

Plan & protest. En sociologisk studie av kontroverser, demokrati och makt i den fysiska planeringen

Undersökningsdomänen i denna avhandling är den planprocess där olika förväntningar och föreställningar om en framtida miljö förhandlas mellan skilda parter, dvs. det immateriella skede som föregår formeringen av det materiella.

Bakgrund

Planer på förändringar av bebyggelse och markanvändning är regelmässigt konfliktfyllda. Att kontroverser uppstår kan ses som en följd av fysiska strukturers långa livslängd och komplexa påverkan på omgivningen och människors vardagsliv. Planprocessen manifesterar dessutom ett intrikat samspel mellan olika samhällsliga sfärer; den ekonomiska, politiska och vad jag i avhandlingen kallar närsamhället. Tidigare sociologiska studier har visat att sådana möten ofta leder till konflikter och motsättningar.

Planprocessen brukar likafullt framställas som ett harmoniskt händelseförlopp, dvs. en process där teknik och metod ges framskjutna platser och där strävan är att hitta 'den för alla bästa lösningen'. Historien visar att tillvaron sällan är så okomplicerad och harmonisk. I allt planeringsarbete finns motsättningar och möjligheter att föreslå skilda planlösningar. Ingen planeringsåtgärd är någonsin 'objektiv' eller konfliktfri. Av denna anledning kan planering till stor del ses som en social och politisk fråga - en fråga där perspektiv, värderingar och maktresurser är avgörande för vilken planeringsinriktning som väljs

Syfte

Representanter för byggindustrin men även kommunala planerare har lyft fram en problematisk brist på legitimitet i planprocesser. Avhandlingen avser att belysa vad detta kan handla om och att analysera hur och varför legitimitetsbrist uppstår, liksom hur den yttrar sig och med vilka konsekvenser. Rent praktiskt är också syftet att ge kunskapsunderlag för en mer ändamålsenlig hantering av intresse- och värdekonflikter som kan uppstå i planprocessen.

Genomförande

Avhandlingsarbetet har till stor del finansierats av FORMAS och SBUF. Ett samarbete har skett med byggnadsekonomiska avdelningen vid Lunds tekniska högskola, där ett parallellt forskningsprojekt bedrivits. Arbetsfördelningen innebar att den sociologiska studien skulle bidra med en bredare teoretisk bas medan den byggnadsekonomiska studien skulle ange metoder för projektledare vid hantering av externa intressenter.

För fördjupade fallstudier valdes fyra planeringsobjekt i Skåne län som givit upphov till kontroverser av skilda slag, dels två bostadsprojekt - nyexploatering på jungfrulig mark i ett villasamhälle och ett förtättningsprojekt i en kulturhistoriskt intressant miljö i centralt läge, dels två infrastrukturprojekt - ett järnvägsstråks sträckning genom central stadsbyggnad samt ombyggnad av en regional förbindelseväg på landsbygden. För att analysera fallstudierna har tre teoretiska perspektiv använts: 1) ett *kontroversteoretiskt*, för att beskriva och analysera plankontroversernas struktur, innehåll och betydelse, 2) ett *demokratiteoretiskt*, för att belysa och analysera planprocessens demokratiska spelregler, olika aktörers tolkningar och faktiskt utfall samt 3) ett *makteoretiskt*, för en fördjupad diskussion av maktens skilda dimensioner i plansammanhang

Resultat och slutsatser

Varför och hur plankontroverser uppkom, utvecklades och avslutades i de fyra studerade fallen har analyserats utifrån ett kontroversteoretiskt perspektiv. Det har skett i form av dels diakrona analyser som inneburit att kontroversens utveckling över tid beskrivits, dels synkrona analyser där argumentationsmönstrets karaktär analyserats.

Plankontroversernas uppkomst hänger genomgående samman med att platsen för projektets genomförande främst har valts på projektrelaterad rationell grund, till exempel utifrån ekonomiska och tekniska hänsynstaganden. De berörda närboende har tidigt reagerat mot detta och hävdat att planens konsekvenser i övriga avseenden, liksom alternativa lösningar, varit otillräckligt utredda. En bristande tilltro till de planansvarigas bedömningar av planförslaget konsekvenser ur ett bredare perspektiv har funnits. Motståndet har till stor del varit lokalt avgränsat, vilket kan förklaras med att de faktiska eller befarade externa effekterna av ett projekt avtar med avståndet. Men det kan även förstås utifrån teorier om de begränsade ”mentala kartor” kommuninvånare har av sin bostadsort. Att de närboende tenderar att hävda platsbundna värden kan förstås utifrån deras *place attachment*, ett fenomen som har fått stor uppmärksamhet inom miljöpsykologin och som betecknar en stark känsla för platsen och dess befintliga bruksvärden. Deras motstånd kan ses som ett uttryck för en upplevelse av *relativ deprivation*, ett begrepp som markerar de upplevelsemässigt depriverades uppfattningar om vad som är rimliga anspråk i förhållande till egen och andras tillgång till en given resurs. Det innebär att protester från de närboende kan tolkas som en reaktion mot en förväntad försämring av deras egna tillgångar och närmiljö i kombination med vilken typ av närmiljö de upplever sig ha rätt till, dvs. vilka anspråk som de anser är rimliga att ställa. Behovet av de fyra synbarligen allmännyttiga projekten har inte i något fall ifrågasatts av de närboende. Tvistefrågorna har gällt hur de angelägna projekten bör genomföras. Olika värdegrundade val som ett planförslag representerar har lyfts fram och ifrågasatts, utifrån allmänna miljöhänsenden och aspekter relaterade till estetik, hälsa och säkerhet samt kulturhistoriska och sociala förhållanden.

I *plankontroversens utveckling* har det i tre av de studerade fallen funnits en viss formmässig likhet och ett återkommande mönster. I dessa fall följde en breddning och eskalering av plankontroversen. I det fjärde fallet kvarstod kontroversen utan att varken breddas eller tillta i styrka. Olika former av eskalering av kontroverserna har i de tre förstnämnda fallen följt av en intensifierad resursmobilisering, framför allt hos motståndarna. Det har inneburit dels en vidgning av aktörssammansättningen, dels en ökad polarisering mellan förespråkare och motståndare. Rekrytering av meningsfränder har ofta sökts inom andra samhälleliga sfärer. De närboende har sökt och fått stöd hos oppositionspolitiker, myndighetspersoner och fristående professionella. Byggherren har i vissa fall uppmuntrat framtida brukare och organisatoriska företrädare för dessa att engagera sig i debatten. Olika typer av institutionell logik har kombinerats vilket givit en större bredd. Eskaleringen har präglat kontroversernas retoriska mönster, argumentationens innehåll och struktur eller vilka argument för och emot planerna som ställts mot varandra. Kontroverserna har hårdnat och mer handlat om retorik och maktkamp än om saklig argumentation. Båda sidor har anklagat varandra för *selektiv perception*. I denna motsättning har politiker stått mot politiker, tjänstemän mot tjänstemän, experter mot experter och närboende mot andra närboende. Fallstudierna visar att *den lokala kontexten* har en avgörande betydelse för denna utveckling. Förklaringar till eskalering kan alltså inte enbart sökas i skillnader i de samhälleliga intressen och värden som plankontroversen berör. Plankontroverser är lokalt betingade och de närboendes organisatoriska resurser, liksom den geografiska närheten och kommunikationen mellan dem, är därför centrala. I de tre intensiva plankontroverserna var de berörda områdena s.k. attraktiva bostadsområden med en resursstark befolkning, där sannolikheten för samlad och effektiv organisering är betydligt högre än i resurssvaga områden. Bakgrunden är tillgång till finansiella och politiska resurser, etablerade områdesbaserade föreningar och sociala nätverk som kan erbjuda behövlig sakkunskap för en professionell ’second opinion’.

Analysen av *plankontroversernas avslutning* har utgått från de fyra olika typer av avslutning som urskiljts inom kontroversteorin: lösning, övergivande, differentiering och stängning. De fyra studerade fallen visar att avslutningarna inneburit en blandning av de olika typerna, dvs. av att vissa frågor lösts, andra upplösts, övergivits eller skjutits på framtiden (differentierats) och ytterligare andra stängts. Stängning har varit den dominerande typen av avslutning, delvis betingad av den formella planproceduren.

Behovet av ett *demokratiteoretiskt perspektiv* föranleds av att en av grunderna i gällande plan- och bygglagstiftning är att konflikter om markanvändningen ska lösas i demokratiska former. Utökade offentliga krav har ställts på att medborgarna ges möjlighet att medverka i planprocessen. Det har i sin tur förväntats leda både till mer välunderbyggda planbeslut och större acceptans bland de berörda. En förväntan på ökad legitimitet och systemtillit, liksom utvidgad institutionell reflexivitet, har funnits inbäddad i de rättsliga förändringar som skett. I avhandlingen beskriver jag medborgardeltagandets

funktion enligt olika demokratimodeller och förarbetena till plan- och bygglagen. Jag behandlar även hur medborgardeltagandet gestaltat sig i de fyra fallen och aktörernas syn på medborgardeltagandets betydelse. Som lyfts fram i avhandlingen har den offentliga retoriken om medborgarinflytande i den fysiska planeringen gett sken av att det finns goda möjligheter att påverka för berörda medborgare. Retoriken har skymt lagstiftningens begränsade ramar. Det faktum att det främst handlar om information och konsultation har lett till besvikelse hos dem som försökt påverka utfallet av planeringsprocessen i samråd eller genom överklagande. Överklagandena, som endast i undantagsfall får bifall, avspeglar att de berörda medborgarna till viss del är omedvetna om kommunernas starka ställning i den intresseavvägning som planprocessen till stor del handlar om. Fallstudierna visar att de former för medborgardeltagande som prövats i de studerade fallen inte per automatik har lett till ökad legitimitet. Tvärtom har de ofta lett till mer svårhanterliga konflikter och minskat förtroende för systemet.

Den offentliga planprocessen innebär en institutionalisering av intressekonflikter i skärningspunkten mellan tre samhällliga sfärer; staten/kommunen, marknaden och närsamhället. Resultatet är en avspeglning av maktbalansen mellan dessa kraftfält. Som nämns i avhandlingen föreligger vissa bestående sociala relationsmönster som förser vissa aktörer med maktdispositioner som andra saknar. Det finns aktörer som i större utsträckning än andra har tillgång till *allokativa* resurser, i form av exempelvis materiella eller finansiella tillgångar, och *auktoritativa* resurser, i form av inflytande över beslut gällande framtida handlingar med kollektiv verkan. Till dessa kan läggas *expressiva* resurser, eller möjligheter att göra sin röst hörd, som kan nyttjas av exempelvis berörda närboende som motsätter sig ett planförslag i syfte att skapa kollektiv mobilisering kring lokala intressen, eller övergripande frågor av ett större gemensamt intresse.

Avsikten med de tre teoretiska perspektiven har varit att på ett mångsidigt sätt åskådliggöra samspelet mellan aktörer i planprocessen: dess dynamik, särskilda villkor och kännetecken. De teoretiska perspektiven har en tydlig anknytning till varandra. Plankontroverserna innebär en maktkonfrontation mellan aktörer som medför att den demokratiska planeringsprocessen och dess konfliktlösande potential sätts på prov. Om en absolut makt eller en total dominans existerat hade plankontroverser inte uppkommit eftersom ingen motmakt funnits. I och med att demokratiska spelregler utformats har det emellertid gett utrymme för motmakt eller utmaningar av planförslag.

En av de frågor som är relevant i detta sammanhang är hur omfattande acceptansen måste vara för att ett planförslag eller planbeslut ska betraktas som legitimt. En annan är på vilka grunder acceptansen vilar. I plansammanhang talas ofta om den tysta majoriteten, dvs. medborgare som godtar ett planförslag och därför inte ser någon anledning till att göra sin röst hörd. Det kan dock finnas högst skilda anledningar till att medborgare accepterar, fogar sig i något eller samtycker till ett planförslag eller planbeslut. I sökandet efter legitimitet bör emellertid även plankontroversernas produktiva effekter beaktas. Den organiserade skepticismen som motståndet representerat har i flera av de studerade fallen lett till fortsatta utredningar och till att vissa betydelsefulla åtgärder vidtagits med hänsyn till exempelvis estetik, säkerhet och miljö. Behovet av tydligare besked om medborgardeltagandets gränser är samtidigt uppenbart, tillsammans med en insikt om att dessa gränser inte självklart kan förväntas att accepteras av de berörda. För att nå en befogad acceptans krävs sannolikt en ökad lyhördhet mellan samtliga parter, att man försöker överskrida den selektiva perceptionens gränser och är villig att ompröva tidigare ställningstaganden utifrån välgrundade argument. För att nå förtroende krävs alltså inte enbart fokus på att väcka det för egen del utan också att förtroende visas för andra parter. Utan detta är möjligheterna att konstruktivt mötas i en dialog begränsade. För denna process behövs som regel ett visst tidsutrymme. Samtidigt är det givetvis inte tiden i sig som är avgörande utan vad som sker under denna tid. Det handlar därmed om processens kvalitet, om viljan att möta andra aktörer och att i detta möte ta och bemöta kritik.

Ytterligare information

Kontaktpersoner:

Britt-Marie Johansson, docent på sociologiska institutionen Lunds universitet, tel. 046 – 222 95 64
e-post: britt-marie.johansson@soc.lu.se

Thomas Brante, professor på sociologiska institutionen Lunds universitet, tel. 046 – 222 96 29
e-post: thomas.brante@soc.lu.se

Birgitta Henecke, fil dr, fr o m 2006 på Skolverket, tel. 08 - 527 33 200
e-post: birgitta.henecke@skolverket.se

Litteratur:

Henecke Birgitta (2006) *Plan & protest. En sociologisk studie av kontroverser, demokrati och makt i den fysiska planeringen*. Lund Dissertations in Sociology 71. Lund: Sociologiska institutionen.
Avhandlingen kan beställas från serviceenheten vid sociologiska institutionen, Lunds universitet,
tel. 046 - 222 32 67

Henecke Birgitta och Stefan Olander (2003) *Missnöjda medborgares säkerhetsventil. En studie av överklagade detaljplaner*. Lund: Avdelningen för byggnadsekonomi & sociologiska institutionen, Lunds universitet
Rapporten kan beställas från avdelningen för byggnadsekonomi, Lunds tekniska högskola,
tel. 046 - 222 74 21

Henecke Birgitta och Jamil Khan (2002) *Medborgardeltagande i den fysiska planeringen. En demokratiteoretisk analys av lagstiftning, retorik och praktik*. Lund: Avdelningen för miljö- och energisystem & sociologiska institutionen, Lunds universitet
Rapporten kan beställas från serviceenheten vid sociologiska institutionen, Lunds universitet,
tel. 046 - 222 32 67