till exempel genom deras anställning av PR-byrån KREAB. En PR-byrå, som enligt Kjell Forshed, fått mer ansvar än de räknat med, med tanke på att de fått svara på frågor vid olika tillställningar, riktade till våra folkvalda politiker, för att politikerna av olika anledningar valt att inte dyka upp.

6.6 PBL:s syn på ansvar

Genom att jämföra de olika respondenternas svar så går det att utläsa att det i allmänhet tagit för kort tid för att avgöra om införandet av PBL (SFS 2010:900) har förändrat ansvarsfördelningen och styrandet i planprocessen jämfört med PBL (SFS 1987:10). Inte heller fanns det enligt aktörerna någon skillnad att utlysa angående styrandet sedan införandet av PBL (SFS 2010:900). Detta leder till att jag inte kan uttolka något som tyder på att den nya formen av PBL skulle hjälpa eller stjälpa när det kommer till aktörsuppdelning eller ansvarsuppdelning. Jag kan därmed inte heller finna några argument som tyder på att det ena eller andra i den litteratur som presenterats i forskningsöversikten. Det enda material som tyder på någon form av skillnad från PBL (SFS 1987:10) är Boverkets rapport Plan- och bygglagen i praktiken 2011 som beskriver hur den nya PBL är mycket mer krävande när det kommer till kompetenser och resurser. Vilket kan komma att påverka hur kommunernas sätt att handla för att klara av hanteringen av resurser samt att följa PBL.

6.7 Aktörenas olika roller och ansvarsområden

En person eller institution som utför handlingar benämns av nationalencyklopedin som en aktör (nationalencyklopedin, 2012 - aktör) och enligt Aakvaag (2007) så är antalet medverkande aktörer ofta styrt av storleken av projektet. Genom att jämföra samtliga respondenters svar kan jag utläsa både positiva och negativa synpunkter beträffande antalet medverkande aktörer i planeringsprocessen för Slussen. De positiva aspekterna behandlar framförallt tidsaspekten, det vill säga desto fler experter som medverkar desto fortare går det att analysera och diskutera fakta, samtidigt som möjligheten att uppnå en större kunskapsmängd ökar. Vid ett sammanfattande av respondenternas negativa aspekter så framställs problematiken kring demokratiska beslut, framförallt när det kommer till beslutsfattning, och realistisk ekonomisk, ju fler konsulter desto dyrare blir det för kommunen särskilt om de inte har så stor egen personal som till exempel Stockholms stad har idag, som det mest framträdande aspekterna.

Under intervjun med Kajsa Althén så uttryckte hon att frågan om hur många aktörer som ska vara med och vart projekten sedan hamnar är en politisk sak. Detta kunde även utläsas i intervjun med Kjell Forshed som fortsättningsvis berättade att det är teknikerna med dess kunskap som styr politikernas handlingar. Detta med tanke på att dagens politiker inte har tillräckligt med kunskap för komplexa planbeställningar och/eller planbeslut. Både tjänstemännen och initiativtagarna vill att politikerna ska ta mer ansvar och större utrymme för att kunna bli den drivande företrädare som dagens projekt behöver. Dock är dessa antaganden fattade ur olika synvinklar. Initiativtagarna menar att politikerna måste bli starkare för att inte bli överkörda av sina tjänstemän och/eller medfinansiärer samtidigt tjäna den tillit en politiker behöver av de deltagande aktörerna. Tjänstemännen å andra sidan vill istället se en starkare politisk styrning för att få mer uppbackning och

kunskap- och kompetensutbyte vid samråd och så vidare. Med detta som grund tolkar jag att politikerna inte längre är högst upp i makttriangeln (se figur s.20) utan att den har gradvis svängt mot initiativtagarna, vilket också har gjort att kommunen har tappat sin maktposition. Vidare så tolkar jag att detta är något som alla intervjupersoner anser vara dåligt vilket leder till att det finns argument för att det finns en aktör som borde ta tydligare ansvar för att kunna förbättra dagen situation och det är politikerna. De borde ta mera ansvar och stärka sin position för att bättre kunna se till sina medborgares bästa samtidigt som de på så sätt kunna stärka kommunen position. Denna diskussion kan sammanfattas av Mårten Frumeries uttalande om att den enklaste processen skulle vara om det bara var en människa som bestämde allt, från start till slut, eftersom det är lättare att ta beslut med färre personer och det blir lättare att utsäga vem som har ansvaret för vad. Men det säkrar ju inte att det blir rätt beslut.

Ifall det senare var någon aktör som skulle ta mer eller mindre ansvar i planprocessen ställde sig respondenterna relativt osäkert till. Även här kunde jag tolka en viss kluvenhet till huruvida en förändring av ansvarsfördelningen skulle leda till det bättre eller det sämre. Makten ansåg tjänstemännen en del var ganska bra uppdelad men förståelsen mellan de olika aktörsgrupperna ansågs kunna öka genom att mera fokus läggs på kommunikation och struktur. För skulle något förändras så skulle det kanske leda till att det blir ett tjänstemannastyre istället, vilket var osäkert om det verkligen skulle förbättra situationen eller inte utifrån det politiska styre som vi har idag. Kajsa Althén är den enda som konkret beskriver hur ett större ansvar måste utvecklas och det utifrån politikernas sida. Det är enligt Althén inte regelverket som det är fel på, det är inte där det saknas beskrivningar över vem som ska göra vad utan problemet ligger i planerarnas sätt att agera mot sina invånare. Det är deras bristande ansvar som är grunden till att problem uppstår. Deras oansvarsfulla handlingar, att de inte ser till sina ansvarsområden som gör att planer inte fortlöper som de ska.

6.8 Samverkan mellan aktörer

Enligt En enklare plan- och bygglag, där syftet har varit att göra det lättare för privata aktörer att ta initiativ till planering, har initiativtagarna fått större makt (prop. 2009/10:170). Respondenterna är eniga över att de privata aktörernas ändrade ställning till PBL har förändrat planprocessen men är oense över huruvida det varit till det bättre eller till det sämre. Tomas Rudin uttrycker till exempel att de privata aktörerna fått lite väl mycket plats och Martin Schröder uttrycker en oro över hur aktörernas nya ställning kan får en negativ effekt på planarbetet eftersom privata aktörer vanligtvis inte tar hänsyn till utbildning och barnomsorg då de är projekt som inte inger någon inkomst. Jag tolkar detta som att införandet av de privata aktörernas ställning har fått en annan klassposition (Aavkaag 2007, s.165). De har genom ett ökat ekonomiskt kapital skapat sig en form av ekonomisk makt som givit dem ett övertag i planprocessen. Då PBL också givit dem mer att säga till om, snabbare processer och enligt Kjell Forshed lättare att köra över folk. Vilket har kommit att påverka relationen mellan de olika aktörerna och samtidigt som det fått kommunen att tappa sin viktiga styrförmåga. Dock tolkar jag de privata aktörernas ändrade ställning ändå kan ses som en möjligt till att genomföra projekt som de inte tidigare vågat, haft kompetensen eller kunskapen till. Vidare anser respondenterna att kommunerna har, trots att privata aktörer fått en större roll, behållit sitt inflytande i planprocessen och att ansvarsfördelningen förblivit konstant.

6.9 Kommunens inflytande

Enligt Dag Cavallius så är det mänskligt att ändra sig men antyder att om ett beslut skall ändras så måste det göras med ansvar och respekt mot de vägar som man tidigare valt. Cavallius anser att kommunens representanter har ett stort ansvar över vad de presterar och representerar eftersom politikerna är folkvilja och utgör grunden till vårt system. Vidare kan det utläsas ett tydligt mönster bland respondenternas svar där tjänstemännen förklarar varför de agerar som de gör och de resterande som påpekar bristen i det kommunala förbundet. Frumerie påpekar till exempel att kommunen jobbar på ett politiskt uppdrag och kan därför inte lägga allt för stor övertygelse i det dom gör. Dock utläser jag från detta att oavsett hur en tjänsteman väljer att utföra det politikerna givit denne i uppdrag att göra så ställs inte tjänstemannen utanför rättsystemet för det. En tjänsteman måste likt politikerna stå till svars för sina beslut. Vet man till exempel som tjänsteman att det som denne är beordrar att utföra går emot lagstiftning eller liknande kan man inte annat en att ta ett skriftligt avstånd i protokollet, med anledningen att det felaktiga beslut politikerna har tagit inte är rätt enligt lag, uppsatta mål eller likande. Detta tolkar jag som ett ömsesidigt ansvar, att en politiker ska göra samma sak om en planerare sätter denne i en svår situation.

Kommunen har enligt Kjell Forshed agerar undermåligt mot de tävlingsbidrag som skickats in till Stockholms kommun. Från första början har kommunen agerat felaktigt enligt Forshed med tanke på att de anlitat arkitekter och designer, som inte förstår sig på stadsbyggnad, till ett stadsbyggnadsprojekt. Detta har inte bara slösat tid för projektet utan är något som påverkat den fortsatta processen negativt. Vidare anser han att det är omdömeslöst av staden att ta in massa PR bilder in i dialogen för att försköna Foster + Partners & Bergs förslag. Forshed tycker att det handlandet är mycket partiskt. Kajsa Althén menar att förtroendet försämras när ett projekt stannar upp utan förklaring. I synnerlighet när det handlar om så stora projekt och angelägna projekt som Slussen. Behovet finns men urholkas av politikerna och det är på sikt riktigt allvarligt.

DEL VII - SLUTSATSER

7.1 Slutsatser

Varför stannar ett planprojekt upp?

Att ett planprojekt stannar upp i sin process mot att nå laga kraft beror på, enligt fallstudien, flera orsaker. En specifik huvudaspekt finns inte men några exempel på bidragande faktorer är PBL, för tidigt satta parametrar, kraftiga oppositioner, majoritetsskiften och antalet medverkande aktörer, där både för få och för många kan anses som ett problem. En annan betydande anledning är pengabrist, att projektet inte längre har de finansiella medlen att driva det framåt. Ibland kan förslag också röstas ner på grund av hur det ser ut, det vill säga att de inte lyckats att komma överens om hur många våningar det ska vara, hur mycket trafik som ska få passera och så vidare. I vissa lägen används även pengar som en förklaring till det huvudsakliga problem för att det verkliga skälet som till exempel kan handla om estetik, inte ter sig lika greppbart och inger inte samma förståelse som ett ekonomiskt skäl hos medborgarna. Syftet att använda pengabrist som skäl är de projekten oftast bara ”läggs på is”, det vill säga att det finns ett visst hopp om dem, att de skall uppdagas när kommunen får bättre ekonomi och genom att bara “lägga det på is” så blir det lättare att ta upp det igen om det jämförs med ett helt nedlagt projekt.

Att Slussen projektet, som nu är på väg ur sin antagande fas, stannade upp beror till största del på dess geografiskt centrala plats som har visats ha ett mycket stort sentimentalt värde för framförallt de som bor och är verksamma kring Slussen. Platsen har nämligen inte bara bidragit till kraftiga motståndsrörelser och en hård debatt, som bland annat formats ur motståndsrörelserna slagord, utan även bidragit till det stora intresse som förts kring Slussens framtid. Projektet har även genererat ett stort antal aktörer i och med platsen komplexitet. Översvämningsrisker, dricksvatten, trafiksystem, kollektivtrafik, bostäder och rörelsemöjligheter är bara några av de punkter som diskuteras om Slussens framtid. En aktör kan omöjligt besitta all den kunskap som krävs för att planera för ett hållbart samhälle utifrån de parametrarna och projektet behöver därmed fler aktörer med större expertis för att möjliggöra alla önskemål för det framtida Slussenområdet. Ju fler människor som engagerar sig i ett projekt desto längre tid tar det eftersom alla människor skall erbjudas samma rättigheter med möjligheter till samråd och samtal med sina förtroendevalda men desto fortare blir planen legitim.

Reflektion: Varför ett projekt stannar upp handlar i grunden om hur en planerare väljer att utöva stadsplanering. För det är i och med dessa handlingar som ovanstående problem så som för tidigt satta parametrar och så vidare har utvecklats. Hur en planerare väljer att delta och utföra sina handlingar är själva grunden till ett lyckat eller misslyckat projekt. Det vill säga det, hur aktiva aktörer i en planeringsprocess väljer att handla i avgörande situationer avgör resultats utfall.

Vem tar på sig ansvaret vid ett icke genomfört planeringsprojekt?

Det är ingen som tar på sig ansvaret för ett icke genomför projekt. Dock anser alla respondenter att ansvaret ligger på politikerna, det vill säga på beställarna. Tyvärr så är det ofta kommunen i form av Stadsbyggnadskontoret som tillslut tilldelas ansvaret.

Slussen har blivit ett politiskt ansvar men där politikerna inte funnits tillgängliga för allmänheten. Enligt flertal respondenter i intervjun så skjuter politiker bara fram sina tjänstemänn vid samråd och liknande tillställningar då de inte vill eller kan svara på alla frågor. Därmed anser jag att politikerna inte bara skjuter ifrån sig sitt

ansvar som politiskt folkvald person. Det borde även ligga på politikerna att berätta för folket varför de inte fortlöper som det ska. Om denna handling skulle utföras så tror jag att den politikern som vågade ta första steget skulle ha vunnit folkets respekt, eftersom medborgarna förstår innebörden av att göra fel eftersom det är något som alla göra. Det som medborgarna däremot inte förstår är krångliga bortförklaringar eller uttalanden där de skyller på någon annan i planeringsprocessen. Och egentligen, som Kjell Forshed tar upp, är inte tjänstemännen särskilt mycket bättre eftersom de skyller tillbaka på politikerna, när de möter kritik som de inte kan hantera, att de bara följer vad de blivit tillsagda.

Och hur agerar kommunen gentemot sina invånare när de får ta tillbaka något som de utlovat?
Eftersom vi lever i en föränderlig värld så förstår vi att alla beslut inte kan leda till ett antagande. Att berätta att något måste göras om eller liknande ligger också på politikerna eftersom det är deras beslut som tjänstemännen följer och inte tvärt om.

När det handlar om att tillbaka exempelvis felaktig information så ligger även det på politikerna, i alla fall när det kommer till Slussen där de enligt respondenterna gav ut fel information redan vid första tillfället. Vidare när det kommer till att svara på inkomna synpunkter så är kommunen i regel mycket duktig på att hitta lösningar och besvara frågorna från allmänheten. Deras enda fel som de gör är att de borde lyssna mer till de boende, utifrån andra sätt än att bara läsa deras synpunkter, men med ett kritiskt öra.

Finns det någon annan aktör som borde ta tydligare ansvar och hur skulle det kunna förbättra den situation som pågår idag?
Det finns inte någon tydlig definition av ansvarsfördelning någonstans, varken hos PBL eller andra statliga texter. Dock är det inte själva definitionen av vem som borde göra vad som är problemet utan det är själva utförandet av ansvaret i processen som är den felaktiga länken. Tjänstemännen har backat upp och beskrivit förslaget men bakom deras roll står politikerna och i vissa projekt och situationer så skulle politikerna kunnat ta större utrymme och mer ansvar. Även tjänstemannen får uppmaningar om att ta en mer självständig roll. Vidare utlyses också rollen som företrädare, det vill säga någon som kan driva projektet från början till slut.

Anses många aktörer vara en nackdel eller fördel i planeringsprocesser?
Enligt respondenterna är det både bra och dåligt. Det beror på vilken situation man befinner sig i. Ofta bidrar många aktörer till en mer legitim plan samtidigt som det går fortare att analysera och diskutera fakta. Men å andra sidan så finns det en brist i att alla vill att deras synpunkter ska vara med/behandlas i planprocessen med tanke på att det är en omöjlighet att tillgodose alla, framför allt i projekt som Slussen.
”... många tunga aktörer kommer som ett brev på posten vid komplicerat projekt och tror att den stora bristen i planprocessen ligger hos Stockholms politiker och tjänstemännens samarbete” (Thomas Nordberg, f.d. tävlingssekreterare Sveriges Arkitekter). En nackdel med för få aktörer är till exempel när kommunen inte ha tillräckligt med personal på stadsbyggnadskontoret och måste lägga ner massa resurser och tid för att hitta konsulter för att projektera de stora projekten. Sen finns det ytterligare en nackdel med antalet aktörer och det är en fråga om ekonomi. Det vill säga att ju längre en konsult arbetar med ett projekt desto mer pengar får de. Det vill säga, kommunen blir fattigare och svagare ju mer jobb som de lägger ut.

Reflektion: Planerarna på kommunen har kommit in i en process där de jobbar mer och mer med att beställa planerar rollen än att själva verka som den.

Håller den kommunala planeringen, i ett tätbebyggt område, på att förlora sitt inflytande, ansvar och sina styrmöjligheter eller är det de privata aktörerna som växer och vill ha större roll och mer ansvar för att kunna driva projekten framåt?
Frågan syftar till att undersöka huruvida PBL (SFS 2010:900) har hunnit upptäcka någon skillnad i ansvarsfördelningen mellan kommunen och privata aktörer i och med de privata aktörernas ”nya” inflytande i PBL. Privata aktörer vill definitivt ha en större roll idag men ansvarsfördelningen är ganska konstant och tyder inte på att förändras trots aktörerna nya inflytande. Det enda som efterfrågas är någon som ser till helheten, som gör att det blir bättre samarbete i den meningen att alla börjar jobba tillsammans och slutar att fokusera på ”sin del”. Något som också önskas är en större förståelse mellan de olika aktörerna och deras arbetsuppgifter.

Jämfört med gamla PBL, är nya PBL ett verktyg som hjälper eller stjälper när det kommer till aktörsuppdelning och ansvarsfördelning?
Det har gått för kort tid för att kunna besvara denna fråga. Det enda som går att utläsa är från Boverkets rapport Plan- och bygglagen i praktiken 2011 som tar upp PBL (SFS 2010:900) som mer kompetent- och resurskrävande än PBL (SFS 1987:10). För önskat svar på denna fråga så bör min metod ifrågasättas. Frågan är inte lämpad av att besvaras utifrån intervjuer utan skulle ha genomförts via exempelvis litteraturstudie.

DEL VIII - REFERENSER

8.2 Referenslista

Tryckta & elektroniska källor

Aakvaag, G.C. (2011). Modern sociologisk teori, Lund: Studentlitteratur

Boverket (2002) Bostadsbyggande i planeringen, Karlskrona: Boverkets publikationsservice.

Boverket (2007) Tydligare statligt ansvar i plan- och bygglagen [Elektronisk]. Karlskrona: Boverket. Tillgänglig: http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2007/Tydligare_statligt_ansvar_i_PBL.pdf [2012-02-02]

Boverket (2010) PBL kunskapsbanken – Boverkets vägledning för plan och bygglagen [Elektronisk]. Karlskrona: Boverket. Tillgänglig: http://www.boverket.se/Vagledningar/PBL-kunskapsbanken/Detaljplanering/ [2012-02-10]

Boverket (2012) Plan- och bygglagen i praktiken 2011, Karlskrona: Boverkets publikationsservice.

Dannestam, T. (2009) Stadspolitik i Malmö – Politikens meningsskapande och materialitet, Lund: Stadsvetenskapliga Institutionen Lunds Universitet

Denscombe, M. (2000): Forskningshandboken – för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna, Lund: Studentlitteratur

Flyvbjeg, B. (1998): Empowering civil society: Habermas, Foucalt and the question of conflict. I Douglass, M. & Friedmann, J (red.) (1998). Cities for citizens: planning and the rise of civil soceity in a global age. Chichester: John Wiley & Sons

Forester, J. (1989) Planning in the face of power, Berkeley: University of California

Forester, J. (1999) The Deliberative Practitioner – Encouraging Participatory Planning Processes, Massachusetts: England

Gytz Olesen, S & Moller Pedersen, P. (red.) (2004) Pedagogik i ett sociologiskt perspektiv, Lund: Studentlitteratur

Healey, P. (2010): Making Better Places The Planning Project in the Twenty-First Century, Hampshire, England

Henecke, B (2006): Plan & protest en sociologisk studie av kontroverser, demokrati och makt i den fysiska planeringen Lund: Sociologiska Institutionen Lunds Universitet

Kalbro, T & Lindgren, E. (2010) Markexploatering, fjärde upplagan, Stockholm: Nordstedts juridik

Khakee, A. (1999) ”Demokratin i samhällsplaneringen”, i Amnå, E. (red.), Medborgarnas erfarenheter. Demokratiutredningens forskarvolym V, SOU 1999:113. Sid. 197-218.

Khakee, A. (2006): Medborgardeltagande i samhällsplaneringen. I Blücher, G. & Graninger, G. (red.) (2006) Planering med nya förutsättningar, ny lagstiftning, nya värderingar. Stiftelsen Vadstena Forum för Samhällsbyggande.

Olander, S. (2005) Planprocessen, ett hinder för nyproduktion av bostäder? Lund: Lunds Universitet.

Proposition 2009/10:170. En enklare plan- och bygglag. Stockholm: Regeringens proposition.

Reese-Schäfer, W. (1995) Jürgen Habermas: en introduktion, Göteborg: Daidalos AB

Sandercock, L. (1998) The death of the modernist planning: Radical praxis for a postmodern age, I Douglass, M. & Friedmann, J (red.) (1998). Cities for citizens: planning and the rise of civil soceity in a global age. Chichester: John Wiley & Sons

Schön, D. 1983, The Reflective Practitioner – How Professionals Think in Action, New York: Basic Books

Stockholms Stad (2011) Planbeskrivning för Slussen. Tillgänglig: http://insynsbk.stockholm.se/Byggochplantjansten/Pagaende-planarbete/PagaendePlanarbete/Planarende/?JournalNumber=2005-08976&docview=1#stage7 [2012-05-19]

Strömgren, A. (2007): Samordning, hyfs och reda Stabilitet och förändring i svensk planpolitik 1945-2005 Uppsala

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

Hemsidor:
Nationalencyklopedin 2012 - samhällsplanering. http://www.ne.se/lang/samhällsplanering, Nationalencyklopedin, hämtad 2012-07-25.

Nationalencyklopedin 2012 - aktör. http://www.ne.se/lang/aktör/110266, Nationalencyklopedin, hämtad 2012-08-10.

Nationalencyklopedin, 2012 - handlingsteori. http://www.ne.se/handlingsteori, Nationalencyklopedin, hämtad 2012-08-10

Nationalencyklopedin 2012 - governance. http://www.ne.se/engelsk-ordbok/governance/506313, Nationalencyklopedin, hämtad 2012-07-29.

Tidningsartiklar:
Arkitektur (2010) (S)lussenförslag – men vem är arkitekten bakom? [Elektronisk] Arkitektur, 9 jun. Tillgänglig: http://www.arkitektur.se/tags/slussen [2012-04-20]

Arkitektur (2010) ”Slussen som en möjlighet” [Elektronisk] Arkitekten, 11 mar. Tillgänglig: http://www.arkitektur.se/arkitektur-nr-2-ledare-slussen-som-mojlighet [2012-02-02]

Andersson, E (2010). Få sakkunniga försvarar förslaget [Elektronisk] SvD, 20 jun. Tillgänglig: http://www.svd.se/kultur/fa-sakkunniga-forsvarar-forslaget_4892663.svd [2012-02-02]

Andersson, E (2012) Sista striden för Slussen [Elektronisk] SvD, 30 apr. Tillgänglig: http://mobil.svd.se/6127559.ece?dxwIndex=0 [2012-05-20]

Eriksson, E (2012) ”Ogenomtänkt, Nordin” [Elektronisk] SvD, 3 maj. Tillgänglig: http://www.svd.se/kultur/kulturdebatt/ogenomtankt-nordin_6664878.svd [2012-05-20]

Klaesson, L. (2011) ”Nya Slussen en 1800-talslösning” [Elektronisk] Arkitektur, 12 okt. Tillgänglig: http://www.arkitekt.se/s67452 [2012-02-02]

Larsson, B & Fux, G. (2011) Slaget om Slussen [Elektronisk] Stadsbyggnad, april 2011. Tillgänglig: http://www.stadsbyggnad.org/2011/09/slaget-om-slussen/ [2012-05-20]

Lewan, T. (2011) ”Dåligt prövad ur ett brukarperspektiv” [Elektronisk] Arkitekten, 23 maj. Tillgänglig: http://www.arkitekt.se/s65227 [2012-02-02]

Lindström, J (2011) ”Prova seriöst att sänka Slussens tunnelbana” [Elektronisk] Arkitekten, 22 aug. Tillgänglig: http://www.arkitekt.se/s65994 [2012-04-20]

Sahleström, K. (2010) ”Gör Slussen till ett möte mellan olika transportslag” [Elektronisk] Arkitekten, 13 dec. Tillgänglig: http://www.arkitekt.se/s62641 [2012-02-02]

Stahle, O. (2011) ”Slussens stadsbild i fara” [Elektronisk] Arkitekten, 22 aug. Tillgänglig: http://www.arkitekt.se/s65995 [2012-02-02]

DEL IX - BILAGOR

9.1 RESPONDENTER

Intervjuer genomförda under mars månad 2012.

1. Tomas Rudin – Stadsbyggnadsnämnds vice ord. – 2012-04-02
2. Martin Schröder – Planchef Stadsbyggnadskontoret – 2012-04-11
3. Mårten Frumerie – Avdelningschef Exploateringskontoret – 2012-04-11
4. Kjell Forshed – Ansvarig arkitekt för tävlingsbidraget ”Ny syn på Slussen” – 2012-04-11
5. Thomas Nordberg – f.d. tävlingssekreterare Sveriges Arkitekter – 2012-04-12
6. Dag Cavallius – Uppdragsansvarig för framtagande av tävlingsbidrag ”Nya Slussen” – 2012-04-13
7. Karin Lidmar – Debattör och intressent – 2012–06–02
8. Kajsa Althén – Debattör och intressent – 2012- 06- 12

9.2 INTERVJUFRÅGOR

Slussen – planeringsprocess, ansvar och aktiva aktörer

a. Många planuppdrag stannar idag upp i sin process mot att vinna laga kraft och en del som ändå orkar hela vägen stannar emellanåt upp i en tidig byggprocess.
a. Vad anser du är den huvudsakliga orsaken/anledningen till att ett projekt stannar upp och ett annat genomförs?
b. Tycker/tror du att det finns andra mindre men ändå betydande orsaker som dykt upp?
c. Är det likartade orsaker genom alla projekt eller är det någon orsak som har varit speciellt för just slussen då det är ett sådant komplext och invecklat projekt?

b. Eftersom ett komplicerat projekt med nödvändighet har många aktörer, är det av stor vikt att identifiera var aktörs delansvar för att tjäna effektivitet, då ett större medverkande alltjämt kan förbättra förtroende mellan både planerare och tjänstemän som kommun och invånare.
a. Bedömer du att många aktörer ofta är en brist eller en hjälpande hand vid planeringsprocesser?
b. För projektet Slussen?
c. Finns det någon aktör som borde ta tydligare ansvar och hur skulle det i så fall kunna förbättra den situation som pågår idag i Slussen projektet?

c. Kommunens ansvar har i och med flertal revideringar av PBL genom tiderna ökat och stärkts, ändå ansåg Boverket att man skulle öka det statliga ansvaret vid införandet av ”nya” PBL.
a. Känner du att ansvarsfördelningen har förändrats i och med införandet av ”nya” PBL?
b. Har du märkt någon skillnad i styrandet sedan skiftet och i så fall hur?
c. Anser du att en tydligare definition av vem som är ansvarig i de olika delarna av processen skulle underlätta processen för alla inblan dade?

d. Hur stort ansvar anser du att staten (Boverket, Länsstyrelsen) har jämfört med Sveriges kommuner och borde det vara annorlunda?
e. Anser du att någon borde få mer/mindre ansvar i planprocessen och i så fall varför?

d. Ansvarsfördelning:
a. Hur mycket påverkar en svag ansvarsfördelning ett projekt?
b. Hur mycket påverkar en stark?
c. Vem anser du tar på sig ansvaret vid ett icke genomfört planeringsprojekt (exempelvis Stockholms stadsbibliotek)? Vem borde ta ansvar?

e. Idag medverkar ofta privata aktörer som finansiärer och initiativtagare till markförändringar i en kommun trots att kommunen fortfarande har helhetsansvaret för planeringen.
a. Tycker du att denna förändring har påverkat den kommunala planeringen och i så fall hur?
b. Anser du att kommunen håller på att förlora sitt inflytande, ansvar och sina styrmöjligheter eller är det de privata aktörerna som växer och vill ha en större roll och mer ansvar för att kunna driva projektet framåt?

f. Utlovade samhällsförändringar:
a. Hur anser du att kommunen har agerat gentemot sina invånare när de får ta tillbaka något som de utlovat?
b. Mot de tävlingsbidrag som skickats in och de företag/aktörer som varit delaktiga?
c. Och hur utvecklas förtroendet och den framtida dialogen mellan kommunen och invånarna när ett projekt stannar upp?

g. Debatt:
a. Hur anser du att den lokala debatten som pågår om slussen idag har blivit bemött av kommunen?
b. Tycker du att kommunen och nämnden har agerat ansvarsfullt i projektet för slussen? Vad anser du är ansvarsfullhet?