

Förankringsmetoder i Byggprocessen –En kunskapsöversikt

Stefan Olander

ISRNLUTVDG/TVBP—01/3073

Referat

Den formella tillståndsprocessen vid byggande av infrastrukturanläggningar och andra byggprojekt bygger på mångårig tradition och lagstiftning. Vid flera tillfällen har det dock visat sig att projekt som genomförts på formellt korrekt sätt har saknat tillfredställande förankring hos grannar och allmänhet. Avsaknad av denna förankring har försvårat projektens genomförande. Det kan finnas flera förklaringar till förankringsproblem uppstår. En orsak kan vara att dagens ingenjörer inte är skolade för att ta fram rätt utformade beslutsunderlag i ett tidigt skede.

Syftet med denna rapport är att ge en kunskapsöversikt om hur ett byggprojekt kan förankras, och hur förankringsprocessen förändras under projektets gång. Dagens ingenjörer och tekniker måste delges denna kunskap så att de bättre kan hantera förankringsprocessen.

Denna rapport hänför sig i huvudsak till forsknings- och utvecklingsanslag från SBUF.

I rapportserien från avdelningen för byggnadsekonomi, LTH redovisar forskaren sitt projekt. Publicering innebär inte att avdelningen tagit ställning till åsikter, slutsatser och resultat.

Förord

Vid flera stora anläggningsprojekt under senare år har det visat sig att, trots att formella tillstånd funnits, projektet i praktiken stoppats i ett sent skede, på grund av en alltför svag förankring hos grannar och allmänhet. Liknande förlopp har förekommit i byggprojekt inom detaljplanelagt område. Vid en svag förankring av projektet riskeras att projektet inte kan genomföras som planerat, vilket medför att redan nedlagda resursinsatser gjorts förgäves. I en fungerande förankringsprocess är det viktigt att kommunikationen mellan berörda intressenter fungerar på ett tillfredsställande sätt. Den traditionella byggprojektledaren, ofta tekniker, har inte sällan en bristande förmåga att prata med icke tekniker på deras språk. Projektledaren argumenterar utifrån tekniska och ekonomiska aspekter medan allmänhetens oro rörande projektet kan bero på andra aspekter som inte beaktas av projektledaren.

Mot denna bakgrund har ett större forskningsprojekt inriktat på förankringsprocessen påbörjats vid Lunds Universitet i samarbete mellan Avdelningen för Byggnadsekonomi, LTH och Sociologiska institutionen vid Lunds Universitet.

För det fortsatta arbetet finns glädjande många finansiärer och intressenter, utan vilka det inte gått att genomföra det fortsatta forskningsprojektet. Denna litteraturstudie har dock i huvudsak finansierats av SBUF.

Ett särskilt tack till Christer Norén, NCC för hans engagemang i projektets tidiga skede. Tack även till Bertil Grandinson, SBUF samt till Urban Lindquist, Vägverket och Anders Bength, Banverket för deras engagemang i det fortsatta arbetet av forskningsprojektet.

Vi skulle även vilja tacka Birgitta Ericson och Britt-Marie Johansson, Sociologiska institutionen, samt Jan Söderberg och Fredrik Malmberg, avdelningen för byggnadsekonomi för deras hjälp med denna rapport.

Ett alldeles speciellt tack till Birgitta Henecke, Sociologiska institutionen för ovärderlig hjälp i slutskedet av denna rapport.

Bengt Hansson
Professor

Stefan Olander
Doktorand

Sammanfattning

Genomförandet av ett byggprojekt kan påverka samhället både positivt och negativt. Positiva effekter kan till exempel vara bättre kommunikationer, bättre boende och högre levnadsstandard. Samtidigt kan byggprojektet innebära försämringar i den fysiska och psykiska miljön för en del av samhället. Beslut som tas vid planering och genomförande av ett byggprojekt måste förankras hos berörda intressenter. Detta förutsätter metoder och kunskap hos planerare och byggherrar att hantera en förankringsprocess vid genomförande av byggprojekt.

För att en tillfredsställande förankring av ett byggprojekt skall uppnås måste dels formella krav och regler uppfyllas, dels en informell process genomföras med hantering av osäkerheter förknippade med de behov och krav som intressenterna har på projektet. Det kan även vara tvunget att bryta upp en del av de strukturer som finns i byggsektorn, för att finna nya vägar för kommunikation mellan byggprojektets interna och externa intressenter.

För byggprojektets genomförande är det således viktigt att identifiera de intressenter som kan påverka byggprojektet positivt eller negativt, samt att hitta metoder och verktyg i projektledningen för att hantera intressenternas krav. Att hantera intressentkrav är inte okomplicerat eftersom olika intressenters mål ofta skiljer sig och även ibland är varandras motsatser. Förankringsprocessen innebär således att hantera konflikter som uppkommer mellan olika intressenters mål, exempelvis finns å ena sidan en byggherre med mål att uppföra byggprojektet inom ramen för tid, kostnad och utformning, medan det finns lokala intressenter som anser att byggprojektet inte bör uppföras som det är tänkt, utan kräver mer eller mindre omfattande förändringar av byggprojektets utformning och placering.

Det är av stor vikt att alla intressenters behov och krav kan hanteras inom processerna för ett projekt. Den berörda allmänheten, vid genomförandet av ett byggprojekt, bör ses som en viktig intressent med klara krav och behov, men även med lokalkunskap och kompetens som kan tas tillvara positivt av byggprojektet genom att engagera allmänheten i planeringsprocessen. Två viktiga projektprocesser att beakta i en förankringsprocess är risk- och kommunikationsrelaterade processer.

Riskhantering går ut på att behandla osäkerheter genom hela projektet. Syftet med riskrelaterade processer är att minimera konsekvenserna av potentiella negativa händelser samt att maximera möjligheterna till förbättringar. Det vill säga att risk ur ett projektledningsperspektiv skall behandla både negativa och positiva aspekter av projektet. Det övergripande målet med riskhantering kan sägas vara att överföra potentiella risker i projektet till möjligheter för projektets genomförande

Kommunikation från projektet till intressenterna är en viktig process att behandla för en effektiv hantering av externa intressenter. Det är av vikt att projektet hittar processer som underlättar kommunikation och informationsutbyte. De kommunikationsrelaterade processerna skall säkerställa tidigt och ändamålsenligt skapande, insamlande, spridande och lagrande, samt slutlig disposition av projektinformation.

Konventionella metoder för att hantera meningsskiljaktigheter, speciellt inom offentlig sektor, har visat vara mer och mer bristfälliga. Offentliga beslutsfattare har upptäckt att den traditionella metoden ”beslut – tillkännage – försvara” är bristfällig. Nya metoder för att skapa dialog och konsensus mellan byggprojektets intressenter krävs för att hantera en tillfredsställande förankringsprocess.

Metoder och verktyg behöver även tas fram för att bedöma vilken resursinsats som ger en effekt i förankringsprocessen. Metoder för att väga nytta mot kostnader, samt för att mäta konsekvenser av formella och informella förankringsprocesser behöver tas fram och utvärderas. Olika förankringsmetoder bör ingå som en väsentlig i planerings- och beslutsprocessen av ett byggprojekt.

Beslutsunderlaget bör i så stor utsträckning som möjligt tagits fram i samarbete med berörda intressenter med beaktande av deras krav och behov. Alternativa lösningar för ett projekts genomförande måste behandlas objektivt, där ett alternativ alltid skall vara att inte genomföra projektet, det så kallade nollalternativet.

Man bör vid framtagandet av beslutsunderlag beakta följande aspekter:

- vilken nytta ger projektet
- vilka konsekvenser ger projektet, positiva och negativa, för berörda intressenter.
- vem skall betala projektets genomförande.

Det finns många goda intentioner i dagens byggföretag och byggherreorganisationer för hur man skall behandla en förankringsprocess, dock saknas det en samlad syn för hur förankringsprocessen skall behandlas och styras. Ofta är det upp till den enskilda projektledningens förmåga hur bra eller dåligt förankringsprocessen fungerar.

Innehåll

FÖRORD	3
SAMMANFATTNING	5
INNEHÅLL	7
1 INLEDNING	9
1.1 FÖRANKRINGSPROCESSEN.....	9
1.2 INTRESSENTFÖRDELNING	12
2 BAKGRUND OCH SYFTE	15
2.1 BAKGRUND	15
2.2 SYFTE.....	15
2.3 RAPPORTENS UPPLÄGG.....	17
3 DEN JURIDISKA PROCESSEN	19
3.1 PLAN- OCH BYGGLAGEN.....	19
3.2 KOMPLETTERANDE LAGAR.....	22
3.3 TILLSTÅNDSPROCESSEN	25
4 MILJÖPERSPEKTIV	29
4.1 NATIONELLA MILJÖMÅL.....	29
4.2 NATUR OCH KULTURVÄRDEN.....	30
4.3 BALANSERAD SAMHÄLLSBYGGNAD	32
5 DEMOKRATISKT PERSPEKTIV	35
5.1 OFFENTLIGA INFRASTRUKTURINVESTERINGAR	35
5.2 RATIONAL CHOICE THEORY.....	39
5.3 NIMBY – SYNDROMET	41
5.4 LOKALA OPINIONSBYGGNINGAR.....	43
6 AKTÖRSPERSPEKTIV	47
7 BYGGHERREORIENTERAT PERSPEKTIV	51
7.1 FÖRANKRINGSPROCESSEN- EN PROJEKTLEDNINGSUPPGIFT?	51
7.2 METODER FÖR HANTERING AV FÖRANKRINGSPROCESSER	56
7.3 EKONOMISK STYRNING.....	66
8 SLUTDISKUSSION	73
9 REFERENSER:	75
9.1 LITTERATUR:.....	75
9.2 HEMSIDOR.....	77

1 Inledning

1.1 Förankringsprocessen

Genomförandet av ett byggprojekt kan påverka samhället både positivt och negativt. Positiva effekter kan till exempel vara bättre kommunikationer, bättre boende, högre levnadsstandard. Samtidigt kan byggprojektet innebära försämringar i den fysiska och psykiska miljön på ett lokalt plan.

Vid genomförandet av ett byggprojekt måste den oro som kan uppstå i de områden som påverkas av byggprojektet beaktas i ett tidigt skede av processen. Beslut som tas vid planering och genomförande av ett byggprojekt måste förankras hos berörda intressenter. Det behövs därför metoder och kunskap hos planerare och byggherrar att hantera en förankringsprocess vid genomförandet av byggprojekt.

J.K Lemley, en av projektledarna för tunnelbygget under engelska kanalen, tar upp problemet med den publika processen utifrån sina erfarenheter ¹

”Today managing the public image of major civil engineering projects is at least as important as managing their physical creation. Poor public perception can damage or stop a project as surely as can bad ground or shortage of labour and materials. The Channel Tunnel project is a classic example: for much of its formative period it existed in an often destructive climat of adverse public opinion. Most of this was avoidable, but it resulted in the project team spending much of its time fighting a rearguard action rather than simply getting on with the job”

(Lemley 1996)

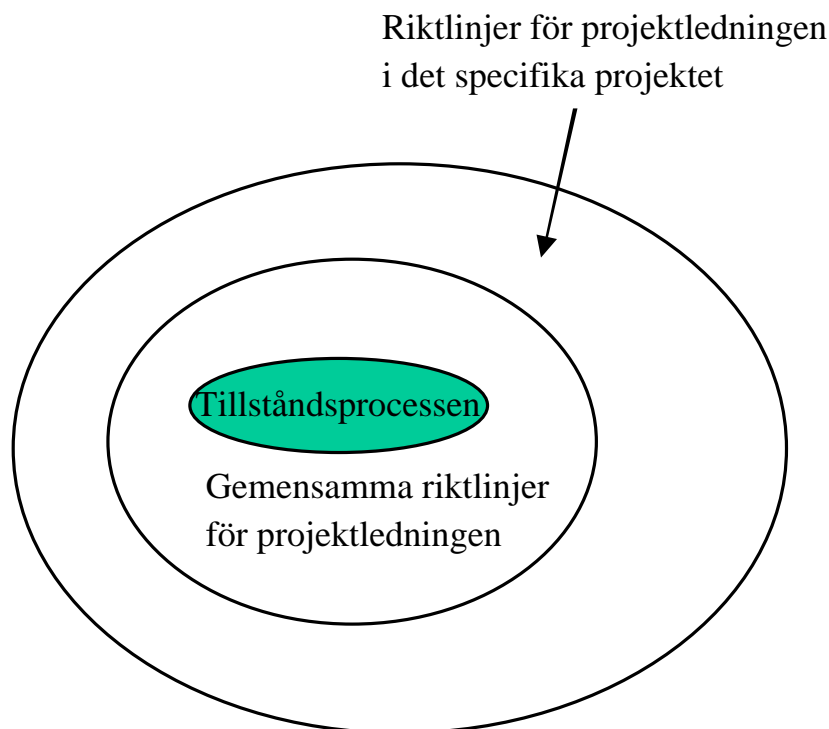
Lemley anser att förankringsprocessen av ett byggprojekt bör kalkyleras som en väsentlig kostnadspost vid genomförandet av ett byggprojekt.

För att en tillfredsställande förankring ett byggprojekt skall uppnås måste dels formella krav och regler uppfyllas, dels en informell process genomföras med hantering av osäkerheter förknippade med de behov och krav som intressenterna har på projektet.

Den formella förankringsprocessen kan beskrivas som tre delar (se figur 1.1). Den formella processens kärna är väl definierad via den tillståndsprocess² som styr genomförandet av ett byggprojekt. Till detta läggs de gemensamma riktlinjer som byggherreorganisationen satt upp för projektledningen av ett byggprojekt. Till sist har vi de riktlinjer som är satta av projektledningen för det specifika projektet.

¹ ”Image versus reality – Channel Tunnel image management”

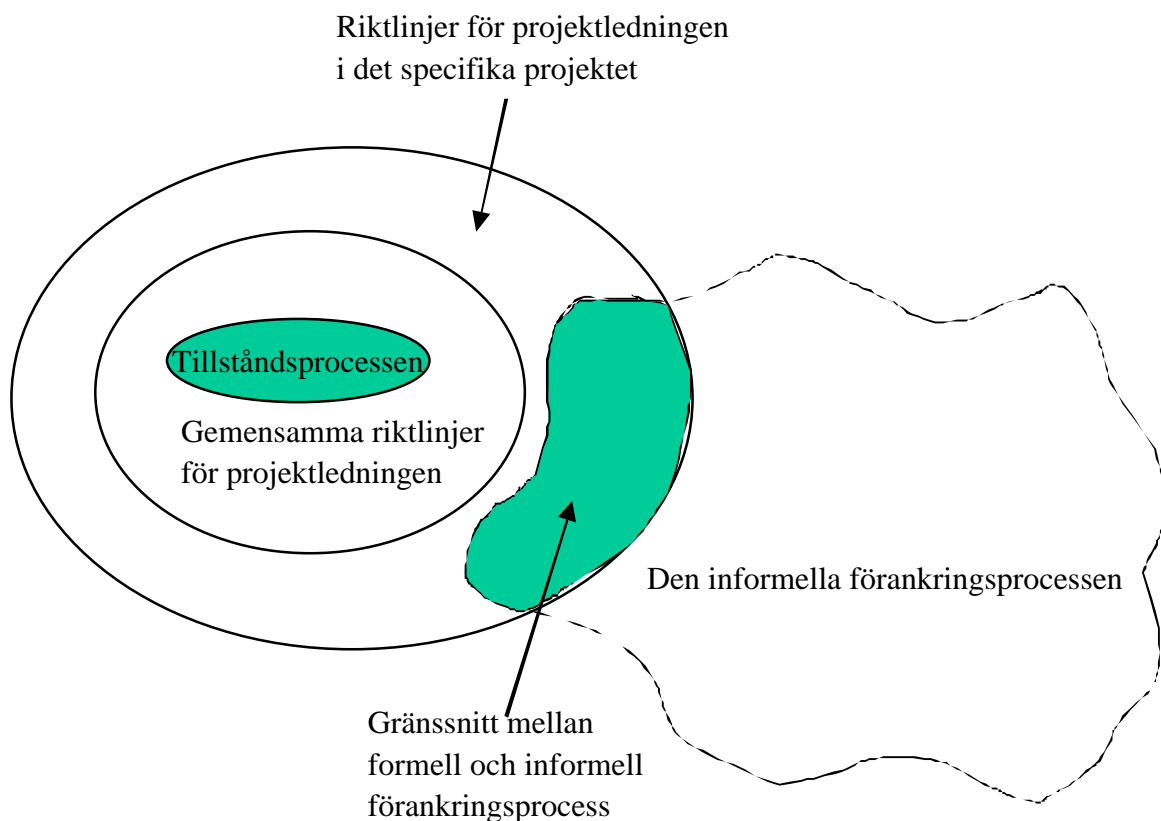
² Styrts av lagar och förordningar till exempel Plan och Bygglagen, Miljöbalken, Väglagen, Lagen om byggande av järnväg



Figur 1.1 Schematisk bild av den formella förankringsprocessen

Den informella förankringsprocessen är mer svårdefinierad, och baseras i princip på de krav och behov som intressenterna har på ett byggprojekt. I den här studien kommer framförallt de externa intressenterna, till exempel den allmänhet som berörs av byggprojektets genomförande, behandlas. Beroende på styrkan hos de externa intressenterna kan de genom olika kanaler, till exempel massmedia eller lokala opinionsbildningar, påverka beslutsfattare att göra förändringar av byggprojektets utformning, eller i värsta fall helt stoppa ett projekt. Om detta sker i ett sent skede av byggprojektet kan det medföra stora kostnadskonsekvenser i form av att exempelvis nya utredningar måste genomföras eller att redan genomförda utredningar blir värdelösa och måste göras om. Det är således viktigt att i ett tidigt skede av byggprojektet beakta alla intressenters krav och behov med avseende på byggprojektets genomförande.

De gemensamma riktlinjerna för planering och genomförande av byggprojekt som finns hos bland andra Vägverket och Banverket behandlar idag framförallt hur tillståndprocessen skall bemötas, medan den informella processen i stort överläts på projektledningen i det specifika byggprojektet. Detta medför att idag beror mycket på den enskilda projektledningens vilja och förmåga hur bra den informella förankringsprocessen hanteras (se figur 1.2).



1:2 Samband mellan den formella och informella förankringsprocessen.

Gränssnittet mellan den informella och den formella förankringsprocessen bör bli större så att en stor del av den informella förankringsprocessen även behandlas inom de gemensamma projektledningsrutinerna för byggherreorganisationen. Det saknas idag en samlad syn på hur den informella förankringsprocessen skall hanteras i projektledningen av ett byggprojekt.

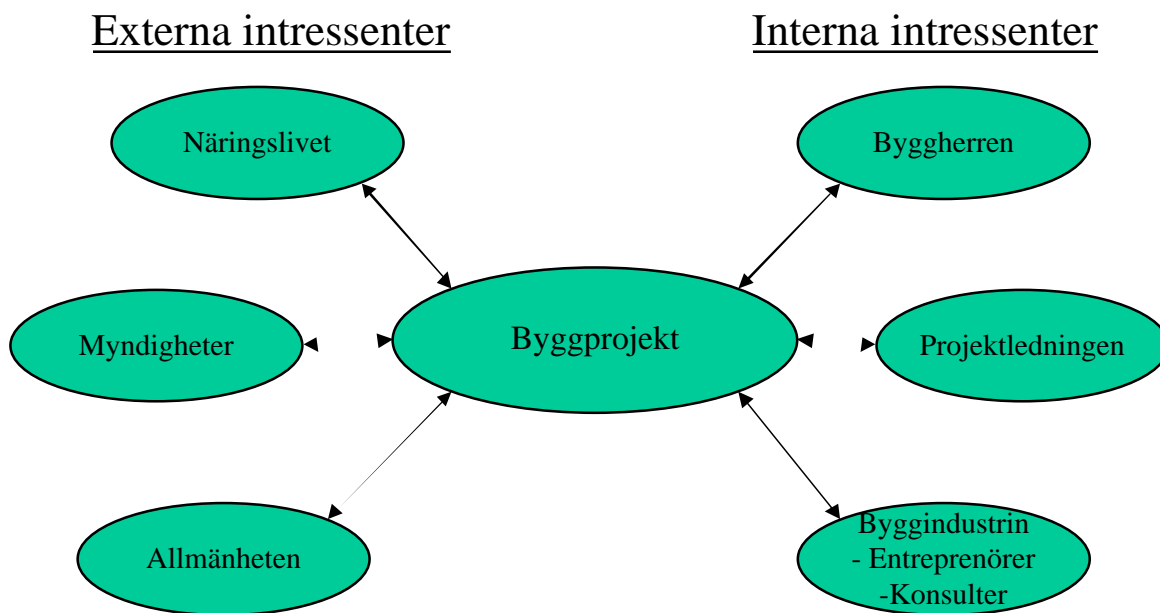
Hanteringen av en tillfredsställande förankringsprocess kräver också mätverktyg och analysmetoder för att bedöma kostnader förknippade med att genomföra eller inte genomföra en förankringsprocess, och för att bedöma sambandet mellan resursinsats och effekt i förankringsprocessen.

En grundläggande hypotes är att om projektledningsmetoder och -verktyg utvecklas för att i ett tidigt skede av ett byggprojekt mäta och bedöma problem förknippade med förankring av projektets intressenter, kan en effektivare styrning av byggprojekt, både ekonomiskt och organisatoriskt, uppnås.

Denna hypotes kommer att ligga till grund för arbetet inom forskningsprojektet "Förankringsmetoder i byggprocessen". Där denna rapport är en första kunskapsöversikt inom området om förankringsprocesser- och metoder.

1.2 Intressentfördelning

Intressenterna som påverkar genomförandet av ett byggprojekt kan delas in i externa och interna intressenter, se figur 1:3.



Figur 1:3 Intressentfördelning av förankringsprocessen

Av de interna intressenterna har projektledningen störst påverkan på hur förankringen av de externa intressenterna hanteras. Problemet är att de externa intressenterna inte är enhetliga i sina krav och behov utan kan skilja sig mellan och inom intressentgrupperna. Till exempel kan ett byggprojekt vara till samhällets nytta nationellt men vara en börda för lokalsamhället. Det krävs en kunskap hos projektledningen att både kunna analysera de externa intressenternas behov och krav samt att lära sig kommunicera med de externa intressenterna på deras nivå. Man bör alltså i ett tidigt skede av ett byggprojekts genomförande göra en analys av de externa intressenternas krav och behov för att kunna planera för en tillfredsställande förankringsprocess.

De externa intressenterna kan grovt delas in i tre grupper, myndigheter, allmänheten och näringslivet, och utgör tillsammans samhällets krav och behov.

Samhället ställer, genom olika myndigheter, krav på hur ett byggprojekt skall utformas och genomföras för att gynna en hållbar samhällsutveckling. En del av den samhälleliga kontrollen sker genom den formella tillståndprocessen, dock kan olika instanser i samhället ha olika synpunkter på ett byggprojekts genomförande. Risker är stora att olika särintressen får styra i beslutsprocessen och inte allmänintresset, vilket i sig ytterligare försvårar förankringen av externa intressenter.

Allmänhetens värderingar styr till stor del hur projektledningen bör hantera förankringsprocessen, och skiljer sig en del från projekt till projekt. Detta beror ofta på att det inte finns en klar koppling mellan vilka som får nytta av ett byggprojekt och vilka som påverkas negativt av byggprojektet. Ett enkelt exempel kan vara ett vägbygge mellan ort A och ort B som ger en nytta för dessa två orter, medan den negativa påverkan genom till exempel ökade bullernivåer, ökade luftföroreningar, förändringar i kulturlandskapet med mera påverkar ort C. För att byggprojektet skall kunna genomföras framgångsrikt måste den negativa påverkan som uppkommer i ort C, jämföras med den positiva effekt som uppstår i orterna A och B. Förankringsproblem kan uppstå om de boende i ort C anser sig överkörda i processen och därmed skapar en opinion mot byggprojektet. Opinionsen kan beroende på massmedia och politiskt klimat leda till att det tvingas fram stora förändringar av projektet i ett sent skede av byggprocessen, vilket kan medföra stora kostnadsökningar.

Näringslivet påverkar förankringsprocessen genom att det kan krävas vissa åtgärder i bebyggelse och infrastruktur för att näringslivet skall kunna bibehålla eller expandera sin verksamhet, vilket kan få stor betydelse för till exempel arbetsmarknaden.

Många kontroversiella projekt ur förankringssynpunkt kan relateras till transportförsörjning. Det övergripande målet för transportpolitiken i Sverige skall vara att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet³. Ett projekt skall genomföras om det är samhällsekonomiskt lönsamt, det vill säga om den totala samhällsnyttan med ett projekt överstiger den totala kostnaden för samhället som helhet.

Problemet med måttet samhällsekonomisk lönsamhet är att kalkylerna i ett tidigt skede innehåller stora moment av osäkerhet. Riksrevisionsverket genomförde 1994 en kostnadsjämförelse mellan plan och utfall av 15 större infrastrukturprojekt utförda av Banverket och Vägverket⁴. Undersökningen visade att kostnadsberäkningarna gjorda i ett tidigt planskede underskattades med i snitt 33% mot vad kostnaderna uppgick till vid genomförandet av projektet.

En icke obetydlig del av kostnadsökningarna berodde på krav från externa intressenter, främst beroende på synpunkter om sträckning, utformning och miljöpåverkan. Ett problem som RRV också uppmärksammade var att intressenter ibland bytte åsikt under planeringens gång vilket medförde en del av kostnadsökningarna.

Med utgångspunkt från RRV:s undersökning kan antas att med en tillfredsställande hantering av en förankringsprocess kunde många kostnads- och intäktsförändringar beroende på externa krav bedömts och beräknats i ett tidigare skede.

³ Regeringens proposition 1997/98:56 "Transportpolitik för en hållbar utveckling"

⁴ RRV 1994:23 Infrastrukturinvesteringar – en kostnadsjämförelse mellan plan och utfall i 15 större projekt inom Vägverket och Banverket

2 Bakgrund och syfte

2.1 Bakgrund

2.1.1 Anläggningar i fokus

1998 genomförde en arbetsgrupp inom IVA projektet ”Anläggningar i fokus”. Projektet ledde till en rapport⁵ om utvecklingsmöjligheterna inom anläggningsbranschen. I rapporten identifieras ett antal områden inom anläggnings- och byggsektorn där kompetensutveckling krävs för att tillfredsställa samhällets behov och krav. IVA:s rapport anger att den formella tillståndsprocess som sker idag, ej är tillräcklig för att genomföra ett byggprojekt på ett tillfredställande sätt, utan att synsättet på hur byggprojekt skall genomföras måste vidgas.

”Det finns gott om exempel på tekniskt och ekonomiskt väl planerade projekt som behandlats på formellt korrekt sätt, men stoppats på grund av opinioner och politiska beslut med stora kostnader för ”förgävesprojektering” och tidsfördröjning som följd” (IVA 1998)

Det finns alltså ett behov för metoder och modeller för att hantera processen med förankring av externa intressenter, som ett komplement till dagens formella tillståndsprocess. Av de externa intressenterna blir allmänheten en allt viktigare intressentgrupp att beakta, eftersom att de har stor påverkan på den informella förankringsprocessen. För byggherren är det viktigt att söka förankring, både formellt och informellt, för ett byggprojekt i ett tidigt skede. Detta medför att planerarens roll måste utvecklas till att förutom förståelse för tekniska system och processer även förstå och kunna hantera samverkan mellan teknik, miljö och samhälle.

2.2 Syfte

2.2.1 Syftet med denna rapport

Syfte med denna rapport är att ge en kunskapsöversikt av förankringsprocessen vid genomförandet av ett byggprojekt, samt att identifiera en del av de problem som idag finns i projektledningen av byggprojekt vad gäller förankringsprocessen. Rapporten kommer även att ligga till grund för det fortsatta arbetet med forskningsprojektet ”Förankringsmetoder i byggprocessen”, där det övergripande målet är att hitta metoder, verktyg och system för att i projektledningen kunna hantera förankringsprocessen för bygg och anläggningsprojekt.

Forskningsprojektet ”Förankringsmetoder i byggprocessen” kommer att genomföras parallellt med ett forskningsprojekt som genomförs vid Sociologiska institutionen vid Lunds Universitet. Den sociologiska delen av forskningsprojektet⁶ skall belysa och analysera förutsättningar och hinder för demokratisk legitimitet i planering och genomförande av byggprojekt. De sociologiska aspekterna av förankringsprocessen kommer att utvecklas mer

⁵ IVA anläggningsforum ”Anläggningar i fokus”

⁶ ”Förankring av byggprojekt” se projektbeskrivning bilaga 2

utförligt av Sociologiska institutionen inom ramen för forskningsprojektet ”Förankring av byggprojekt”.

2.2.2 Syfte med forskningsprojektet ”Förankringsmetoder i byggprocessen”

Ett övergripande mål med forskningsprojektet är att bidra till att öka kunskapen om förankringsprocessen i ett byggprojekt, samt utveckla begrepp och metoder för utvärdering och påverkan av denna process. Avsikten är vidare att formulera en generell teoretisk modell för att beskriva förankringsprocessen. Den generella modellen skall utgöra utgångspunkt för utvecklandet av metoder för bedömning och analys av förankringsprocessen, i syfte att utveckla handlingsplaner och förbättrade beslutsunderlag i planerings- och genomförandefasen av ett byggprojekt.

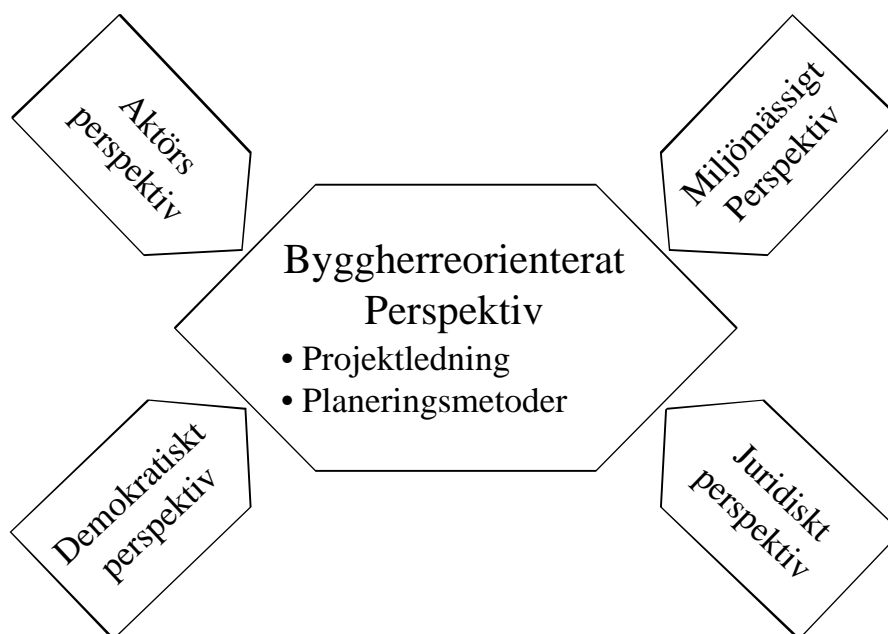
Framtagen kunskap skall ligga till grund för förbättrad undervisning av projektledare och blivande civilingenjörer och arkitekter. Handläggarna i projekten måste ha utbildning i att hantera förankringsprocesserna vilket inte finns i dagens utbildning av ingenjörer och arkitekter. Forskningsprojektet avgränsas till att behandla tillämpningar inom ett projektledningsperspektiv, med fokus på den genomförande parten (byggherren) i projektet.

2.2.3 Samarbetsprojekt mellan sociologiska institutionen och LTH

Forskning om förankringsprocessen behöver dels beakta problemställningen ur ett projektlednings- och byggnadsekoniskt perspektiv, dels ur ett sociologiskt perspektiv. För att kunna bedöma och utvärdera metoder och verktyg för en förankringsprocess måste de grundläggande sociologiska orsakerna av en fungerande eller inte fungerande förankringsprocess undersökas. För detta ändamål har ett tvärvetenskapligt samarbete mellan avdelningen för Byggnadsekonomi, LTH och Sociologiska institutionen, Lunds Universitet utvecklats. Samarbetet sker i form av två parallella doktorandprojekt, där en doktorand från byggnadsekonomi och en doktorand från sociologiska samarbetar och drar nytta av varandras resultat för att skapa en bättre helhetssyn av förankringsprocessen. Utifrån dessa undersökningar kan en tillfredsställande förankringsprocess för ett byggprojekt beskrivas, och därmed integreras i den formella processen.

2.3 Rapportens upplägg

För att beskriva den forskning som genomförts på områden om eller i anknytning till frågeställningar avseende en förankringsprocess kan man utgå från fem olika perspektiv, se figur 1:5.



Figur 1:5, Olika perspektiv i förankringsprocessen

I kapitel 3 beskrivs det juridiska perspektivet som behandlar tillståndsprocessen som genom lagar, förordningar och allmänna krav styr hur ett byggprojekt skall genomföras. tillståndsprocessen skall borge för att byggprojekt genomförs på ett miljövänligt och ekonomiskt hållbart sätt, samt att hänsyn tas till allmänna och enskilda intressen. Många lagar och förordningar har tillkommit ur en förankringsproblematik, till exempel har många lagar inom miljöretten föregåtts av kampanjer via miljöorganisationer och opinionsbildningar.

I kapitel 4 beskrivs vissa aspekter på miljöområdet som inte behandlas i den tillståndsprocess som sker enligt miljöbalken. En stor del av argumenten mot byggprojekt kan, ur ett miljöperspektiv, hänföras till att det i planeringen av ett byggprojekt tagits liten hänsyn till natur och kulturarvet. Trots att en del av problemet hanteras genom stärkta lagar på miljöområdet till exempel införandet av miljöbalken, kvarstår många problemställningar om hur förändringar i kulturlandskapet skall utformas och kompenseras för att minimera konsekvenserna på den lokala miljön.

I kapitel 5 beskrivs den demokratiska och statsvetenskapliga aspekten av en förankringsprocess. Ur ett demokratiskt perspektiv, kan förankringsprocessen beskrivas som det inflytande medborgarna har i beslutsprocessen vid planering och genomförande av en

åtgärd. Hur tas och vem är det som tar beslut om att genomföra en åtgärd, och vilken påverkan har berörd allmänhet på beslutet?

I kapitel 6 beskrivs kortfattat ett aktörsperspektiv av förankringsprocessen. Hur fungerar det mänskliga beteendet i förankringsprocessen hos dels den påverkade allmänheten, men även hos den genomförande byggherreorganisationen? Denna del kommer att utvecklas och beskrivas mer utförligt ur ett striktare sociologiskt perspektiv genom samarbetsprojektet med Sociologiska institutionen vid Lunds Universitet.

I kapitel 7 behandlas det byggherreorienterade perspektivet som kan beskrivas som de metoder, verktyg och riktlinjer som byggherreorganisation behöver för att genomföra ett byggprojekt. Här beskrivs dels en del av projektledningsrutiner som idag används inom vissa större byggherreorganisationer, samt några av de teorier och metoder som med viss anpassning skulle kunna tillämpas på en förankringsprocess.

Kapitel 8 är en slutdiskussion om fortsatt forskning inom forskningsområdet om förankring av byggprojekt, samt problem och frågeställningar som skall behandlas inom ramen för forskningsprojektet ”Förankringsmetoder i byggprocessen”.

3 Den juridiska processen

3.1 Plan- och bygglagen

Uppförandet av byggprojekt styrs genom plan- och bygglagen (PBL). PBL:s grundläggande princip är att det krävs lov för att genomföra en åtgärd i den fysiska miljön, samt att åtgärdens genomförande och utformning måste uppfylla vissa krav. Det ligger på byggherrens ansvar att kraven uppfylls. Det övergripande målet med PBL anges i första paragrafen, första kapitlet.

”Denna lag innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.”
(PBL 1:1).

Beslut om markanvändning skall enligt PBL preciseras genom planer. PBL innehåller olika typer av planer som anger hur och till vad ett markområde får användas till. Dessa upprättas för varje enskild kommun.

Översiktplan utgör beslutsunderlag för kommande detaljplanering, och behandlar mark- och bebyggelseutveckling för hela kommunens yta. I översiktsplanen skall redovisning av de allmänna intressena samt de risk- och miljöfaktorer som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområde. Av översiktsplanen skall framgå

- grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområde,
- kommunens syn på hur den byggda miljön skall utvecklas och bevaras,
- hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och iaktta gällande miljökvalitetsnormer.

Vid förslag till översiktplan, eller vid förslag till ändring av befintlig översiktplan, skall kommunen samråda med länsstyrelsen samt regionplaneorgan och andra kommuner som berörs av förslaget. Myndigheter, sammanslutningar och enskilda som har ett väsentligt intresse av förslaget skall också beredas tillfälle till samråd. Syftet med samrådet är att förbättra beslutsunderlaget och att ge möjlighet till insyn och påverkan. Resultatet av samrådet skall redovisas i en samrådsredogörelse. Innan förslaget till översiktplanen slutligt antas skall den även ställas ut under minst två månader, där allmänheten kan lämna synpunkter på förslaget.

Detaljplan upprättas för delar av en kommun och är en uppgörelse mellan kommunen och markägaren. Till skillnad från översiktsplanen är detaljplanen bindande. Vid utformning av detaljplanen skall skäligen hänsyn tas till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som inverkar på planens genomförande. Detaljplanen får inte omfatta

ett större område än vad som är befogat med hänsyn till planens syfte och genomförandetid. Genomförandetiden för en detaljplan är begränsad till minst fem och högst femton år. Före genomförandetidens utgång får detaljplanen endast ändras om det är nödvändigt på grund av nya förhållanden av stor allmän vikt, vilka inte kunnat förutses vid planläggningen.

Detaljplanen skall visa

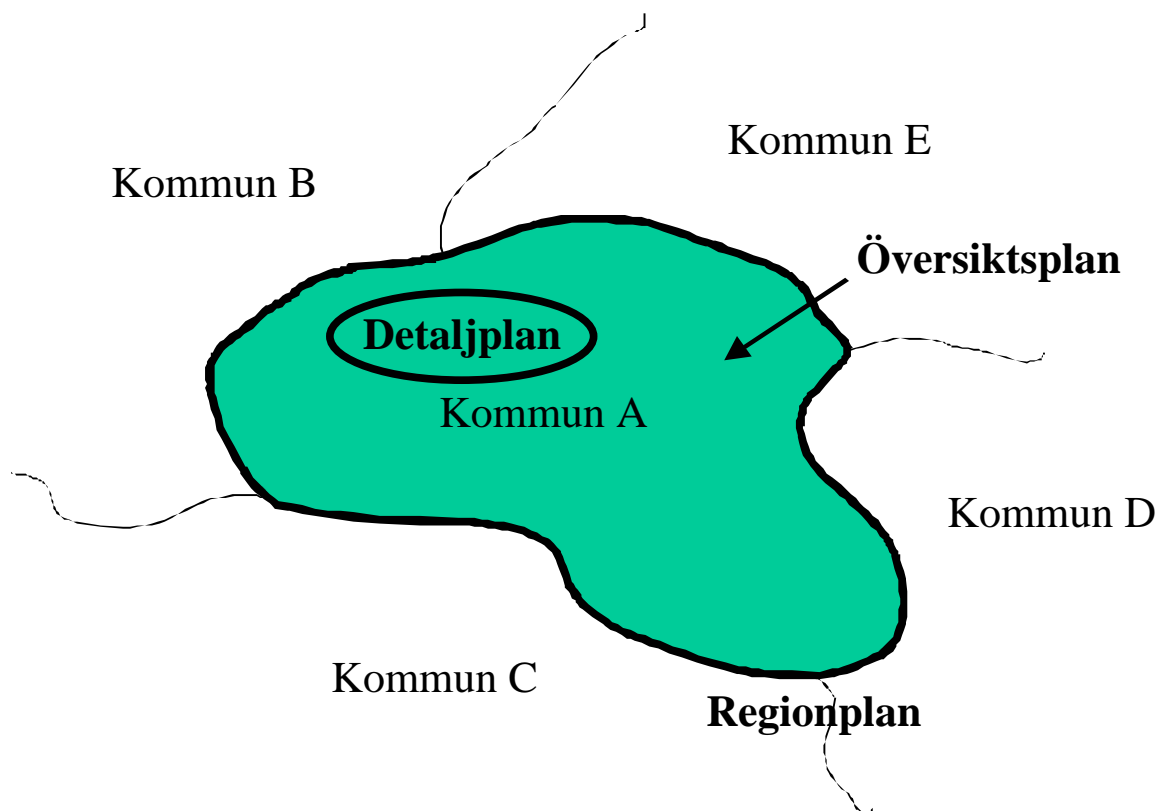
- allmänna platser såsom gator, vägar, torg och parker,
- kvartersmark för bland annat bebyggelse, idrotts- fritidsanläggningar, begravningsplatser, anläggningar för trafik, vatten, avlopp och energi, samt skydds och säkerhetsområden,
- vattenområden för bland annat båthamnar och friluftsbad.

För allmänna platser, kvartersmark och vattenområden skall användning och utformning anges i detaljplanen. När program utarbetas och när förslag till detaljplan upprättas skall kommunen samråda med länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och kommuner som berörs av detaljplanen. Sakägare, bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av detaljplanen samt de myndigheter, sammanslutningar och enskilda som har ett väsentligt intresse av detaljplanen skall också beredas möjlighet till samråd. Innan detaljplanen antas skall den ställas ut under minst tre veckor. I kungörelse om utställning av detaljplaneförslaget skall bland annat framgå

- var planområdet ligger,
- om förslaget avviker från översiktsplanen,
- vilken mark eller särskild rätt till mark som kommer att tas i anspråk.

Områdesbestämmelser är planer som kommunen kan använda för att variera lovplikten utanför detaljplanelagda områden. Områdesbestämmelser och skälen till dem skall redovisas i en särskild handling, där det tydligt framgår hur bestämmelsen påverkar miljön.

Regionplan skall tjäna till ledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Regionplanen kan i mån det har betydelse för regionen ange grunddragen för användning av mark- och vattenområden, samt riktlinjer för lokalisering av bebyggelse och anläggningar. Regionplaner upprättas i de fall då frågor om användningen av mark- och vattenområden vilka angår flera kommuner skall utredas gemensamt, eller då flera kommuners översiktliga planering behöver samordnas



Figur 3:1 Översiktlig bild av planer angivna PBL

För att få genomföra ett byggprojekt krävs **bygglov, marklov eller rivningslov** beroende på vilken typ av byggprojekt det gäller. Beviljande av lov skall överensstämma med detaljplaner och områdesbestämmelser, i annat fall måste en ändring av uppsatta planer komma till stånd innan lov kan beviljas.

Överklagande⁷ av planer regleras i plan- och bygglagens 13 kapitel. De beslut som är aktuella för överklaganden är framförallt beslut om lov, förhandsbesked och antagande av detaljplan. Rätt att överklaga har den som beslutet angår, om det gått emot den berörda parten. För att få överklaga en detaljplan krävs att man under utställningstiden framfört synpunkter som inte tillgodosetts.

Beslut skall överklagas till länsstyrelsen inom tre veckor från det att den klagande parten fått ta del av beslutet. I skivelsen skall den klagande ange vilket beslut som överklagas och den ändring av beslutet som begärs.

⁷ Se bland annat Boverkets hemsida <http://www.boverket.se/Bygga/byggnamnd/verklaganden.htm>

3.2 Kompletterande lagar

Utöver det ramverk som PBL utgör för åtgärder i fysiska miljön, tillkommer lagar⁸ som mer direkt tillämpade anger hur vi får utnyttja ett markområde vid byggnation.

Miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999, samlar 15 tidigare miljölagar under ett och samma juridiska ramverk. Det övergripande målet för miljöbalken är att främja en hållbar utveckling. Hållbar utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människor har ett ansvar att förvalta naturen väl. Miljöbalkens första kapitel innehåller regler om vad tillämpningen av balken skall syfta till.

- Människors hälsa och miljö skall skyddas och vårdas.
- Värdefulla natur- och kulturmiljöer skall skyddas och vårdas.
- Den biologiska mångfalden skall bevaras.
- Mark och vattenområden skall användas så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas.
- Återanvändning och återvinning av uttjänta varor och produkter skall främjas liksom andra åtgärder som gynnar ett kretslopp av varor, energi och andra produkter.

I 3 och 4 kapitlet i miljöbalken regleras hushållningsbestämmelser för mark- och vattenområden. De har till syfte att främja en förnuftig användning av naturresurser både i ett långsiktigt och kortsiktigt perspektiv. Grundtanken är att såväl bevarandebestämmelser som möjligheterna att exploatera eller bygga ut skall kunna tillvaratas. Bestämmelser i kap 3 och 4 skall tillämpas i tillståndsärenden när det gäller

- skydd för naturen,
- miljöfarlig verksamhet,
- vattenverksamhet,
- täktverksamhet.

⁸ Regelverk 1, Miljöbalken med vissa förordningar, Boverket 1999

Jämfört med tidigare regler på miljöområdet ställer miljöbalken högre krav på miljökonsekvensbeskrivning (MKB) vid uppförandet av byggprojekt. MKB ligger även till grund för regeringens tillåtlighetsprövning enligt miljöbalkens 17 kapitel. En MKB skall, om byggprojektet antas medföra en betydande miljöpåverkan, innehålla:

1. En beskrivning av verksamheten eller åtgärden med uppgifter om lokalisering, utformning och omfattning.
2. En beskrivning av de åtgärder som planeras för att skadliga verkningar skall undvikas, minskas eller avhjälpas.
3. De uppgifter som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på människors hälsa, miljön, och hushållningen med mark och vatten samt att andra resurser som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra.
4. En redovisning av alternativa platser, om sådana är möjliga, samt alternativa utformningar tillsammans med dels en motivering varför ett visst alternativ har valts, dels en beskrivning av konsekvenserna av att verksamheten eller åtgärden ej kommer till stånd (nollalternativet)
5. En icke teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i punkterna 1-4.

Kraven på innehållet i en MKB bör alltid ses i förhållande till syftet med förfarandet, nämligen att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som en planerad åtgärd kan medföra⁹. Vid upprättandet av en MKB skall också samråd ske med berörda parter i tidigt skede av processen.

Regeringen har enligt Miljöbalkens 17:e kapitel obligatorisk skyldighet att som första instans genomföra en tillåtlighetsprövning. Prövningen skall ske för nya verksamheter som på ett nationellt plan har betydelse när det gäller hushållningen av mark och vatten.

I Miljöbalken 17 kapitlet 1§ nämns olika typer av anläggningar och verksamheter som faller under den obligatoriska regeringsprövningen, följande verksamheter berör direkt byggprojekt.

- större ingripande vattenregleringar och vattenöverledningar
- motorvägar och motortrafikleder samt andra vägar med minst fyra körfält och en sträckning av minst tio kilometer
- järnvägar avsedda för fjärrtrafik och anläggande av nytt spår på en sträcka av minst fem kilometer för befintliga järnvägar för fjärrtrafik
- allmänna farleder
- flygplatser med en banlängd av minst 2100 meter

Regeringens prövning skall ske i ett relativt tidigt skede. När det gäller vägar och järnvägar bör prövningen ske under väg- respektive järnvägsutredningen, då den lämpligaste sträckningen för vägen eller järnvägen skall fastställas. I samband med att regeringen prövar tillåtligheten kan den besluta om särskilda villkor som skall iakttas av den som ansvarar för verksamheten. Efter det att regeringen beslutat att tillåta verksamheten skall den prövas av de

⁹ Stefan Rubensson Miljöbalken den nya miljöretten

ordinarie tillståndsmyndigheter eller motsvarande som detalj fastställer villkoren för verksamheten.

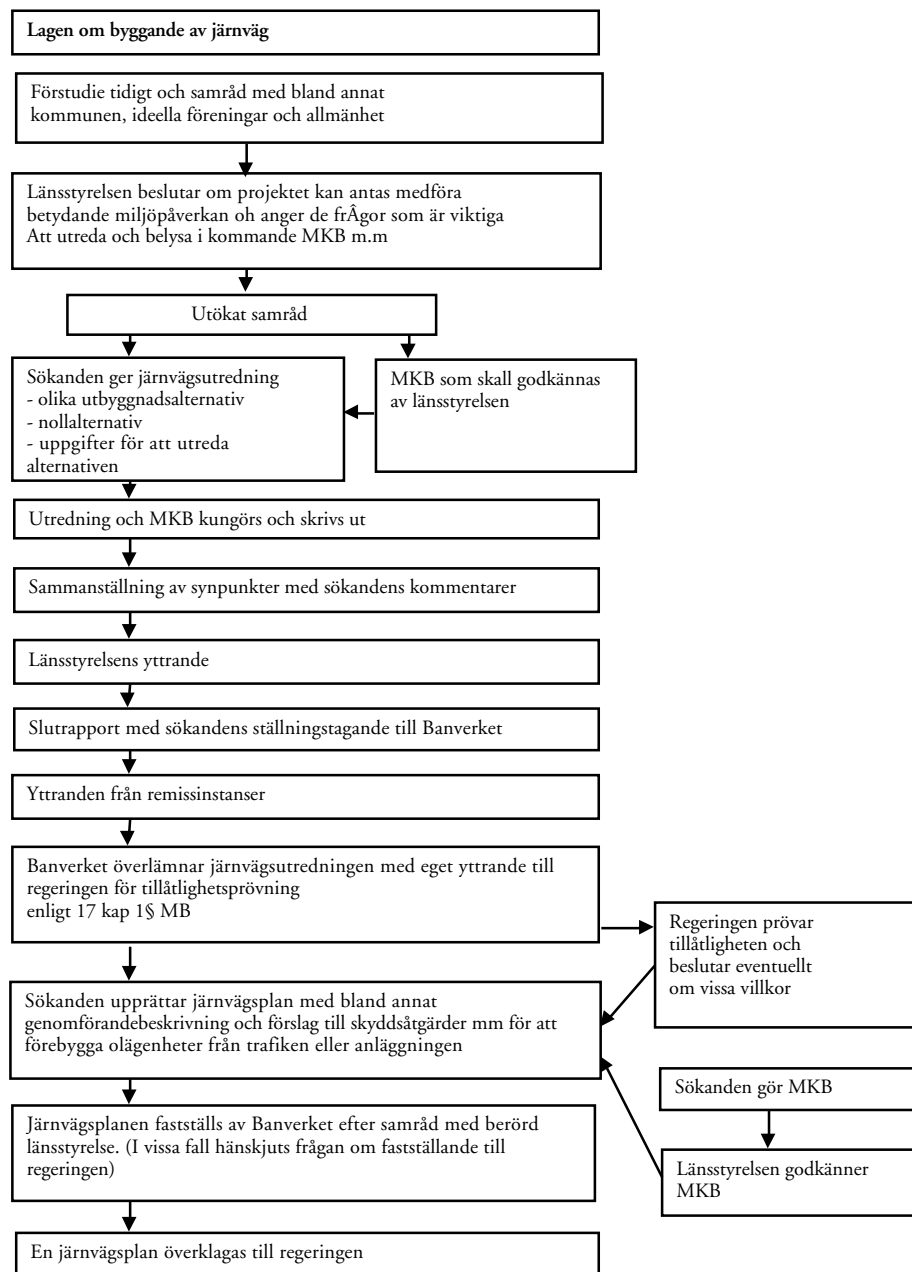
Väglagen och Lagen om byggande av järnväg innebär att den som planerar att bygga en väg (eller järnväg) skall genomföra en förstudie. I förstudien skall förutsättningar för den fortsatta planeringen klarläggas. Vid utarbetandet av förstudien skall samråd ske med berörda länsstyrelser, kommuner och ideella föreningar med syfte att ta till vara miljö och naturskyddsintressen, samt skall samråd ske med berörd allmänhet.

När det i förstudien klarlagts att alternativa väg- eller järnvägssträckningar behöver studeras skall en väg- eller järnvägsutredning genomföras. I utredningen skall olika alternativ för sträckningen studeras, där ett av alternativen skall vara att behålla befintliga förhållanden (nollalternativet). I utredningen skall även ingå en miljökonsekvensbeskrivning.

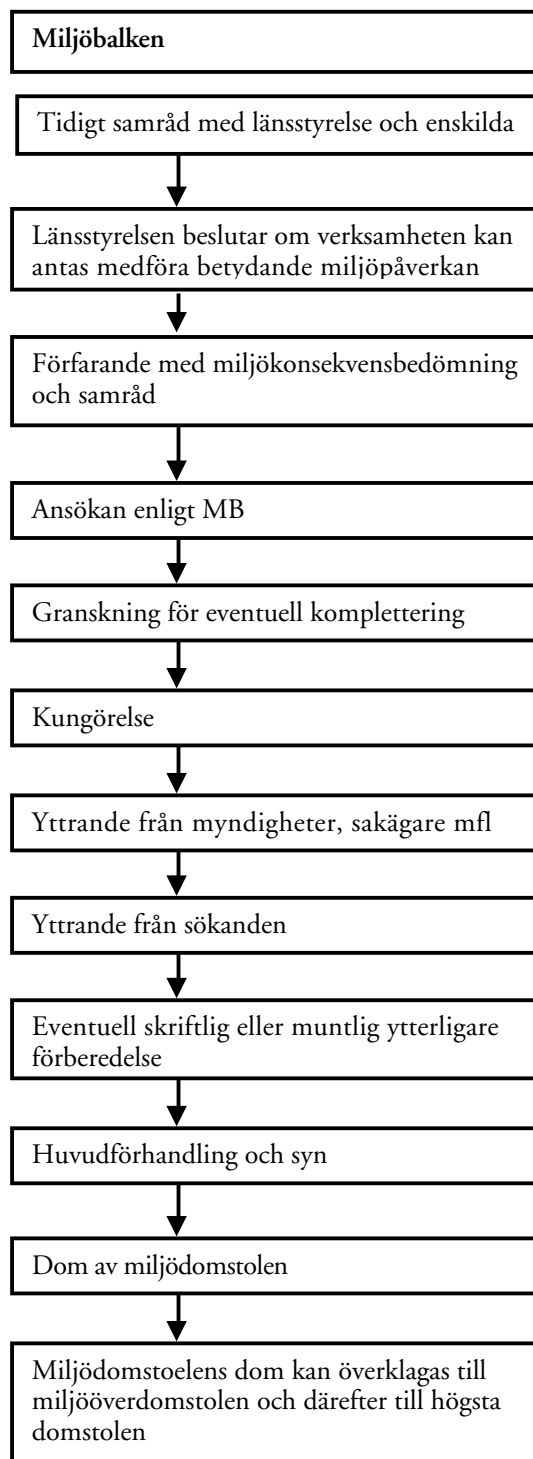
När valet av sträckning gjorts skall det upprättas en arbetsplan. I arbetsplanen skall den mark som behöver tas i anspråk för att genomföra utbyggnadsprojektet anges. Arbetsplanen skall även innehålla en miljökonsekvensbeskrivning samt övriga uppgifter som behövs för att genomföra projektet. Vid utarbetandet av arbetsplan skall samråd ske i fråga om vägens sträckning och utformning ske med berörda fastighetsägare och myndigheter samt andra som kan ha väsentligt intresse i saken. Om arbetsplanen avviker från detaljplan eller områdesbestämmelse måste den ställas ut, dock skall arbetsplanen alltid ställas ut om den antas medföra en betydande miljöpåverkan.

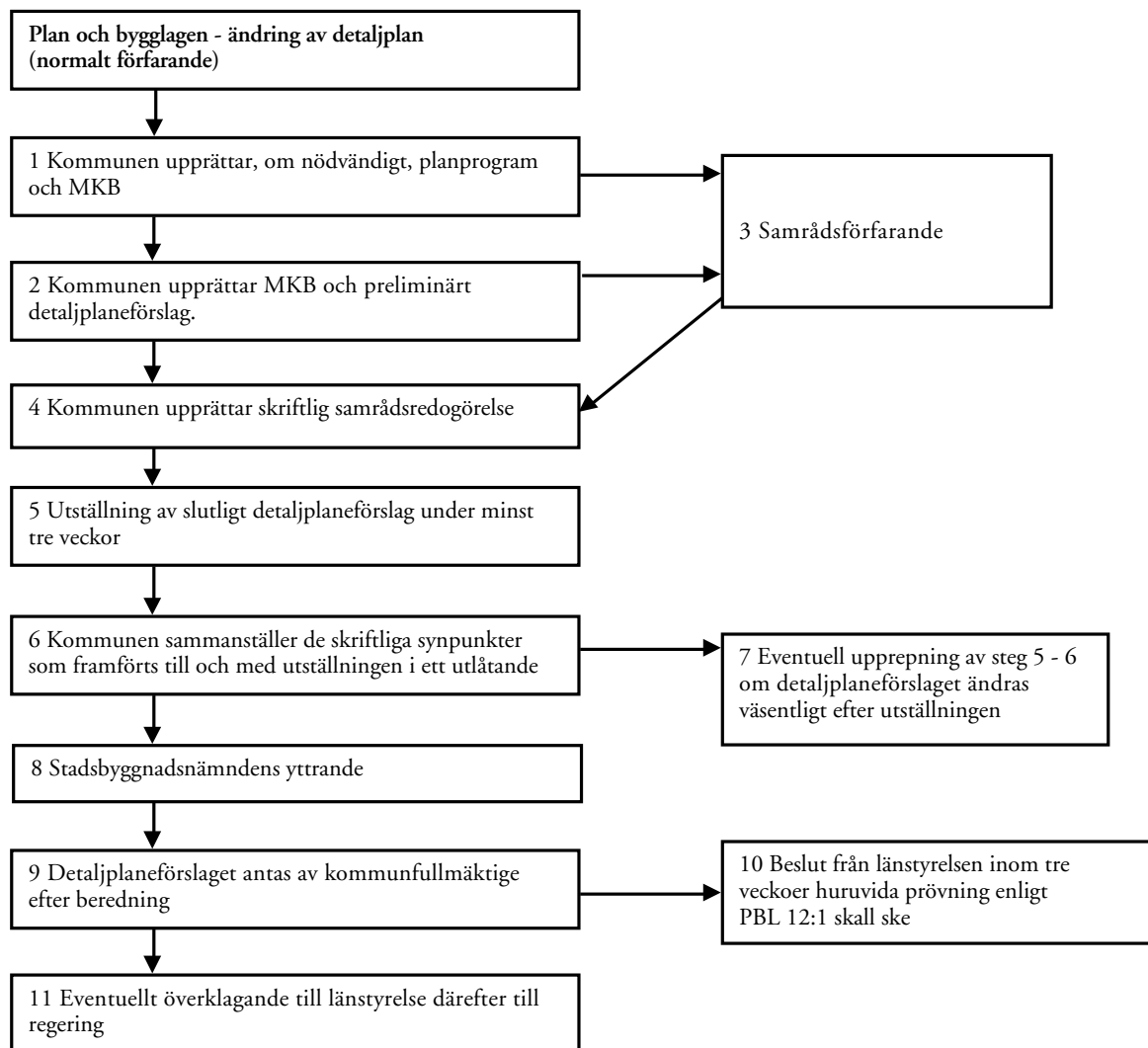
3.3 Tillståndprocessen

Som exempel på den övergripande tillståndprocessen kan Citytunneln i Malmö användas¹⁰. Blockscheman för tillståndprocessen med utgångspunkt från citytunnelprojektet redovisas nedan.



¹⁰ Förstudie Citytunneln i Malmö, 1999





4 Miljöperspektiv

4.1 Nationella miljömål

En stor del av de problem som uppstår i en förankringsprocess har sitt ursprung i hur den fysiska miljön förändras, beroende på det intrång som byggprojektet gör i natur och kulturlandskapet. Miljörörelserna har också de senaste åren varit duktiga på att lyfta upp miljöfrågorna på den politiska agendan. Detta har bland annat lett till en samlad miljölagstiftning (miljöbalken), regeringen har också ställt upp 15 miljömål för att inom en generation lösa miljöproblemen ("Svenska miljömål" proposition 1997/98:145).

1. Frisk luft
- 2 Grundvatten av god kvalitet
3. Levande sjöar och vattendrag
4. Myllrande våtmarker.
- 5 Hav i balans samt levande kust och skärgård
- 6 Ingen övergödning
7. Bara naturlig försurning
8. Levande skogar
9. Ett rikt odlingslandskap
10. Storslagen fjällmiljö.
11. God bebyggd miljö
12. Giftfri miljö
13. Säker strålmiljö.
14. Skyddande ozonskikt
15. Begränsad klimatpåverkan

Dessa miljömål kommer att påverka hur vi i framtiden planerar och genomför byggprojekt, dock är speciellt miljömål 11 inriktad mot byggprojekt.

”Städer, tätorter och annan bebyggd miljö skall utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden skall tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar skall lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas.”
(”Svenska miljömål” proposition 1997/98:145)

Det måste utformas processer för att hantera de nya krav som miljölagstiftning och miljömål anger. Här är det viktigt att planeringsprocessen utformas så att det tydligt anges hur natur och kulturvärden tagits i beaktande i planeringen, inte minst med tanke på förankringsprocessen där det är viktigt att kommunikation och information för allmänheten är utformad på ett tydligt och lättförståeligt sätt. Tunnelbygget genom Hallandsås kan tas som exempel. Trots den påverkan tunnelbygget gjort på miljön, beroende på en del olyckliga val vid genomförandet av tunneln, är det i grund och botten ett miljöprojekt tillsammans med resten av Västkustbanan. Ett av skälen till detta är att en större andel av godstrafiken kan köras på järnväg istället för på väg. Dock tenderade debatten att fokusera på den tidsvinst på 10 minuter som görs på resan mellan Malmö och Göteborg, vilket är ett svagt motiv i en miljödebatt.

4.2 Natur och kulturvärden

Som en del i arbetet med uppfylla de nationella miljömålen, har berörda verk och myndigheter fått i uppdrag att vidareutveckla de övergripande miljömålen i uppföljningsbara etappmål. ”Mål, mått och uppföljning av natur och kulturvärden i transportsystemet – en strategi” (Vägverket publikation 1999:171), är ett bidrag för skapa uppföljningsbara mål och kriterier för bevarandet av natur och kulturvärden. I begreppet natur och kulturvärden innefattas, naturvård och biologisk mångfald, kulturmiljövård och kulturarvet, rekreation och friluftsliv samt gestaltning.

Transportanläggningar påverkar natur och kulturvärden på många sätt, till exempel exploatering/intrång, förvanskning, fragmentering, barriärverkan, luftföroreningar och buller. Under 1960-80 talen togs mycket lite hänsyn till kulturmiljövärden vid byggandet av motorvägar och motortrafikleder, vilket givit outplånliga intryck i kulturlandskapet.

”Natur och kulturområdet är ett ytterst komplext område. Det är vittomfattande samtidigt som det inte låter sig generaliseras. Dess värden är i regel knutna till en lokal eller regional situation. Natur och kulturvärden har heller inte låtit sig inordnas i ekonomiska beräkningsmodeller trots att många försök har gjorts”
(Vägverket 1999:171)

I rapporten (Vägverket 1999:171) redovisas förslag till en modell för mål och uppföljning av transportsystemets påverkan på natur och kulturvärden. Eftersom natur och kulturvärden är svåra att bedöma i ekonomiska termer, föreslås det att de samhällsekonomiska bedömningarna kompletteras med andra beslutsunderlag som bland annat innefattar natur

och kulturvärden. Beslutsfattaren gör sedan en samlad bedömning utifrån de målsättningar som anges i beslutsunderlaget.

”Speciellt fokus behöver sättas på beslutstillfällen mellan de olika planeringsstegen. Besluten måste vara tydliga och redovisas utifrån uppställda mål, ekonomiska och andra. En tydligare målstyrd process alltså. För att detta skall vara möjligt måste projektplaneringen stötta beslutsprocessen med bra beslutsunderlag. Vi tror att projektmål kan bidra till ett förbättrat beslutsunderlag i planeringsprocessen”
(Vägverket 1999:171)

Modellen som vägverket föreslår bygger på att en anläggning eller del av anläggning måste uppfylla vissa kriterier för att godkännas. Allmänt gäller att så långt som det är möjligt undvika nya intrång i kulturmiljön, det vill säga att utnyttjandet av det befintliga vägnätet måste effektiviseras. Beslut om nya väginvesteringar, skall stödja ett effektivt utnyttjande av vägnätet. I planeringsunderlaget måste då det befintliga vägnätets funktion och standard definieras. I modellen delas landskapet in i fyra kriteriestyrande typer.

- Landskapet som helhet
- Områden med höga natur- och kulturvärden
- Tätorter
- Hårt exploaterande områden

Modellens principiella uppbyggnad kan beskrivas enligt följande

- Redovisa mål för transportnätet med avseende på någon av de kriteriestyrande landskapstyperna.
- Redovisa vad målet innebär i konkreta termer, dessa skall utgöra ett stöd vid planering och projektering av ny väg genom att ligga till grund för projektmålen. Målen som anges här skall även ligga till grund för att bestämma de kriterier som skall uppfyllas för att en väg skall kunna kvalitetsmärkas ur natur- och kulturvärdessynpunkt.
- Redovisa kriterier för kvalitetsmärkning. För ny väg skall av målet och kriterier anpassas till regionala mål, för att formuleras i projektmål under olika skeden av planeringsprocessen. För befintlig väg skall kriterier som anges här vara uppfyllda för att vägen skall kunna kvalitetsmärkas ur natur- och kulturvärdessynpunkt
- Redovisa sannolika åtgärder som behöver genomföras för att uppfylla kriterierna.
- Redovisa exempel på möjlig uppföljning kopplade till föreslagna kriterier och åtgärder.

Genomförandet av målstrategi för natur- och kulturvärden innebär ett omfattande arbete vad gäller allt ifrån grundläggande kunskapsinhämtning, utveckling av metoder och planering till uppbyggnad av organisation och system för granskning. Dock kan detta vara en viktig del av förankringsprocessen genom att tydligt definiera ett ingrepps påverkan på natur- och kulturvärden.

4.3 Balanserad samhällsbyggnad

I boken ”Balanserad samhällsbyggnad” tar Erik Skärbäck upp balanseringsprincipen vid förändring av natur- och kulturlandskapet.

”Balanseringsprincipen utgår från synsättet att vår mark är en ändlig resurs som vi måste hushålla med och vars funktioner vi måste vårda för framtiden. Balansering innebär att negativa konsekvenser för naturresurser och landskap som inte kan undvikas i samband med en markanvändningsförändring skall kompenseras med åtgärder för att upprätthålla de ekologiska funktionerna och de kulturhistoriska kvaliteterna”
(Skärbäck 1998)

I svensk lagstiftning finns det inga krav på att ingrepp i landskapet skall kompenseras eller mildras. Tyskland har däremot haft en lagstiftning sedan 20 år tillbaka som säger att negativa konsekvenser för landskapet skall i första hand undvikas, om detta inte går skall de negativa konsekvenserna minimeras och kompenseras. Den tyska lagstiftningen säger att förändringar i markanvändning skall balanseras, principiellt innebär det att ingrepp som inte kan undvikas måste kompenseras med konkreta åtgärder. Åtgärderna skall i första hand utföras på platsen för ingreppet så kallad utjämning, i andra hand skall åtgärder genomföras på annan plats så kallad ersättning.

I svensk lagstiftning fokuseras framförallt på konsekvensanalysdelen, som syftar till att klarlägga om en byggnation är acceptabel ur miljösynpunkt. Den andra delen vad gäller åtgärder för att minimera och kompensera för ett ingrepps negativa konsekvenser behandlas ej lika tydligt i svensk lagstiftning jämfört med den tyska lagstiftningen.

”Projektets ingrepp, och möjligheter till åtgärder för att undvika, minimera och kompensera för ingreppen, måste analyseras och värderas på ett sådant sätt att myndigheter kan precisera huruvida kompensationen är tillräcklig. Metodik behöver sålunda tas fram i Sverige för bedömning av ingrepp, behov av hänsynstaganden och genomförande av åtgärder kan fastställas i planbestämmelser eller i villkor för lovgivning och koncessionsgivning.”
(Skärbäck 1998)

De åtgärder som görs i Tyskland för att kompensera för ingrepp enligt balanseringsprincipen kan delas in i fyra slag.

- Åtgärder som syftar till att helt undvika ingrepp i natur och landskap.
- Åtgärder som syftar till att minimera ingrepp.
- Åtgärder där ingrepp utjämnas, det vill säga kompenseras med åtgärder i direkt anslutning till ingreppet.
- Åtgärder där ingrepp ersätts, det vill säga kompenseras på annan plats utanför planområdet.

Skärbäck tar upp ett antal planeringsfall där den tyska balanseringsprincipen skulle kunnat användas för att lösa de problem som uppstod. Genom att använda balanseringsprincipen

hade kanske även förankringsprocessen kunnat underlättas. Som exempel nämns här ett par av de fall som Skärbäck tar upp.

Stadsbiblioteket, Slottsparken i Malmö

Kritikerna menar att det inte var försvarligt att bygga det nya biblioteket i en av Malmös mest attraktiva parker, eftersom stora skönhetsvärden då skulle gå till spillo. Kommunen försvarade ingreppet med att det användes förstklassig arkitektur och att byggnaden skulle kläs med natursten. Den vackra byggnaden skulle alltså kompensera för det skönhetsbortfall som skedde i parken. Dock visade det sig att bygget blev för dyrt, och kommunen bantade då bort naturstensfasaden vilket medför att den utlovade compensationen för skönhetsbortfallet uteblir. Med balanseringsprincipen hävdar Skärbäck att denna ändring av fasaden ej kunnat gjorts lika lätt eftersom utjämningsåtgärden då skulle skrivits in som en planbestämmelse. Detta hade medfört att den föreslagna ändringen av fasaden hade varit tvunget genomgå en planändringsprocess.

Bullerskydd = siktavskärmning

Bullerskydd är åtgärderna för att skydda buller och ljud och därmed skapa en tystare miljö för de som verkar och bor intill en högljudd verksamhet, till exempel en motorväg. Dock leder dessa åtgärder genom exempelvis bullerplank eller bullervallar ofta till negativa förändringar i landskapet bland annat genom siktavskärmningar. Med tillämpande av balanseringsprincipen bör varje intrång balanseras i så direkt anslutning källan för intrånget som möjligt. Med tillämpande av balanseringsprincipen borde i fallet med bullerskydd åtgärder i form av bullerdämpande fönsterglas, bullerdämpande asfalt eller sänkt hastighet valts i första hand eftersom att de inte påverkar andra miljövärden.

5 Demokratiskt perspektiv

5.1 Offentliga infrastrukturinvesteringar

En stor del av forskningen rörande förankringsprocesser och förankringsproblem, görs utifrån ett statsvetenskapligt perspektiv, med fokus på hur den demokratiska processen beaktats vid beslut om offentliga infrastrukturinvesteringar.

Många investeringar inom transportinfrastrukturen är kontroversiella eftersom de påverkar en stor mängd människor både positivt och negativt. Den styrande faktorn i samhällsplaneringen är att offentliga investeringar skall utgå ifrån allmänintresset. Beslutsriteriet för att bedöma om en investering är grundad på ett allmänintresse är att investeringen skall vara samhällsekonomiskt lönsam, ett krav som bland annat angetts i 1998 års transportpolitiska proposition.

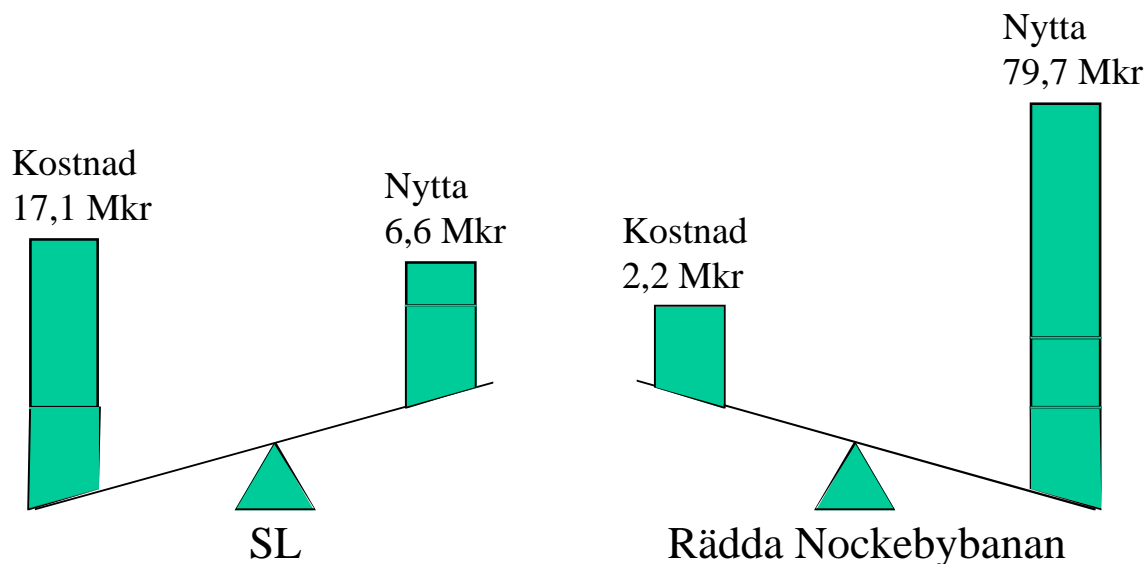
Problem i förankringsprocessen kan uppstå då särintressen får styra över allmänintresset. Denna problemställning tar Ingemar Ahlstrand upp i sin bok "Från särintresse till allmänintresse". Beslutsfattandet i den offentliga sektorn förmår inte att hävda allmänintresset före ett ofta resursstarkt särintresse, vilket medför risken att utredningar för att bedöma investeringen, till exempel en samhällsekonomisk kalkyl, görs för att visa att särintresset överensstämmer med allmänintresset, istället för att objektivet utgå ifrån allmänintresset.

"I en levande demokrati bör det ligga i politikernas intresse att få ett beslutsunderlag som visar hur berörda väljare påverkar politikernas möjligheter att hävda sina uppfattningar gentemot tjänstemän och särintressen. Hur beslutsunderlaget ser ut och hur beslutsfattandet går till är nyckelfrågor för en fungerande demokrati. Beslutsfattare, media och allmänhet bör ha tillgång till ett rationellt och öppet beslutsunderlag som finns tillgängligt för alla intresserade."
(Ahlstrand 1995)

Samhällsekonomiska kalkyler utgör en viktig del av beslutsunderlaget vid till exempel investeringar i transportinfrastruktur, dock är konsekvenserna av ett samhällsekonomiskt olönsamt projekt oklarare än konsekvenserna för företagsekonomiskt olönsamma projekt. Grundprincipen för en samhällsekonomisk kalkyl är att den totala nyttan för ett projekt skall överstiga de totala effekterna av den negativa påverkan projektet utgör. I en samhällsekonomisk bedömning finns en del parametrar som är svåra eller omöjliga att sätta pengar på, medan en företagsekonomisk kalkyl baseras direkt på ekonomiska konsekvenser, vilket gör den lättare att bedöma.

En samhällsekonomisk kalkyl måste bedömas på ett objektivet sätt, eftersom det är en risk att den samhällsekonomiska kalkylen speglas av utförarens särintresse. Ahlstrand illustrerar problemställningen med exemplet Nockebypårvägen. Storstockholms lokaltrafik (SL) ville lägga ned banan eftersom den ansågs olönsam, samtidigt som andra parter ville att banan skulle vara kvar, det bildades för ändamålet en opinionsgrupp "Rädda Nockebybanan" som

skulle verka för att banan fick vara kvar i bruk. Genom att anpassa SL:s och ”Rädda Nockebybanans” kalkyler till en samhällsekonomisk kalkylmodell, gavs två helt skilda resultat trots att båda parter hade antagit rimliga värden i sina kalkyler se figur 5:1.



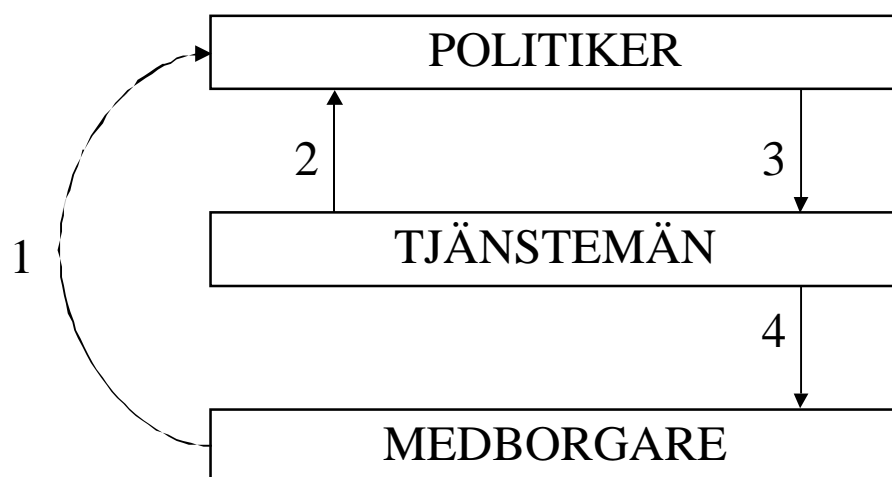
Figur 5:1 Två samhällsekonomiska bedömningar av Nockebyspårvägen (Ahlstrand 1995)

Beroende på att parternas kalkyler vinklades genom sina särintressen, blev kalkylerna ett mått på särintressets syn, och ej allmänintressets. Det är därför viktigt att både den som genomför och den som granskar en samhällsekonomisk kalkyl är objektiva till projektet. Ahlstrand ger ett antal förklaringar om varför beslut fattas som avviker från allmänintresset

- **Samhället har blivit komplicerat och specialiserat** , expertberoendet har medfört att organisationer och myndigheterna har behov av alltmer ökade resurser för att nå bra resultat inom sitt expertområde. Experter är duktiga på att övertyga beslutsfattare att en grupp särintresse också ligger i det allmännas intresse
- **Politiken har tappat greppet om samhällsplaneringen** . Politiker skall i samspelet med tjänstemännen verka utifrån sina övergripande kunskaper om samhällsutvecklingen. Genom att få ett helhetsperspektiv på beslutsfattandet kan politikerna argumentera för eller emot olika experters initiativ. Det verkar dock som att detta helhetsperspektiv gått förlorat, och politikerna inte klarar av att värja sig mot argument från enskilda experter. Risken kan vara att politiker upptäcker att de tagit ett beslut som de egentligen var emot, när det sedan uppkommer en opinion mot beslutet har politikerna svårt att ändra ståndpunkt. Det är därför viktigt att flera alternativ tas fram och diskuteras med berörd allmänhet och berörda intressenter innan beslut tas.

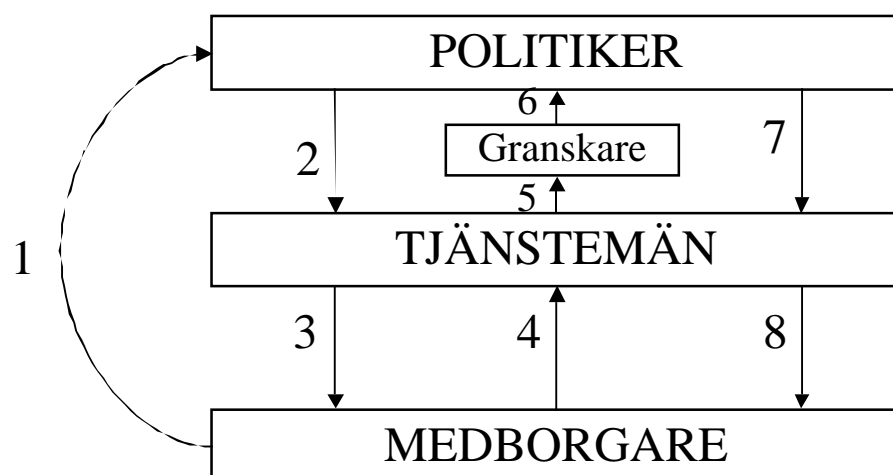
- **Allmänheten har hamnat vid sidan av beslutsfattandet i den offentliga sektorn** . Det måste införas metoder som ger politiker och planerare kunskap om allmänhetens värderingar vid beslut inom offentlig sektor.
- **Belöningsystemens utformning** , den enskilde beslutsfattaren handlar på ett sätt som är nyttigt för honom eller henne. Incitamentet för nytänkande inom offentlig sektor är lågt och nya lösningar och angreppssätt uppmuntras inte.
- **Brist på beslutskriterier** , den offentliga sektorn har inte något allmänt accepterat kriterium för verksamheten, jämfört med till exempel ett företags lönsamhetskrav. I brist på beslutskriterier fattas många offentliga beslut utifrån beslutsfattarnas egna nyttofunktioner. Samhällsbeslut tillkommer i allmänhet som resultat av en förhandlingsprocess, där parterna utgår ifrån hur resursinsatsen påverkar den egna verksamheten, medan ingen tar ansvar för alla medborgares gemensamma intressen.

Ahlstrand beskriver det politiska beslutsfattandet enligt figur 5:2. Medborgare utser vart fjärde år en ny uppsättning politiker via allmänna val (pil 1). Politikerna skall sedan ta ställning till beslutsunderlag som ges till dem av tjänstemännen (pil 2). Politikerna fattar sedan beslut (pil 3). Tjänstemännen levererar sedan de tjänster till medborgarna som de tycker att de skall ha. (pil 4). I den här beslutprocessen väger medborgarnas intressen lågt, och de kan i princip ge sina synpunkter vart fjärde år vid allmänna val.



Figur 5:2 Dagens politiska beslutsfattande (Ahlstrand 1995)

Ahlstrand föreslår ett systemskifte i beslutsprocessen enligt figur 5:3. Även här utgås det ifrån allmänna val vart fjärde år (pil 1). Politikerna har nu däremot gett direktiv till tjänstemännen att beslutsunderlaget skall utformas enligt vissa kriterier (pil 2). Enligt dessa kriterier skall tjänstemännen bland annat ta reda på hur allmänheten berörs av ett visst beslut (pil 3) och (pil 4). Tjänstemännen levererar sedan beslutsunderlaget till en opartisk granskare (pil 5). Underlaget går sedan till politikerna som nu har en bättre kontroll på beslutsunderlagets eventuella brister. Politikernas beslut går sedan till tjänstemännen (pil 7) som skall se till att beslutet genomförs (pil 8).



Figur 5:3 möjligt systemskifte i det politiska beslutsfattandet (Ahlstrand 1995)

Problematiken med alltför styrande särintressen i planering och genomförande av infrastrukturprojekt tas även upp av Gunnar Falkemark¹¹. Falkemark utgår från två normativa premisser. Den första är ett bejakande av rationellt beslutsfattande. Enligt denna premiss bör beslutsfattandet grundas på, alternativa analyser, ordentliga beslutsunderlag, samt att det föreligger ett beslutsunderlag innan ett beslut tas. Den andra normativa premissen är ur en demokratisk aspekt. Denna innebär att medborgarna bör ha möjlighet att påverka beslut som berör dem. Enligt detta synsätt är det en brist om särintressen får styra över allmänintresset. I ”Svensk trafikplanering – verklighet och ideal” genomför Falkemark bristanalyser på beslutsprocessen i ett antal större infrastruktursatsningar.

- Motorvägen i Bohuslän (en del av sträckan Göteborg – Uddevalla)
- Öresundsbron
- Tunnelbygget genom Hallandsås
- Dennispaketet i Stockholm
- Adelsonpaketet i Göteborg

¹¹ Bland annat i böckerna ”Politik, lobbyism och manipulation – svensk trafikpolitik i verkligheten” och ”Svensk trafikplanering – verklighet och ideal”.

Den sammanfattande bristanalysen för infrastruktursatsningarna, identifierade följande brister.

- **Bakvänd beslutsordning** . Reella eller formella beslut fattas innan ordentligt beslutsunderlag föreligger.
- **Utredningsverksamhet som skenprocess**. Utredande myndighet uppfattar att beslut redan är fattat, därmed styrs utredningsarbetet till att legitimera ett redan fattat beslut istället för att förutsättningslöst utreda projektet.
- **Regeringens dubbla roller**. Avser de fall då regeringen både är initiativtagare och pådrivare av ett projekt, samt besvärinstans vid ett rättsligt överklagande.
- **Bristfällig demokratisk process**. Beslutprocessen har involverat ett begränsat antal deltagare, samt att det även i vissa fall undanhållits fakta för allmänheten och övriga intressenter.
- **Ett starkt uppdrivet beslutstempo**. Det har i flera fall rått en anda av extrem tidspress, vilket påverkat beslutsunderlaget och den demokratiska processen.

Det bör alltså föreligga ett ordentligt beslutsunderlag innan beslut tas om genomförandet av projekt. Det är av vikt att det genomförs ordentliga alternativanalyser, där ett alternativ bör vara nollalternativet, det vill säga att inte göra något alls. Beslutsunderlaget bör även innehålla olika typer av analyser, där tre typer av analyser står i fokus, investeringskalkyler, miljökonsekvensbeskrivningar och samhällsekonomiska kalkyler. Den samhällsekonomiska kalkylen bör även kopplas till en intressentanalys som beskriver hur projektet påverkar olika intressenter.

”Samhällsekonomiska kalkyler måste alltid kombineras med en intressentanalys. Särskilt måste man ställa sig frågan om någon grupp – om än liten – skulle drabbas särskilt hårt. (Falkemark 1999)

Det bör även finnas en öppenhet i processen där det tidigt informeras om projektet, samt att berörd allmänhet har möjlighet att påverka ett projekts slutgiltiga utformning inom ramen för en rationell planeringsprocess.

5.2 Rational Choice Theory

I ”Politik, lobbyism och manipulation – svensk trafikpolitik i verkligheten” utgår Falkemark från ”Rational Choice Theory (RCT)”, som en förklaringsmodell för mänskligt handlande där utgångspunkten är att analysen måste framställas empiriskt i varje enskilt fall. Huvudtanken inom RCT, vad avser om en individ engagerar sig för att bidra till någon kollektiv nytta, kan förklaras genom en enkel formel.

$$V * P + S - C > 0$$

I formeln motsvaras V av det värde en enskild individ bedömer sig ha av att den kollektiva nyttigheten kommer till stånd. P är den sannolikhet som individen bedömer att den egna insatsen kan bidra till att nyttigheten produceras. Det personliga engagemanget för att åstadkomma en kollektiv nytta kan ge personliga fördelar som inte direkt är förknippade med nyttigheten, benämns selektiva incitament S . Den personliga insatsen är även förknippad med kostnader, C .

”Formeln innebär – för en enskild individ – att om värdet av den kollektiva nyttigheten multiplicerat med sannolikheten för att den egna insatsen avgör att nyttigheten produceras, plus värdet av de selektiva incitamenten minus kostnaden för att delta har ett positivt värde, så kommer individen att engagera sig för att den kollektiva nyttigheten produceras. Av formeln följer bland annat att en person mycket väl kan engagera sig i en kollektiv aktion även om denne bedömer att aktionen är utsiktslös. Det räcker att det selektiva incitamentet i form av exempelvis personlig tillfredsställelse är större än de personliga uppoffringarna av att delta”

(Falkemark 1999)

Falkemark exemplifierar RCT analysen bland annat genom beskriva Fräntorpsbornas lyckade aktion för att stoppa ett motorledsprojekt. Bakgrunden var att villaägare i Fräntorp fick brev från Göteborgs kommun och Vägverket. I brevet aviserades att rivning av fastigheter i området var nödvändiga för uppförandet av en motortrafikled. I området skapades då en proteströrelse som till slut blev framgångsrik. RCT analysen kan visa på bidragande orsaker som gjorde att proteströrelsen drogs igång. En ledande person i uppstarten av proteströrelsen var ordföranden i egnahemsföreningen, mycket beroende på det förväntningstryck ordföranden fick på sig då rivningshotet dök upp. Det finns alltså här ett klart selektivt incitament (S) för ordföranden att göra något, oberoende av hur ordföranden bedömde sannolikheten för framgång. Det selektiva incitamentet bestod alltså av det positiva värdet av andras uppskattning. På kostnadssidan (C) återfinns poster som till exempel tid och energi. Värdet (V) i fallet Fräntorp måste både initiativtagare och övriga tillkommande i proteströrelsen ha bedömt som mycket stort beroende på att tvångsmässig flyttning medför en plågsam upplevelse. Den kollektiva nyttigheten av att undanröja expropriationsbeslutet måste anses ha ett betydande värde. Sannolikheten (P) för att proteströrelsen skulle bli framgångsrik kan bedömas utifrån det faktum att närliggande områden, som Partille och Munkeback lyckats med att stoppa motorvägsplaner. Detta medför att sannolikheten för att lyckas även i Fräntorp kan bedömas som goda.

RCT analysen om varför det uppstod en proteströrelse mot motortrafikleden i Fräntorp kan sammanfattas enligt följande.

- $V * P$ hade ett betydande positivt värde, (V) var i detta fall stort och sannolikheten (P) var ej försumbar.
- De selektiva incitamenten (S) var även de betydande, eftersom någon form av aktion var nödvändig.
- Kostnaderna (C) var i detta fall överkomliga

Ovanstående resonemang ger att summan av V*P och S klart översteg C, vilket medförde att proteströrelsen drogs igång. Varför proteströrelsen blev framgångsrik, kan bland annat förklaras genom att det saknades studier som visade samhällsnyttan med projektet, samtidigt som proteströrelsen identifierade ett antal problem och brister i det material som förelåg om projektet. Politikerna hade således inga argument kvar för att genomföra projektet.

5.3 NIMBY – syndromet

Ett skäl till varför protesaktionen i exemplet Fräntorp blev framgångsrikt, anser Falkemark dels bero på aktionens NIMBY karaktär. NIMBY är en förkortning och står för **Not In My BackYard**, och kan sägas vara en sammanfattande benämning på opinionsbildningar när närområdesmiljön hotas av till exempel ett planerat byggprojekt.

I boken "Essential Injustice" tar Benjamin Davy bland annat upp problematiken med NIMBY - betonade protestaktioner.

"Your backyard is where you are most vulnerable, and this is why you do not tolerate any pollution of your backyard. The backyard is a metaphor for safety, purity, and privacy. This may explain why the social phenomenon of local opposition against unwanted development is called "the NIMBY syndrome". And indeed, many environmental and land use conflicts result from the violation of citizens' ideas and illusions about safety, purity and privacy.
(Davy 1997)

Davy förklarar NIMBY syndromet som en aktion av ett lokalsamhälle, deras invånare eller medborgargrupper, vars mål är att stoppa ett projekt från att genomföras. Denna protestform uppkommer framförallt vid kontroversiella byggprojekt som påverkar lokalsamhället på ett betydande sätt. Davy nämner även begreppet LULU:s (Locally Unwanted Land Use), som ett samlingsnamn på lokalt oönskade byggprojekt där proteströrelser av NIMBY karaktär är vanligast förekommande.

"How can a development dispute be resolved if a proposed project meets all economic, ecological, and legal requirements, but still is not accepted by the public"
(Davy 1997)

Matrisen i figur 5:4 visar olika möjliga alternativ för utvecklingen av processen med att genomföra ett projekt som i någon grad påverkar en lokalbefolkning negativt.

<p>I <i>Liten skada</i> Projektet genomförs inte under den närmaste framtiden</p>	<p>II <i>Lågt värde</i> Projektet genomförs inte, marken kommer att användas för ett annat syfte</p>
<p>III <i>Högt värde</i> Projektet genomförs, på Bästa möjliga sätt</p>	<p>IV <i>Stor skada</i> Kostsam NIMBY process startas</p>

Figur 5:4 alternativ för processutveckling av byggprojekt (Davy 1997)

Alternativ III ger bästa möjliga utfall med lägsta skadan, detta alternativ kan till exempel uppkomma vid en lyckad planeringsprocess där byggherren och lokalbefolkning gemensamt kommit fram till den bästa lösningen. Alternativ I är ett fall där planeringsprocessen givit ett godkännande från lokalbefolkningen, men byggherren väljer av någon anledning att inte fullfölja projektet. Marken förblir outnyttjad och för de inblandade parterna är skadan av att projektet inte genomfördes låg.

I Alternativ II ger byggherren med sig för en lokal opinion och fullföljer inte projektet, vilket kan leda till att marken används för något annat syfte. Byggherren får i detta fall inte ut maximalt värde av markanvändningen, men samtidigt blir skadan låg beroende på att byggherren stoppade ett projekt i tid, om detta inte skett hade alternativ IV inträffat. Både byggherren, som vill genomföra projektet, och den lokala opinionen mot projektet står på sig, vilket leder till en för båda parter kostsam NIMBY process.

En byggherre bör i sin planeringsprocess sträva efter att få en process enligt alternativ III i figur 5:4, men samtidigt måste byggherren ha en objektivitet om projektet och i tid upptäcka om projektet är ogenomförbart. Genom att stoppa projektet i tid minimeras skadan, till exempel genom redan nedlagd kostnad i projektet ligger på en låg nivå. Dock måste en byggherre försöka undvika att hamna i en NIMBY process enligt alternativ IV, om detta av olika skäl är oundvikligt måste byggherren kunna hantera och ha en beredskap för denna typ av opinionsbildningar.

5.4 Lokala opinionsbildningar

5.4.1 Undersökning av tunnelbygget under Hallandsås

På senare år ifrågasätts byggprojekt allt oftare av lokalbefolkning och debattörer. Det bildas allt oftare aktionsgrupper mot genomförandet av byggprojekt. Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS)¹² genomförde 1998 en studie av tunnelbygget genom Hallandsås. Studiens avsikt var att beskriva lokalbefolkningens upplevelser och inställningar i samband med byggandet av järnvägstunneln under Hallandsås. Undersökningen genomfördes som telefonintervjuer, totalt 100 st, varav 47 män och 53 kvinnor. Trots det relativt begränsade urvalet dras ändå slutsatsen att undersökningen ger värdefulla data om lokalbefolkningens tankar och upplevelser om tunnelbygget och dess olika aspekter. Ur ett projektledningsperspektiv är följande huvudresultaten av undersökningen intressanta:

- Tunnelbygget upplevs som ett bekymmersamt lokalt miljöproblem. På frågan om vilket miljöproblem som oroade svarade 43% tunnelbygget, dock anges inte i studien på vilket sätt som tunnelbygget anses som ett miljöproblem. Hela 70% ansåg även att tunnelbygget är en starkt bidragande orsak till den försämrade lokala miljön. Detta resultat är inte speciellt överraskande med tanke vad som hänt i projektet (grundvattenläckage, Rhoca Gil), dock blir det en intressant utmaning för projektledningen att förankra en fortsättning av tunnelbygget om beslut tas på att det skall slutföras. De miljöargument som läggs fram måste i princip medföra en avsevärd förbättring för att kompensera för den miljöförstöring som redan skett.
- Hela 33% av de tillfrågade angav att de deltagit i en aktion eller offentlig viljeyttring mot tunnelbygget. Denna process kommer antagligen att bestå vid en eventuell fortsättning på tunnelbygget, och måste således hanteras på ett tillfredställande sätt.
- En konsekvens av en otillfredsställande förankringsprocess i tidigare skeden är att hela 88% upplever att de haft litet, mycket litet eller inget inflytande över processen vid planering och genomförandet av tunnelbygget.
- Information blir allt viktigare i dagens samhälle, och det krävs resurser i byggprojektet för att hantera information till allmänheten. Det gäller att inte släppa initiativet i informationsflödet utan att informera om positiva och negativa konsekvenser i ett projekt så tidigt som möjligt. I undersökningen uppgav endast 0,9% att de fått information om giftutsläppet (Rhoca Gil) av Banverket, medan hela 87,9% angav att de fått informationen via någon form av massmedia (tidningar, radio och TV). Detta medför att projektledningen genom att släppa initiativet i informationshanteringen, har gjort det svårare för dem att i ett senare skede förklara vad som egentligen hände och varför.

Ur studien kan även utläsas att projektledningen för tunnelbygget ej tog hänsyn till ortsbefolkningen och dess åsikter. Ortsbefolkningen kände att de saknade inflytande över processen, trots att de ansåg sig ha relevant information om lokala förhållanden att tillföra

¹² ”Tunnelbygget genom Hallandsås – Lokalsamhällets dilemma”

projektet. Hänsyn till lokalbefolkningens kunskap och erfarenhet bör hanteras på ett bättre sätt. Det har visat sig att i projekt där metoder för att ta tillvara kompetensen hos lokalbefolkningen medfört upptäckt av nya lösningar på problem i projektet. Genom att ge lokalbefolkningen möjlighet att påverka ett byggprojekts utformning, kan det även bli lättare att hantera en framgångsrik förankringsprocess.

Om vi antar att studien av tunnelbygget kan appliceras generellt på alla byggprojekt, visar den bland annat att lokalbefolkning känner frustration över att inte kunna påverka processen vid planering och genomförandet av byggprojekt som påverkar den lokala miljön. Korrekt information om vad som pågår i ett byggprojekt är av vikt att få ut så fort som möjligt till den berörda allmänheten. Genom att överlåta informationsspridningen till massmedia tappar projektledningen ett initiativ i informationshanteringen som är svårt att återta. Sist men inte minst visar även undersökningen av tunnelbygget att lokalbefolkning är relativt benägen att bilda opinionsgrupper utanför det parlamentariska systemet för att på detta sätt påverka ett byggprojekts genomförande.

5.4.2 Lokal demokrati

”Lokala politiska dialoger” (Stig Montin mfl) är en empirisk studie av olika demokratiseringsprojekt i Örebro kommun. Olika former av deltagardemokratiska projekt har åter blivit aktuella i många kommuner, vilket i sig inte är något nytt. Redan på 1970-talet fanns en ambition att ha ett högt medborgardeltagande till exempel vid utformandet av den fysiska planeringen inom kommunen. Det som förändrat situationen är att den partipolitiska representativa demokratin på olika sätt har börjat ifrågasättas. Ett individualistiskt argument är att den politiska sfären bör träda tillbaka till förmån för medborgarnas individuella inflytande och ansvar, ett kollektivt inriktat argument är att det bör utvecklas nya kollektiva former för medborgarinflytandet.

”Utvecklingen i många kommuner och lokalsamhällen tyder dock på att många medborgare ofta vill skapa en kollektiv demokratisk organisering snarare än individuella lösningar. De etablerade demokratiska institutionernas förmåga att definiera behov och problem, prioritera och mobilisera resurser ifrågasätts allt mer. De traditionella politiska partierna har förlorat i förmåga att utgöra vitala demokratiska rörelser. Alternativa demokratiska former utvecklas, såsom brukardemokrati och nygamla byalagsrörelser. I vissa fall handlar det om lokal medborgarorganisering som med eller utan kommunledningens benägna tillstånd utvecklar egen problemlösningsförmåga. I andra fall finns det kommunalpolitiska strategier utvecklade i riktning mot nya former av medborgar- och brukarinflytande. Genomgående förefaller stora delar av denna demokratiorganisering bygga på en platsorienterad snarare än en partiorienterad demokratiideologi. Det betyder att problem och utmaningar i det gemensamma territoriet bildar en starkare referenspunkt för idéer om samhällsutveckling och demokratiska arbetsformer än partipolitiska ideologier.”
(Montin mfl 1998)

För att bilda ett bra klimat för ett publikt engagemang i till exempel planeringsprocessen, krävs att människor känner sig delaktiga och att de kan påverka ett beslut

”Eftersom engagemang inte är ett medel i sig utan snarare ett resultat av någonting annat så är det knappast möjligt att organisera engagemang med utgångspunkt från noll. Som förutsättning för engagemang kan vi utgå från de villkor som är motsatta främlingskapet; inflytande istället för maktlöshet, meningsfullhet istället för tomhet och sammanhang istället för isolering. Om man som individ ges möjlighet att i samverkan med andra utveckla en meningsfull aktivitet som känns relevant utifrån gruppens egna behov är detta första steget mot äkta engagemang. Att vara engagerad i gemensamma angelägenheter innebär ofta en vilja att utveckla inflytandet över vad som händer i sammanhanget, till exempel i närmiljön, vilket i samma stund blir en fråga om maktfördelning. Verklig makt och äkta inflytande måste få resultera i handling. Som samverkansgrupp måste man ges befogenheten att i handling förändra det som behöver göras. I annat fall är risken att engagemanget upphör eller helt uteblir och istället tar besvikelsen överhand och motverkar ytterligare försök att utöva inflytande”

(Montin mfl 1998)

Det behövs ett samspel där beslutande organ ger förutsättningar och resurser för ett engagemang hos medborgarna och att man sedan tillsammans verka för att meningsfulla aktiviteter och beslut genomförs. Här behövs det samverkansmodeller som kopplar samman medborgerliga nätverk med de formella instanserna till exempel olika planeringsorgan i den fysiska planeringen.

6 Aktörsperspektiv

Hur byggsektorns aktörer agerar utifrån deras interna relationer och organisationsformer utgår till stor del från det konkreta byggprojektet¹³. Erfarenhetskunskapen, som erhålls i den praktiska verksamheten ges ofta en central roll inom byggsektorn. Erfarenhetskunskapen beskrivs som en tyst och outtalad kunskap som i vissa fall kan vara hämmande på kunskapsöverföring och förändringsbenägenhet.

”Genom att diskutera problem som sektorn själv identifierar, såsom sjuka hus och höga byggkostnader, har vi försökt visa hur organisatoriska, kulturella och sociala faktorer påverkar hur aktörerna tänker och agerar. De olika aktörskategorierna har ofta olika förklaringar till problemen. I fråga om problemens lösning kommer de dock fram till väldigt likartade koncept. Vi har också sett att detta inte beror på att andra lösningar inte finns att tillgå. Vi menar att de likartade valen av lösningar visar på hur sektorn genom sitt sätt att fungera sätter ramar för vad som är tänkbart och vilken kunskap som är möjlig att använda.”
(Ericson, Johansson 1994)

För att uppnå en tillfredsställande förankringsprocess kan det vara tvunget att bryta upp en del av de strukturer som finns i byggsektorn, för att på så sätt finna nya vägar för kommunikation mellan byggprojektets interna och externa intressenter. Vem som bygger och aktörernas sammansättning i byggprojektet har stor betydelse för slutresultatet.

Sociala konsekvenser är svåra att uppskatta som kostnader i ekonomiska termer, vilket medför att de ofta underskattas eller försummas. Detta kan medföra att sociala kostnader belastar andra än projektet, i värsta fall kan det belasta de individer som påverkas av projektet. En studie av socioekonomiska aspekter vid vattenresursplanering¹⁴, anger att de sociala effekterna, både i form av byggprojektets effekter på befolkningen och i form av befolkningens påverkan på byggprojektet, är viktiga att beakta vid planering och genomförande av ett byggprojekt. Även om studien i första hand är gjort utifrån ett U-landsperspektiv är många av de grundläggande aspekterna generellt gällande även i industriländer och för andra byggprojekt av kontroversiell natur.

”In recent years, it has become more and more obvious that hydropower projects can not be designed only in accord with technical and economic criteria. The study of social relationships has come to play an increasing role in the process of demonstrating the feasibility of a project and in its implementation.”
(Ismodes 1997)

¹³ Birgitta Ericson, Britt-Marie Johansson, ”Bostadsbyggandet i idé och praktik”

¹⁴ Amparo Ismodes, ”Socio-Economic Aspekts in Water Resources Development”

De negativa konsekvenserna för ett byggprojektet utifrån en otillräcklig förankringsprocess kan vara följande¹⁵:

Konflikter med lokalbefolkning

Om det inte tas hänsyn till den lokalbefolkning som påverkas av ett projekt, finns det stor risk för framtida konflikter som i sin tur ger en mängd negativa konsekvenser för projektet i fråga.

Komplicerad beslutsprocess

Beslutprocessen vid genomförandet av byggprojekt är komplicerad och kan få många oväntade konsekvenser om den behandlats otillfredsställande, inte minst ur ett socialt perspektiv.

Förseningar och kostnadsökningar

Konflikter med lokalbefolkning leder nästa alltid till stora förseningar av projektet, ofta med kostnadsökningar till följd.

Negativ publicitet för inblandade företag En dåligt genomförd förankringsprocess kan leda till att opinionen mot ett företag sprids och genererar negativ publicitet och reklam.

Det är också av vikt att få kunskap om vilka bakomliggande orsaker och beteenden som påverkar förankringsprocessen, för att kunna bedöma vilka resursinsatser som kan ge en positiv effekt i förankringsprocessen. Som en del av utredningen av tunnelbygget under Hallandsås¹⁶ genomfördes en rättsociologisk undersökning av tunnelbygget.¹⁷ Studien omfattar dels de rättsregler som gjort sig gällande i sammanhanget och dels de normer som styrt de ansvarigas handlande.

”Det finns således en rad rättsliga bestämmelser som skulle tvingat fram svaren på de frågor som man nu i efterhand efter folkliga och politiska påtryckningar och offentlig uppmärksamhet tvingats ta ställning till. Syftet med dessa bestämmelser är just att undvika att hamna i en situation där man tvingas avbryta ett redan påbörjat projekt för att det visar sig att inblandade intressen inte beaktats”
(Hydén, Baier 1998)

I ett rättsociologiskt perspektiv sätts problematiken med Hallandsåsprojektet i relationen mellan rättsregler och normer. Normer är de uppfattningar och värderingar som finns i samhället om hur man ska handla i olika situationer, som är socialt och kulturellt bestämda. Normer finns även i samhällets delsystem såsom politiska, administrativa och ekonomiska normer. Till detta bör även läggas de normer som styrs av naturlagarna. Rättsregler är en speciell typ av normer, som är politiskt bestämda av vad som ska gälla i en viss situation. Det kan här talas om en rättsociologisk paradox.

¹⁵ Se Ismodes 1997

¹⁶ Statens offentliga utredningar SOU 1998:137

¹⁷ Håkan Hydén, Matthias Baier När kunskapen blir onödig – om normativ assymetri i fallet Hallandsåsen

”För att en rättsregel skall fungera fordras att det redan finns normer till stöd för den rättsliga regleringen. Finns inte det uppstår kontrollkostnader i samband med att särskilda myndigheter måste sättas upp för regelns genomförande eller för kontrollen av regelns efterlevnad”

(Hydén, Baier 1998)

Den rättsliga styrningen är således begränsad på så sätt att den inte kan avvika allt för mycket från den allmänna uppfattningen. Om gängse normer går direkt emot en rättsregels innehåll, saknar regeln inte bara stöd i normer utan är ideligen utsatt för hot från konkurrerande normsystem. I sådant fall ökar kontrollkostnaderna för regeln ytterligare och ett fenomen som kallas neutraliseringstekniker kan uppstå. Detta innebär att även om en norm stöder en uppfattning, till exempel ett gott miljöbeteende tenderar den att under vissa villkor neutraliseras och ersätts med en konkurrerande och starkare norm.

Den politiska styrningen av miljön med rättsliga medel har betydande svårigheter eftersom miljöfrågorna har en enfrågekaraktär vilket gör det svårt att finna allianser i regleringshänseende.

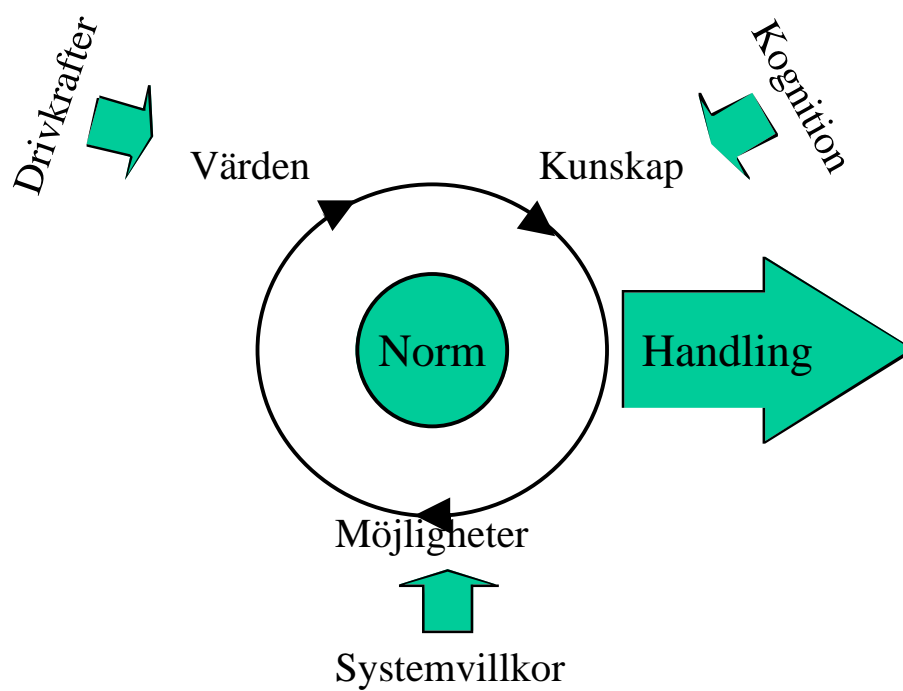
”Den enda öppning som finns är att låta enskilda människor i större utsträckning komma till tals i planeringsprocessen för olika projekt. I de fall det redan förekommer idag är dock den normativa kraften för svag. Det betraktas mer som enskilda ståndpunkter än som uttryck för normativa uppfattningar.”

(Hydén, Baier 1998)

Normer¹⁸ har sin bakgrund i något av dessa system, det sociokulturella, det ekonomiska, det politiska systemet samt de naturliga systemen. En viktig komponent i normen är kunskap, vilket är en förutsättning för att normen skall kunna genomföras.

Normen byggs upp av systemvillkor som de samhällliga och naturliga systemen ställer upp, kognition och drivkrafter, vilka ger den kunskap, de möjligheter och de värderingar som bygger normen och anger hur vi handlar i olika situationer (se figur 6:1).

¹⁸ Håkan Hydén, Matthias Baier När kunskapen blir onödig – om normativ assymetri i fallet Hallandsåsen



Figur 6:1 teoretisk uppbyggnad av norm och handling (Hydén, Baier 1998)

7 Byggherreorienterat perspektiv

7.1 Förankringsprocessen- en projektledningsuppgift?

Ett projekt är en unik process bestående av styrda aktiviteter med start och ett slutdatum, initierad för att uppnå ett mål som uppfyller specifika krav, inklusive begränsningar i tid, kostnader och resurser (SS-ISO 10006). Med denna definition på projekt faller de flesta byggprojekt inom ramen för ett typiskt projekt, med ett mål, en fastställd kostnad och en tidbegränsning. Till varje projekt medföljer intressenter, interna och externa, dessa påverkar projektets planering och genomförande på en rad olika sätt vilka måste hanteras på ett tillfredställande sätt för att projektet skall bli framgångsrikt. Project Management Institute (PMI) definierar intressenterna i projekt på följande sätt.

”Project stakeholders are individuals and organizations who are actively involved in the project, or whose interests may be positively or negatively affected as a result of project execution or successful project completion. The project management team must identify the stakeholders, determine what their needs and expectations are, and then manage and influence those expectations to ensure a successful project.”
(PMI 1996)

I ett byggprojekt är det således viktigt att identifiera de intressenter som kan påverka byggprojektet positivt eller negativt, samt att det finns metoder och verktyg i projektledningen för att hantera intressenternas krav. Att hantera intressentkrav är inte okomplicerat eftersom olika intressenters mål ofta skiljer sig och även ibland är varandras motsatser. Förankringsprocessen innebär att hantera konflikter som uppkommer mellan olika intressenters mål, exempelvis finns å ena sidan en byggherre med mål att uppföra byggprojektet inom ramen för tid, kostnad och utformning, medan det finns lokala intressenter som anser att byggprojektet inte bör uppföras som det är tänkt, utan kräver mer eller mindre omfattande förändringar av byggprojektets utformning och placering.

SS-ISO 10006 ”Kvalitetsledning – Riktlinjer för kvalitet i projektledning” anger ett projekt som bestående av processer. Processerna delas i två kategorier, projektledningsprocesser och produktrelaterade processer. Det kommer här att fokuseras på projektledningsprocessen, eftersom förankringsprocessen bör ses som en projektledningsuppgift och ej en produktrelaterad process. SS-ISO 10006 grupperar projektledningsprocesserna i tio grupper. Den första gruppen behandlar den strategiska processen. Den andra gruppen hanterar inbördes beroenden mellan de övriga processerna. De övriga grupperna hanterar processer relaterade till omfattning, tid, kostnader, resurser, personal, kommunikation, risk och inköp.

SS-ISO 10006 behandlar intressenternas påverkan på projektet på olika sätt inom de angivna processerna. Som en del av den strategiska processen skall beaktas att tillfredsställelse av

kundens och övriga intressenters krav är övergripande för projektet. Behov och krav från kunder och övriga intressenter bör vara klarlagda så att alla processer fokuseras på att uppfylla dessa krav och behov.

”Kontakt bör tas med alla intressenter, och om så befinns lämpligt, bör deras synpunkter efterfrågas under hela projektet. Konflikter mellan olika intressenters behov bör lösas. Vanligtvis, när konflikter uppkommer mellan kundens och andra intressenters behov så prioriteras kunden. Överensstämmelse med intressenter bör formaliseras. Bevakning av förändringar i intressenternas behov, inklusive nya intressenters behov, bör fortsätta under hela projektet.”
(SS-ISO 10006)

Det är således av stor vikt att alla intressenters behov och krav kan hanteras inom processerna för ett projekt. Den berörda allmänheten, vid genomförandet av ett byggprojekt, bör ses som en viktig intressent med klara krav och behov, men även med lokalkunskap och kompetens som kan tas tillvara positivt inom byggprojektet genom att engagera allmänheten. Det är också av vikt att definiera vem som är kunden, eftersom kundens krav principiellt skall gälla över andra intressenters krav, dock är det svårt att definiera vem som är kunden vid offentliga investeringar till exempel byggandet av en väg. Kunden och kundens behov måste vara klarlagt, innan processen med att genomföra ett projekt påbörjas, för att kunna relatera övriga intressenters behov till kundens behov.

Både i PMI:s ”A guide to the project management body of knowledge” och SS-ISO 10006, tas kommunikation från projektet till intressenterna upp som en viktig process att behandla. Det är av vikt att projektet hittar processer som underlättar informationsutbytet.

De kommunikationsrelaterade processerna¹⁹ skall säkerställa tidigt och ändamålsenligt skapande, insamlande, spridande och lagrande, samt slutlig disposition av projektinformation. De kommunikationsrelaterade processerna är följande:

- Kommunikationsplanering: planera projektets informations- och kommunikationssystem;
- Informationshantering: tillhandahålla nödvändig information till medlemmarna i projektorganisationen och till övriga relevanta intressenter;
- Kommunikationsstyrning: styra kommunikation i enlighet med det planerade kommunikationssystemet.

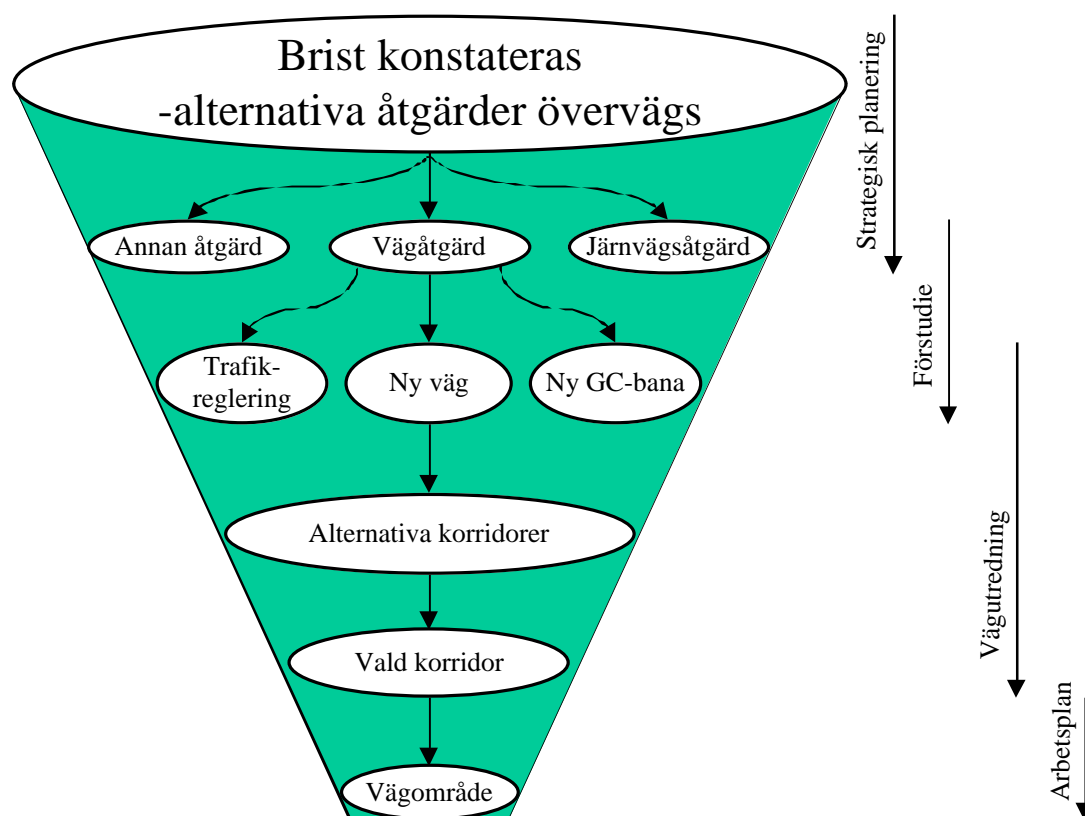
I förankringsprocessen för byggprojekt finns en del exempel på hur kommunikation mellan projektledning och allmänhet totalt misslyckats, till exempel tunnelbygget under Hallandås. Samtidigt finns exempel på projektorganisationer som satsar stora resurser på informationsutbytet med allmänheten. Ett exempel är Citytunnelprojektet i Malmö där en informationsavdelning bildats med syftet att så öppet som möjligt kommunicera med allmänheten och övriga intressenter i projektet.

¹⁹ Enligt SS-ISO 10006

Dock kan det sägas att hanteringen av förankringsprocessen i ett byggprojekt i Sverige i stort baseras på de formella samråd som måste genomföras enligt lagstiftningen, där allmänheten generellt sett har dålig kunskap om möjligheten att påverka utformningen av ett byggprojekt via till exempel samråd. Kunskapsbristen innebär således att påverkansmöjligheterna blir begränsade.

I vägverkets projekthandledning ”Planering och projektering av vägar – förankring och beslut”, behandlas problematiken med externa intressenter. Som ett grundläggande krav i planeringen anges öppenhet, där projektets parter och intressenter öppet skall redovisa mål och intressen. Processen beskrivs dock till stor del i formella termer av till exempel samrådsförfaranden enligt PBL eller väglagen, och saknar gemensamma metoder och verktyg för att hantera en informell förankringsprocess.

Den principiella uppbyggnaden av Vägverkets planerings- och beslutsprocess²⁰ består av fyra faser, strategisk planering, förstudie, vägutredning och arbetsplan där alternativen för genomförandet av projektet blir snävare efter varje fas (se figur 7:1).



Figur 7:1 Vägverkets planeringsprocess

²⁰ Banverkets beslutsprocess är till stora delar lika med Vägverkets, se ”Planeringsformer – idéstudie, förstudie, järnvägsutredning”, Banverket 1997.

Vägverkets strategiska planering innebär att efter de nationella trafikpolitiska målen, konkretisera vilka väginvesteringar som behöver göras, både vad gäller nybyggnad samt drift och underhåll av befintligt vägnät, för att uppfylla de nationella målen. Den strategiska planeringen ligger till grund för långsiktiga planer för vägnätet, och ligger sedan till grund för den fysiska och ekonomiska planeringen av vilka investeringar som skall genomföras.

Det första och kanske viktigaste beslutet i planeringsprocessen av en väginvestering tas när förstudien läggs fast. Förstudien består av en programfas, en analysfas och en beslutsfas. Programfasen inleds med att studera den strategiska planeringen, samt att samråda med myndigheter och eventuellt organisationer och företag planeras in. Dock nämns det här ingenting om hur berörd allmänhet på ett tidigt stadium kan vara med påverka projektets utformning. Programfasen avslutas med att beslut tas om att starta projektet. Analysfasen indelas i två steg, under steg 1 studeras alternativa åtgärder för att lösa de brister som identifierats i den strategiska planeringen, samt utarbetas beslutsunderlag för om och hur dessa brister skall åtgärdas. Om föreslagen åtgärd är byggande av ny väg inleds steg 2. Här sammanställs underlag för inom vilket område den nya vägkorridoren skall lokaliseras. I beslutsfasen av förstudien sammanställs beslutshandlingen för projektets framtid. Beslutshandlingen skall innehålla underlag för beslut om att:

- Bristerna skall åtgärdas, åtgärden kan vara vägåtgärd eller annan typ av åtgärd.
- Objektet skall drivas vidare eller inte.
- En vägutredning skall upprättas, eller om man skall gå direkt till arbetsplan.
- Start och målpunkt för objektet, eventuellt med förslag till indelning i delobjekt inför den fortsatta planerings- och projekteringsprocessen.
- Områdesavgränsning

Dessutom skall beslutshandlingen bland annat rekommendera förankringsform, men här fokuseras på den formella förankringen genom antingen Vägverkets process eller genom processen angiven i PBL. I dessa båda processer behandlas förankringen hos allmänheten via de formella samråd som här anges, vilket i princip innebär att allmänheten får reagera på redan färdiga förslag, utan reell möjlighet att påverka alternativa lösningar av projektet.

Nästa steg efter förstudien är att genomföra en vägutredning. Vägutredningen består av en programfas, en skissfas, en förslagsfas och en beslutsfas. Syftet med vägutredningen är att slutgiltigt fastställa vilken vägkorridor som skall utnyttjas för projektet. Om man i förstudien tagit hänsyn till lokalbefolkningens synpunkter, skulle man i vägutredningen kunnat utnyttja dessa kontakter i arbetet med att välja rätt sträckning för vägen. Det samråd genomförs i skissfasen av vägutredningen, där olika alternativa sträckningar föreslås, är ett markägarsammanträde, där fastighetsägare och andra intressenter skall ges möjlighet ha synpunkter på förslag och alternativa lösningar. Hur och när markägarsammanträdet skall genomföras, avgörs från fall till fall.

Det saknas en gemensam strategi för hur förankringen hos berörd lokalbefolkning skall hanteras. Jämför med de referensgrupper som används i Citytunnelprojektet i Malmö, där synpunkter från berörd lokalbefolkning kontinuerligt samlas in och behandlas under hela planerings- och genomförandeprocessen.

När vägkorridoren fastställts i vägutredningens beslutsfas, påbörjas arbetsplanen där nödvändiga undersökningar och konsekvensbeskrivningar genomförs. Dessa ligger sedan till grund för att projektera fram bygghandlingar.

Riktlinjerna i Banverkets projektledningshandbok ”Planeringsformer, idéstudie, förstudie, järnvägsutredning” är princip likadana som Vägverkets. I både verkens handledningar behandlas förankringsprocessen som en formell tillståndsprocess, där samråd och utställningar skall genomföras enligt lagar som till exempel PBL, väglagen och lagen om byggande av järnväg. Gemensam strategi för den informella förankringsprocess som kan uppstå genom att lokala grupper opponerar sig mot ett projekts genomförande behandlas ej, utan hanteringen av denna lämnas upp till projektledningen.

För att hantera den informella förankringsprocessen vid ett byggprojekt på ett tillfredställande sätt behövs metoder och verktyg inom ramen för en projekthandledning, för hur denna process skall hanteras. Som ett komplement till projekthandledningen har vägverket gett ut en publikation som mer behandlar den informella processen²¹, med fokus på dialogen mellan ett projekts intressenter.

”I en dialog måste alla deltagare ges möjlighet att ta del av den andra partens förslag och åsikter – begrunda och besvara dem.....Den kunskap som finns hos brukarna, de boende eller de berörda är viktig att ta tillvara i alla plansammanhang.”
(de Laval 1999)

Om intressenternas kunskap och erfarenheter tas i beaktande på ett bättre sätt än idag, kan risken för överklaganden minimeras. En god dialog kan också vara till hjälp reda ut var de äkta konflikterna består av, samt att lokalisera de falska konflikterna som beror på missförstånd. Kommunikation och dialog med om världen behöver stöd i form av kommunikationsplanering. De Laval anger att en kommunikationsplan bör innehålla:

- Syftet med kommunikationen
- Kommunikationsmål
- Strategi för kommunikationen
- Målgrupper
- Kanaler
- Aktiviteter och tidplan
- Kritiska framgångsfaktorer
- Utvärdering av kommunikationen

²¹ Susanne de Laval, ”Samråd och dialog”, Vägverket 1999. Baseras delvis på hennes avhandling ”Planerare och boende i dialog”

7.2 Metoder för hantering av förankringsprocesser

7.2.1 Konsensusbyggande

Konventionella metoder för att hantera meningsskiljaktigheter, speciellt inom offentlig sektor, har visat vara mer och mer bristfälliga. Offentliga beslutsfattare har upptäckt att den traditionella metoden ”beslut – tillkännage – försvara” är oacceptabel. (Consensus Building Institute, USA).

Konsensusbyggande är en konfliktlösningsmetod med ursprung i USA, som bygger på informella förhandlingsmetoder med representanter för alla intressentgrupper vid genomförandet av ett projekt. Målet med konsensusbyggande är att skapa lösningar på konflikter som kan gynna alla parter istället för kompromisslösningar eller ”vinna och förlora” lösningar.

Bakgrunden till tankar om konsensusbyggarmetoder uppkom i det faktum att nästan alla försök, i USA, att bygga fängelser, motorvägar, elkraftverk, mentalvårdsinrättningar eller bostäder för låginkomsttagare utmynnade i protester från boende i närmiljön²². Ett annat skäl var att konflikter vid offentliga beslut ofta blir föremål för rättstvister. Domstolarna brukar dock sällan besluta med utgångspunkten att alla intressenters behov skall bli uppfyllda, utan deras uppgift är att tolka lagen vilket ofta ger att en part får rätt. Domstolsförfarandet är också väldigt tids- och resurskrävande.

Konsensusbyggande innebär att genom förhandlingar försöka hitta samförståndslösningar som ger en gemensam nytta för alla inblandade parter, för att undvika att konflikter leder till tvister i domstol. Samförstånd förutsätter dock att det föreligger tydlig information om givna villkor och en öppenhet för ömsesidig påverkan i syfte att skapa och vidmakthålla en avgörande känsla av tillit och delaktighet. Det kan till exempel röra gemensamma utgångspunkter och referensramar för faktainsamling. Det finns exempel där ett initialt motstånd förvandlats till kreativa lösningar. Det är viktigt att byggherren ser denna typ av dialog som samråd mellan flera parter snarare än affärsförhandling och det ställer delvis nya krav på kompetens inom byggherrefunktionen (IVA 1998)

För att uppnå goda samförståndslösningar måste utfallet av förhandlingarna bygga på fyra grundläggande principer, rättvisa, effektivitet, klokhet och stabilitet. (Susskind, Cruikshank 1987)

²² Lawrence Susskind, Jeffrey Cruikshank ”Breaking the Impasse – Consensual Approaches to Resolving Public Disputes”

Rättvisa	Det bästa sättet att bedöma om en förhandlad överenskommelse är rättvis är att utvärdera attityder och uppfattningar om överenskommelsen hos de parter som är mest påverkade av den. Om de inblandade parterna uppfattar överenskommelsen som rättvis är sannolikheten att de håller sig till överenskommelsen större.
Effektivitet	En överenskommelse måste vara effektiv såtillvida att den är möjlig att genomföra inom en rimlig tidsram. Om det är så att en överenskommelse genom konsensus bara obetydligt mer rättvis än en utan konsensus, men samtidigt betydligt mer ineffektiv då är det med all sannolikhet inte värt besväret att söka en konsensuslösning.
Klokhhet	En klok överenskommelse bygger på att alla parter i en överenskommelse har haft tillgång till samma experthjälp (till exempel teknisk expertis inom ett visst område) i syfte att hitta den bästa gemensamma lösningen för alla parter
Stabilitet	En nyckelfaktor är att överenskommelsen är stabil, det vill säga att inblandade parter inte ingår i en överenskommelse de inte kan hålla. Det måste vara en överenskommelse som är möjlig för alla parter att genomföra.

Ett grundläggande angreppssätt i konsensusbyggande är att komma ifrån lösningar som innebär att en part vinner och en part förlorar, och istället se förhandlingen i en kontext av att alla parter skall vinna. Detta kan uppnås genom att parterna i en konflikt tänker i termer av hur skall vi uppnå våra mål och behov, medan vi samtidigt tillgodoser att våra motparter uppnår sina mål och behov.

Davy (1997) tar också upp konsensusmodeller som hjälpmedel för hantera en lokal opinionsbildning mot förändringar i närmiljön. Konsensusmodeller försöker identifiera i vilken omfattning överenskommelser är möjliga mellan intressenterna i ett projekt. Att leda ett projekt med hjälp av olika former av konsensusmodeller gör intressenterna inom ett projekt medvetna om möjligheterna för att nå en överenskommelse, samt om det samarbete som kommer att krävas för att överenskommelse skall kunna nås. För att uppnå konsensus bör ett antal steg gås igenom.

- Identifiering av alla intressenter som på olika sätt påverkar och påverkas av ett projekt.
- Undersöka omfattningen på eventuella motsättningar mellan intressenterna inom projektet.
- Ta fram alternativ för lösningar som medför en gemensam nytta för inblandade intressenter.
- Om en överenskommelse kommer till stånd få inblandade intressenter att binda sig till överenskommelsen, samt att skapa förutsättning för överenskommelsens genomförande.

7.2.1.1 Facility Siting Credo

I USA har flera metoder för konsensusbyggande utvecklats och utvärderats. Davy (1997) nämner en metod "Facility Siting Credo", som utvecklades på en nationell workshop om planering och lokalisering av byggprojekt 1989 och 1990. Metoden innebär att riktlinjer för hantering av en effektivare process vad gäller lokalisering och planering av byggprojekt togs fram. "Facility Siting Credo" innebär riktlinjer för byggherrar att utveckla projekt genom att söka konsensus samt att utveckla tillit

Facility Siting Credo består av följande riktlinjer.

- Upprätta en process av delaktighet baserad på bred intressentbas.
- Åstadkom en överenskommelse bland alla intressenter att "status quo" är oacceptabelt.
- Sök samförståndslösningar.
- Arbeta med att skapa tillit mellan projektets intressenter.
- Välj den lösning som är bäst anpassad för problemet.
- Garantera ett högt säkerhetstänkande i projektet.
- Välj lösningar som gagnar lokalsamhället.
- Var öppen med alla negativa aspekter av projektets genomförande.
- Koppla villkor till överenskommelser gjorda i projektet.
- Sök alternativa acceptabla lokaliseringar för projektet genom ett frivilligt deltagande av intressenterna.
- Överväg en konkurrensutsatt lokaliseringsprocess.
- Arbeta för geografisk rättvisa.
- Upprätta realistiska tidplaner för projektets genomförande.
- Håll många alternativa lösningar öppna så långt som möjligt i projektet.

7.2.2 Metoder för dialog

De Laval (1999) tar upp ett antal alternativa metoder för att gynna en dialog med intressenterna för ett projekt till exempel en lokalbefolkning, dessa metoder kan vara hjälpmedel i en konsensusbyggande process. Metoderna kan användas var för sig eller i kombinationer med varandra för att få en lokalt fungerande dialog. Följande metoder beskrivs och behandlas.

- Arbetsgrupper
- Seminarier
- Studiecirkel
- Öppet hus
- Charrette
- Arbetsboksmetoden
- Gåtur

7.2.2.1 Arbetsgrupper

Arbetsgruppsmetoden är baserad på frivillighet. De som vill engagera i ett utbyggnadsprojekt bildar arbetsgrupper som träffas och diskuterar projektet. Vid några tillfällen ges möjlighet för gruppen att träffa beslutsfattare och projektledare i syfte att föra en dialog om projektet.

Förfarandet med arbetsgrupper har testats vid bland annat vid förstudien till ett vägprojekt, förbifart Norrtälje. Dialogen inleddes med ett par stormöten där arbetsgrupperna bildades och projektledningen utbytte information med arbetsgrupperna. Arbetsgrupperna arbetade sedan i ungefär en månads tid. Förfarandet med arbetsgrupperna avslutades med ett antal stormöten där projektledningen tog till sig synpunkterna från arbetsgrupperna.

Förfarandet med arbetsgrupper har stora likheter med Citytunnelns användande av referensgrupper, i syfte att skapa en kontinuerlig dialog med den berörda allmänheten som bor och verkar längs projektets sträckning. Syftet med referensgrupperna är att representanter kontinuerligt träffar närboende för att diskutera de förändringar som Citytunneln kommer att innebära för referensgruppens närområde. Arbetet med referensgrupper är tänkt att fortsätta under hela projektet, för att ta till vara på de synpunkter som kommer fram under referensgruppsmötena. Konkret har arbetet med referensgrupperna lett till att flera alternativa förslag och lösningar om stäckning och utformning kommit upp till ytan och diskuteras.

7.2.2.2 Seminarier

Seminarier kan vara ett enkelt sätt att föra dialog. Genom hålla ett antal möten/seminarier, där minst två har samma deltagare, och konkret diskutera den fråga som för tillfället är aktuell. För projektledningen krävs det att man är väl förberedd för att dialogen skall vara givande och ge ett gott resultat för både deltagare och projektledning. Det kan vara lämpligt att använda sig av pedagogiska och visuella hjälpmedel för skapa förutsättningar för en god dialog.

Antalet deltagare i seminariet får inte bli för stort eftersom det är av vikt att alla deltagare får komma till tals. Det kan alltså vara tvunget att hålla samma seminarier flera gånger med olika deltagare för att så många som möjligt skall beredas möjlighet att ge sina synpunkter på projektet.

Seminarier är en metod som kan bli mycket kreativ och givande om den ges rätt förutsättningar. Andra fördelar är att seminarier är enkla att arrangera och tidsåtgången både för projektledning och deltagare är begränsad.

7.2.2.3 Studiecirkel

Att engagera olika intressenter i en studiecirkel är ett annat alternativ för dialog. I studiecirkeln lär sig deltagarna om de frågor som uppkommer i anknytning till ett utbyggnadsprojekt i en kontinuerlig kontakt med projektledningen. En väl fungerande studiecirkel kan bli resurspersoner i ett större samråd eller möte med allmänheten.

7.2.2.4 Öppet hus

Möjligheter för allmänheten att vid olika tillfällen kunna besöka olika instanser vid ett utbyggnadsprojekt, med principen att besökarna under tidsintervall kan komma och gå som de vill. Platsen för besöket kan till exempel vara på ett platskontor för projektet eller vid en tillfällig lokal där information om projektet samt experter och projektledning finns tillgängligt. Allmänheten skall ges möjlighet att få svar på frågor, samt ge synpunkter på

projektet och förslag på förändringar av det. Om tid och plats för det ”öppna huset” väljs med omsorg kan denna metod vara mycket fruktsam.

Metoden är enkel att genomföra, dock krävs det en del förberedelse så att all väsentlig information och expertis finns tillgänglig vid genomförandet.

7.2.2.5 Charrette – modellen

Charrette – modellen innebär att alla intressenter inom ramen för ett byggprojekt ges möjlighet att delta i det konkreta planeringsarbetet. Begreppet charrette kommer från den franska frasen ”en charrette” som översatt betyder ”vid vagnen”. Uttrycket kommer från när franska arkitektstudenter skulle lämna in sina arbeten. Detta gick till så att en vagn transporterades genom skolan vid en viss tidpunkt och samlade in arbetena, vilket medförde att de studenter som inte var klara med sitt arbete slutförde detta vid vagnen ”en charrette”.

I dagens planering innebär begreppet en intensiv planerings- och utformningsprocess under en koncentrerad tid, där lokalbefolkning och andra intressenter ges möjlighet att aktivt medverka i processen. (Maguire 1998)

Charrette – modellen är en amerikansk metod och innebär i princip att när området för ett utbyggnadsprojekt har utsetts ges lokalbefolkningen möjlighet att genom offentliga möten och workshops konkret medverka i planeringsprocessen. Arkitekterna lyssnar på förslag som uppkommer under dessa workshops och möten. Arkitekterna gör sedan skissförslag förutsättningslöst efter de synpunkter som uppkommit, varefter ett slutgiltigt förslag tas fram och presenteras vid ett slutmöte. Vid slutmötet bestäms om förslaget kan antas som en utgångspunkt för fortsatt planläggning eller om det skall omarbetas. Beroende på byggprojektets komplexitet kan charretten ta allt ifrån ett par dagar till flera månader, samt är förberedelsetiden för att genomföra en charrette omfattande.

En amerikansk uppföljning av tre pilotprojekt där charrette användes som planeringsmetod (Maguire 1998), angavs att följande kriterier bör uppfyllas för att uppnå en fungerande charrette.

- En engagerad och villig lokalbefolkning, som har intresse av vad som händer på den för utbyggnadsprojektet aktuella tomten.
- Tillgång till all behövlig information för att informera och undervisa lokalbefolkningen, samt en tydlig plan för hur den aktuella tomten skall återanvändas.
- En lokal som är lämplig för att genomföra charretten, som främjar samarbete, samt ger möjlighet att hantera information från deltagarna och producera skisser på plats utifrån informationen från deltagarna.
- Metoder för översätta charrettens skissprodukter till verkliga arbetsplaner.

Minst en charrette har genomförts i Sverige (Söderlind 1999), för området kring Grand Hotell i Saltsjöbaden, Nacka kommun. Fastighetsägaren hade i många år försökt få till stånd

ett utbyggnadsprojekt i anknytning till Grand Hotell, men av olika anledningar, inte minst ett kompakt motstånd från lokalbefolkning, hade inte utbyggnadsprojektet kommit till stånd. Dock fanns ett lokalt intresse av något skulle ske på och i anknytning till tomten. Förslaget på att genomföra en charrette kom från arkitekten Gunlaug Östbye, tidigare ledare för nejgrupperingen mot utbyggnadsprojektet. Fastighetsägaren tillsammans med Nacka kommun övertalades att genomföra en fullskalig charrette bland annat med experter från USA.

Utfrågningar, omröstningar och skissförslag under charretten gav till slut att lokalbefolkningen var villiga att tillåta utbyggnadsprojektet, i utbyte mot att fastighetsägaren rustar en del intilliggande byggnader och infrastrukturen runt området. Charrettens avtal tolkades sedan av kommunen som ett genomfört samråd enligt PBL.

”Effektiva och allsidiga planprocesser vill alla ha, på ett allmänt plan. Men den som köpt mark för att bygga på har ett större ekonomiskt incitament att snabba på processen än en kommunal planavdelning. Att charretter utvecklats i USA beror inte på att det ”fria näringslivet” är mer intresserat av demokrati än kommunerna. Utan för att allsidighet och medborgardeltagande visat sig vara lönsammare än förgävesprojektering, överklaganden och kommunal långbank.”
(Söderlind 1999)

Charrette som planeringsmetod är resurskrävande och förutsätter relativt avgränsade byggprojekt. Charrette är med all sannolikhet en svårhanterbar metod när det gäller större byggprojekt, till exempel hela väg- eller järnvägsstråk, dock kan charrette vara tillämpbar på speciellt kontroversiella eller svårhanterliga delar av ett större byggprojekt. En fördel med metoden är att deltagarna i charretten känner en delaktighet i utbyggnadsprojektet och dess utformning.

Metoden är dock inte helt anpassad efter svenska regler, och alla vinster med charretten kan vara förlorade om en sakägare känner sig förbigången i processen.

7.2.2.6 Arbetsboksmetoden

Arbetsboksmetoden bygger på berörda intressenter kontaktas genom en arbetsbok som innehåller information om det aktuella utbyggnadsprojektet. Metoden kan ta upp till ett år att genomföra och innebär ett omfattande arbete för projektledningen. En projektgrupp bildas för att göra en problembeskrivning och utkast till lösningar av problemet, detta presenteras i arbetsbok 1.

Arbetsbok 1 skickas ut till intressenterna i samband med ett antal frågeställningar runt problemet. Under det att arbetsboken är ute för behandling bildas ett antal arbetsgrupper och studiecirkel där intressenterna engageras i diskussion runt problemet. Svaren på frågeställningarna och övriga synpunkter sammanställs av projektgruppen till arbetsbok 2.

Arbetsbok 2 innehåller en fördjupad problembeskrivning och fler förslag på lösningar. Till alla som svarat på arbetsbok 1 skickas arbetsbok 2 ut. Med fler frågeställningar att beakta och besvara. Vid behov kan det i detta skede även bildas fler diskussionsgrupper.

Arbetsbok 3 sammanställs när arbetsbok 2 är besvarad. Arbetsbok 3 innehåller de åtgärder som berörda intressenter vill ha utförda i projektet. Sammanställningen i arbetsbok 3 bör godkännas av alla medverkande intressenter. Det är sedan upp till projektledningen att reagera på arbetsbok 3 och redovisa hur de tänker gå vidare med genomförandet av projektet. Planeringsbok 4 görs i de fall som genomförandet kräver insatser från berörda intressenter. Här sammanställs de krav som ställs på intressenterna.

Arbetet med att framställa arbetsböcker är omfattande och måste innehålla mycket fakta om den aktuella problemställningen. Samtidigt kan man få en mycket bra och väl utvecklad dialog med berörda intressenter, och frågeställningarna utvecklas och bearbetas under dialogen utförande vilket ger en kunskapshöjande effekt.

7.2.2.7 Gåtur

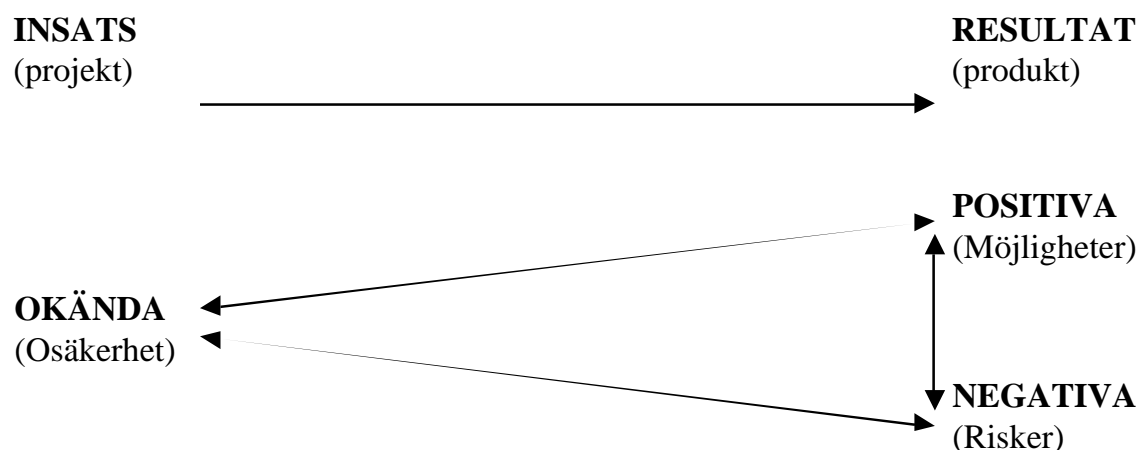
Gåtur är en metod som kan användas i inledningen av ett utbyggnadsprojekt och/eller vid färdigställandet för att utvärdera resultatet. Gåtur innebär, som ordet antyder, att man tar en promenad i det aktuella området för utbyggnadsprojektet. Intressenter som berörs av projektet följer en utstakad väg i området och stannar på ett antal utvalda ställen. Vid dessa stopp skriver deltagarna var och en ned sina iakttagelser och synpunkter på platsen. Då alla gått runt samlas deltagarna i en närliggande lokal och går igenom de synpunkter och iakttagelser uppkommit under promenaden.

Metoden är ett bra sätt att snabbt och enkelt få indikationer på vad som är bra respektive problematiskt i en specifik miljö. Metoden skapar även en god grund för fortsatta dialoger i andra former.

7.2.3 Riskhantering

Att hantera en förankringsprocess kommer att kräva resurser. Eftersom resurserna är knappa gäller det att hushålla och satsa resurserna där de bäst behövs. Det krävs således metoder för att bedöma var och hur projektets resurser för förankring skall användas.

En metod för att bedöma resursinsatsen kan vara att bedöma risker för genomförandet av en förankringsprocess. Riskhantering går ut på att behandla osäkerheter genom hela projektet. Syftet med riskrelaterade processer är att minimera konsekvenserna av potentiella negativa händelser samt att maximera möjligheterna till förbättringar. Det vill säga att risk ur ett projektledningsperspektiv skall behandla både negativa och positiva aspekter av projektet. Det övergripande målet med riskhantering kan sägas vara att överföra potentiella risker i projektet till möjligheter för projektets genomförande (se figur 7:2)



MÅL: Risk Management skall leda till att förflytta osäkerheter ifrån risk mot möjlighet

Figur 7:2 Samband mellan osäkerhet, möjlighet och risk. Källa: PMI Risk Management 1992

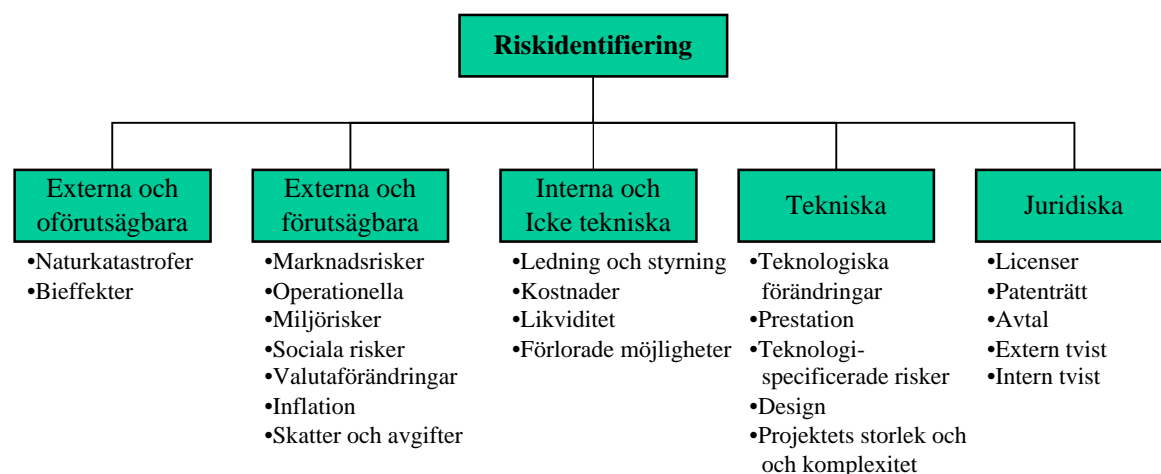
De riskrelaterade processerna är²³.

- Riskidentifiering, bestämma riskhändelser i projektet.
- Riskbedömning, utvärdera sannolikheten för riskhändelser samt riskhändelsernas konsekvenser för projektet.
- Riskbemötande, utarbeta planer för att bemöta risker.
- Riskstyrning, förverkliga och revidera planerna.

Riskidentifiering innebär att identifiera risker (se figur 7:3) och metoder i projektprocessen för att bestämma när acceptabla gränser har passerats. Erfarenhetsåterföring och datainsamling från tidigare projekt bör användas i riskidentifieringen. Riskidentifieringen bör utföras vid projektinitieringen, samt vid lägesavstämningar. Problem och möjligheter i förankringsprocessen bör vara en naturlig del av riskidentifieringen (SS-ISO 10006).

Metoder för riskidentifieringen kan vara checklistor, flödesscheman samt intervjuer. Intervjuer med olika intressenter till exempel en lokalbefolkning är nödvändiga som hjälp att identifiera risker som annars inte upptäckts (PMI 1996).

²³ Se bland annat SS-ISO 10006, "Risk Management - a guide to managing projektrisk & oppurtunities" PMI 1992 och "A Guide to the Projekt Management Body of Konowledge" PMI 1996

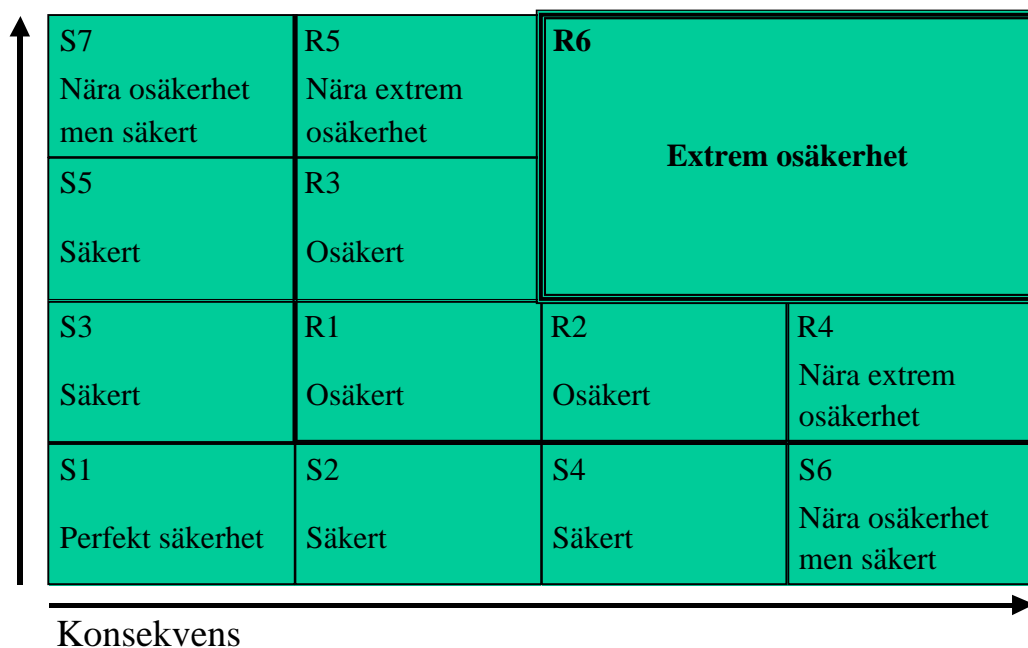


Figur 7:3 Flödesschema för riskidentifiering (PMI, Risk Management 1992)

Riskbedömningen innebär att riskhändelsens sannolikhet och konsekvens skall bedömas med hänsyn till historiska data och erfarenheter från tidigare projekt. Kriterier och tekniker som används skall dokumenteras, samt bör kvantitativa analyser kombineras med kvalitativa (SS-ISO 10006).

Riskbedömningen bör ge resultat som gör att projektledningen kan bedöma vilka möjligheter man skall försöka att uppnå och vilka risker man skall beakta, samt vilka möjligheter man skall ignorera och vilka risker man skall acceptera (PMI 1996).

En metod för riskbedömning beskrivs av Davy (1996) och går ut på att bedöma sannolikheten P och konsekvensen D för en risk, och utifrån detta kan ett riskvärde R beräknas. Genom placera in sitt riskvärde i en matris (se figur 7:4) kan risken bedömas och beslut kan tas om hur man skall hantera risken.



Figur 7:4 Riskvärdering av projekt (Davy 1996)

I matrisen består ena axeln av sannolikheten att en risk inträffar, på den andra axeln ges konsekvensen av risken. Rutan S1 anger en perfekt säkerhet medan R6 anger en extrem osäkerhet som måste bedömas. Ytterligheterna S7 och S6 anger i ena fallet (S7) att sannolikheten att risken inträffar i och för sig är hög, men konsekvensen är i princip försumbar, i andra fallet (S6) är konsekvensen av risken hög men sannolikheten att risken inträffar är obetydlig.

Riskbemötande innebär att lösningar för eliminera, minska eller överföra risker tas fram. Beslut att acceptera en risk samt planer för utnyttja möjligheter bör baseras på känd teknik och erfarenhetsdata för undvika att nya risker introduceras (SS-ISO 10006).

Riskstyrning bör ske genom hela projektet genom att en iterativ process med riskidentifiering, riskbedömning och riskbemötande. Medarbetare bör uppmuntras till att förutse och rapportera risker. Beredskapsplaner bör hållas aktuella och projektets aktuella riskläge bör redovisas vid lägesavstämningar (SS-ISO 10006).

För ett effektivt hanterande av förankringsprocessen bör den bedömas utifrån ett riskperspektiv så att resurserna läggs vid ned rätt tillfälle och med fokus på den största risken.

7.3 Ekonomisk styrning

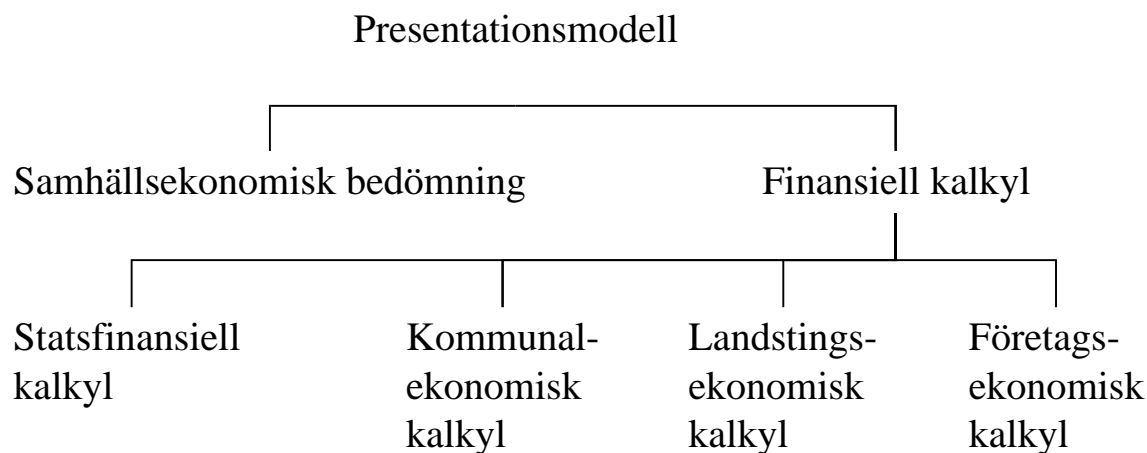
För att nå förankring av ett byggprojekt både formellt och informellt, måste projektet visa att det är ekonomiskt hållbart. Bygginvesteringar kan i princip delas upp i två kategorier, offentliga investeringar som uppförs på grund av ett allmänintresse, och de som uppförs för ett enskilt eller ett privat intresse. Styrande för offentliga bygginvesteringar är att de skall vara samhällsekonomiskt lönsamma. Den samhällsekonomiska kalkylen utgår från att den totala nyttoökningen av en åtgärd skall vara större än de negativa konsekvenser som åtgärden för med sig. Bygginvesteringar för ett enskilt eller privat intresse skall vara företagsekonomiskt lönsamma, det vill säga att en finansiell kalkyl genomförs där intäkterna skall vara större än utgifterna, dock kan det även vid privata investeringar vara tvunget att göra samhällsekonomiska analyser, till exempel om åtgärden har en påverkan på miljön.

Öresundsbron är ett exempel där allmänintresset haft stort inflytande eftersom det är en stor offentlig investering, men samtidigt måste bron vara företagsekonomiskt lönsam eftersom den skall finansieras genom vägtullar. Ett dilemma kan här uppkomma. Det är samhällsekonomiskt lönsamt med en hög broavgift eftersom att trafikmängden då regleras och miljöförstörelsen av bilavgaser minskar. Men detta kan samtidigt vara företagsekonomiskt olönsamt eftersom intäkterna ej täcker kostnaderna, beroende på en låg trafikering. Det är även lätt att kalkylerna omedvetet anpassas till ett speciellt intresse, vilket medför att kalkylerna kan ge olika svar beroende på vem som genomför dem (jämför med exemplet om Nockebyspårvägen, kap 5). Det är av vikt att beslutsfattare kritiskt granskar ingångsparametrar och antaganden för en samhällsekonomisk eller företagsekonomisk kalkyl, för att ta ett objektiva beslut.

Ett sätt att underlätta för beslutsfattarnas objektivitet kan vara att genomföra olika analyser för olika situationer i ett projekt. Detta kan medföra att beslutsfattare lättare kan skapa sig en helhetsbild av projektets ekonomiska konsekvenser. Genom ett ordentligt ekonomiskt beslutsunderlag, där samhällsekonomiska kalkyler har kombinerats med finansiella kalkyler, kan det vara lättare att motivera genomförandet av till exempel ett utbyggnadsprojekt.

7.3.1 Presentationsmodell för ekonomiska bedömningar

I en skrift utgiven av Riksrevisionsverket ”Bättre beslutsunderlag i den offentliga sektorn” beskrivs en presentationsmodell för ekonomiska bedömningar av projekt (se figur 7:5).



Figur 7:5 Presentationsmodell för ekonomisk bedömning av projekt (RRV 1991)

Presentationsmodellens grundtanke är att samhällsekonomiska kalkyler kombineras med finansiella kalkyler för att på så sätt bilda ett mer heltäckande beslutsunderlag för en investeringssituation. Riksrevisionsverket ger ett antal exempel på hur kalkyler utförda med presentationsmodellen görs och värderas, bland annat ett räkneexempel avseende lönsamheten av hissinstallationer i ett trevåningshus.

Räkneexempel: Lönar sig hissinstallation i äldre trevåningshus? (Riksrevisionsverket 1991). Observera att prisnivåer och bidrag som anges i kalkylerna var aktuella när rapporten trycktes 1991.

Som nollalternativ i kalkylen anges att ingen hiss installeras, det vill säga att befintliga förhållanden bibehålls. Förändringsalternativet är att hiss installeras.

7.3.1.1 Samhällsekonomisk kalkyl.

Resursinsatser:

- Investeringskostnaden för hissinstallationen beräknas till 365 000 kr.
- Den årliga driftkostnaden beräknas till 2 200 kr för bland annat service, reparationer och elström.

Effekter:

- Besparingar till följd av minskat behov av äldreboende uppskattas till 3 400 kr per år.
- Besparingar till följd av minskat behov av hemtjänst beräknas till 3 100 kr per år för kommunen.
- Landstinget bedömer att kombinationen minskade kostnader för långvårdssjukhus och ökade kostnader för hemsjukvård, till en besparing på 8 900 kr per år.
- Landstinget gör också bedömningen att minskade kostnader för trappolyckor kommer att uppgå till 1 200 kr per år.
- Den ökade bekvämligheten för hyresgästerna bedöms till 3 200 kr per år, baserat på studier av marknadsvärden för bostadsrätter med och utan hiss.
- Ökade trivseffekter för att äldre har möjlighet att bo hemma längre på grund av hissinstallationer är svåra att bedöma ekonomiskt, och anges i kalkylen med ett plustecken.
- Hissinstallation i befintliga trapphus kan medföra en miljöförsämring beroende på att trapphuset blir trångt och otrivsamt. Denna effekt är också svår att bedöma ekonomiskt och anges i kalkylen med ett minustecken.

Resursinsatser	Årskostnad 1991-2020	Nuvärden 1991-2020
Investeringskostnad för hissinstallation		-365 000
Driftkostnad årligen för service, reparationer, elström m m	-2 200	-34 000
Effekter		
Pensionärsbostäder behövs i mindre utsträckning när fler bor hemma	3 400	52 000
Hemtjänstbehovet minskar när pensionärer har tillgång till hiss	3 100	48 000
Långvårdspplatser behövs i mindre utsträckning när man bor hemma längre	8 900	137 000
Trappolyckor minskar när hiss finns i huset	1 200	18 000
Bekvämlighet för alla hyresgäster ökar när hiss installerats	3 200	49 000
Trivsel för pensionärer som får möjlighet att bo hemma längre	+	+
Miljöförsämring i trapphuset som blir trångt med hiss installerad	-	-
Summa		
I kronor (1989 års prisnivå)		-95 000
Väderat med tecken		+ -

Tabell 5:1 Samhällsekonomisk kalkyl av hissinstallation

Enligt tabell 5:1 är hissinstallationen i kronor beräknat samhällsekonomiskt olönsam. Dock tillkommer effekter som inte värderats i kronor. Om dessa effekter positivt bedöms överstiga 95 000 är investeringen samhällsekonomiskt lönsam.

7.3.1.2 Finansiella kalkyler

Den företagsekonomiska lönsamheten, som beräknats utifrån de bidrag och subventioner som gällde 1989, ger följande bild av investeringskostnaden för hissinstallationen.

Statsbidrag	30% av kostnaden	= 110 000
Lånesubvention	25% av kostnaden	= 91 000
Kommunalt bidrag	20% av kostnaden	= 73 000
Fastighetsägaren	25% av kostnaden	= 91 000

Detta innebär att den egna insatsen av fastighetsägaren uppgår till 91 000 kr. de årliga driftkostnaden beräknas till 2 200 kr per år. Endast hissinstallation antas inte medföra några extra hyresintäkter. Beräkningen ger att investeringen är företagsekonomiskt olönsam med 125 000 kr

På motsvarande sätt kan finansiella kalkyler beräknas utifrån ett kommunalekonomiskt, ett landstingsekonomiskt och statsfinansiellt perspektiv. Sammanställning av de finansiella kalkylerna gav resultaten:

Företagsekonomiskt	= olönsam
Kommunalekonomiskt	= lönsam
Landstingsekonomiskt	= lönsam
Statsfinansiellt	= olönsam

Genom att kombinera samhällsekonomiska kalkylmodeller med finansiella kalkylmodeller, ges ett mer heltäckande beslutsunderlag för de ekonomiska konsekvenserna av en investering sett ur olika perspektiv. Enligt RRV är presentationsmodellen speciellt användbar vid konflikter mellan olika intressegrupper. Ahlstrand (1995) rekommenderar RRV:s presentationsmodell i det offentliga beslutsfattandet eftersom den ger en möjlighet att lättare särskilja särintressen från allmänintresset.

7.3.2 Samhällsekonomiska bedömningar

Samhällsekonomiska kalkyler är en vedertagen metod för att bedöma offentliga investeringar. Metoden är utvecklad för att bedöma den totala samhällsnyttan kontra samhällets totala kostnad och påverkan, däremot tas det inte hänsyn till hur en liten del av samhället påverkas av den planerade åtgärden.

Davy (1996) tar upp det problemet med hur lokalsamhället som påverkas kan beaktas i den samhällsekonomiska kalkylen. Den rationella samhällsplaneringen bygger på att förändringar och åtgärder skall genomföras utifrån ett allmänintresse. Detta argument tar dock liten hänsyn till den negativa påverkan som förändringen eller åtgärden gör på lokalt plan. Genom att istället genomföra en samhällsekonomisk kalkyl per capita kan även den lokala påverkan som förändringen medför beaktas. I den samhällsekonomiska kalkylen beräknas då den totala nyttan delat med den befolkningsmängd som får nytta av förändringen medan effekterna av den negativa påverkan som förändringen medför beräknas på den befolkningsmängd som påverkas.

Antag till exempel att den totala nyttan av en förändring uppgår till 100 000 enheter, samt att den medför nytta för 1 000 000 människor. Den totala kostnaden uppgår 10 000 enheter, och påverkar lokalt 1 000 människor. Enligt klassisk samhällsekonomiskt synsätt är förändringen lönsam med 90 000 enheter. Genom att göra beräkningen per capita fås ett annat resultat. Den totala nyttan per capita blir då $100\,000/1\,000\,000 = 0,1$ enheter per capita. Medan kostnaden för den lokalt påverkade befolkningen per capita blir $10\,000/1\,000 = 10$. I detta perspektiv ser man att den lokalt påverkade befolkningen står för en större del av kostnaden per person än den nytta per person som förändringen medför. Genom att göra denna kalkyl som ett komplement till den traditionella samhällsekonomiska kalkylen ges ett underlag för att se vilken börda ett eller flera lokalsamhällen erhåller av en förändring.

”Any siting proposal will most likely be called efficient, if the total benefits exceed its total costs. This does not mean, however, that local residents are ”irrational” or ”selfish” when they oppose the proposal. They simply construe the development as an intolerable burden.
(Davy 1997)

Som en lösning på problemet ger Davy som exempel att genomföra ”benefit sharing”. Benefit sharing kan innebära kompensationsåtgärder som till exempel.

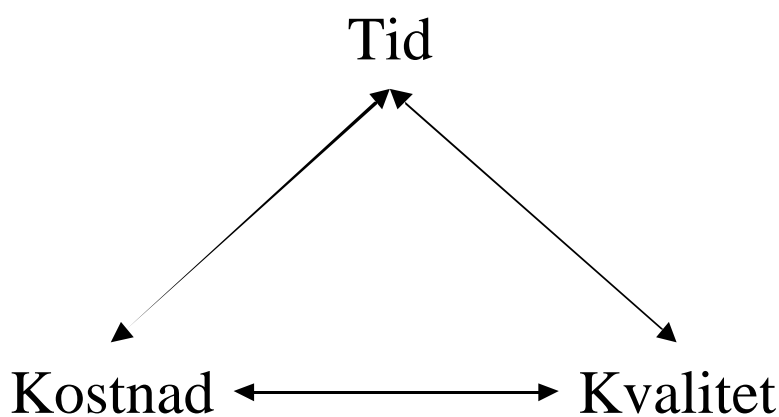
- Finansiell kompensation för negativ påverkan. Till exempel kompensation för sänkta fastighetsvärden. Finansiell kompensation är endast genomförbar om påverkade intressenter är villiga att acceptera detta.
- Försäkring mot osäkra konsekvenser av en förändring.
- Lokala utvecklingsprogram i syfte att öka livskvaliteten i området som kompensation för förändringens negativa påverkan.

Dock skall inte ”benefit sharing” överskattas eftersom många parametrar i kalkylerna kan vara svåra att uppskatta i ekonomiska termer, däremot är det av många sätt att engagera lokalbefolkningen vid planering och genomförandet av ett projekt.

8 Slutdiskussion

För att hantera en tillfredställande förankringsprocess vid genomförandet av ett byggprojekt måste den grundläggande kunskapen om vilka parametrar som påverkar en formell och informell förankringsprocess byggas upp och spridas. Till detta måste metoder och verktyg tas fram för att bedöma vilka resursinsatser som ger effekt i förankringsprocessen. Metoder för att väga nytta mot kostnader, samt för att mäta konsekvenser av formella och informella förankringsprocesser behöver tas fram och utvärderas.

Ett projekt styrs upp av parametrarna tid – kostnad – kvalitet (se figur 8:1). Förankringsprocessen ur ett projektledningsperspektiv måste således beakta dessa aspekter. Metoder måste tas fram för hur man bedömer vilken resursinsats som ger effekt i förankringsprocessen. Det är relativt lätt, att genom till exempel opinionsundersökningar, mäta attityderna till ett projekt vid en specifik tidpunkt, medan det är svårare att bedöma vilken resursinsats i ett tidigare sked av projektet som gett ett positivt resultat i opinionen, eller vilka faktorer som gav ett negativt resultat i opinionen.



Figur 8:1 Grundläggande parametrar för genomförandet av ett projekt

Tidsaspekten i projektet påverkas genom att en ordentligt genomförd förankringsprocess kräver tid, framförallt vad gäller planering, framtagande av beslutsunderlag och alternativa lösningar på projektet. Samtidigt kommer en otillfredsställd genomförd förankringsprocess att ta tid i anspråk vad gäller hantering av till exempel överklagande och lokala opinionsbildningar. Tidsfaktorer för olika delar av förankringsprocessen, måste kunna mätas för att bedöma vilken resursinsats som skall göras i ett specifikt fall.

Kostnader som uppstår av otillfredsställande förankringsprocess är svåra att bedöma. Det krävs en grundläggande kunskap om orsakerna till att förankringsprocessen ej fungerat, samt metoder för att bedöma de kostnader som uppkommit på grund av detta. En grundläggande fråga är vad det kostar att genomföra en tillfredsställande förankringsprocess, med beaktande av både formella och informella aspekter, mot vad det de externa kostnaderna uppgår till om det inte genomförs någon förankringsprocess utöver den formellt juridiska. Detta är en

bedömning som måste göras från projekt till projekt för avgöra hur projektets begränsade resurser skall användas på bästa sätt.

Metoder för att kvalitetssäkra förankringsprocessen är nödvändiga för att bygga upp kunskapen, samt för att dra nytta av goda och dåliga erfarenheter från tidigare projekt. Kvalitetssystemen bör följa internationell standard SS-ISO 9001.

För att i en informell förankringsprocess argumentera för ett projekts genomförande, måste projektledningen ha ett ordentligt genomarbetat beslutsunderlag. Beslutsunderlaget bör i så stor utsträckning som möjligt tagits fram i samarbete med berörda intressenter med beaktande av deras krav och behov. Alternativa lösningar för ett projekts genomförande måste behandlas objektivt, där ett alternativ alltid skall vara att inte genomföra projektet, det så kallade nollalternativet. Här kan ny visualiseringsteknik i form av 3D modeller vara ett bra instrument för att visualisera vilken påverkan ett utbyggnadsprojekt kommer att ha på den fysiska miljön.

Man bör vid framtagandet av beslutsunderlag beakta följande aspekter:

- vilken nytta ger projektet
- vilka konsekvenser ger projektet, positiva och negativa, för berörda intressenter.
- vem skall betala projektets genomförande.

Till exempel kan negativa konsekvenser kompenseras genom att kompletterande positiva åtgärder balanserar den negativa konsekvens som projektet innebär. Detta kommer givetvis att innebära ökade kostnader, vilket medför att nyttan med projektet måste vara väl definierad för att motivera eventuellt ökade betalningskonsekvenser.

Det saknas inte goda intentioner i dagens byggföretag och byggherreorganisationer för hur man skall behandla en förankringsprocess, dock saknas det en samlad syn för hur förankringsprocessen skall behandlas och styras. Ofta är det upp till den enskilda projektledningens förmåga hur bra eller dåligt förankringsprocessen fungerar.

En grundläggande hypotes för min fortsatta forskning är att om metoder och verktyg kan utvecklas, inom ramen för ett projektledningssystem, för att i ett tidigt skede ta hänsyn till förankringsproblem, kan en effektivare styrning av projektets genomförande uppnås. Dock måste beaktas att förankringsprocessen löper genom hela projektet från plan till färdigställande, och även efter färdigställandet måste förankringsprocessen följas upp och utvärderas. Erfarenheter måste föras vidare till kommande projekt och överenskommelser gjorda mellan projektets intressenter under genomförandet måste följas och effektueras.

9 Referenser:

9.1 Litteratur:

- Ahlstrand I, *Från särintresse till allmänintresse*, SNS förlag, Stockholm, 1995
- Banverket, *Planeringsformer – idéstudie, förstudie, järnvägsutredning*, Banverket, Borlänge, 1997
- Boholm Å, m fl, *Tunnelbygget genom Hallandsås: Lokalsamhällets dilemman*, CEFOS, Göteborgs Universitet, Göteborg, 1998
- Boverket, *Regelverk 1 NRL/MB m fl*, Boverkets publikationsservice, Karlskrona, 1999
- Davy B, *Essential Injustice*, Springer Verlag, Wien, 1997
- De Laval S, *Planerare och boende i dialog*, Institutionen för Arkitektur och stadsbyggnad, Kungliga Tekniska Högskolan, Stockholm, 1997
- De Laval S, *Samråd och dialog*, Vägverket, Borlänge, 1999
- Ericson B, Johansson B-M, *Bostadsbyggandet i idé och praktik*, Sociologiska institutionen, Lunds Universitet, Lund, 1994
- Falkemark G, *Politik, lobbyism och manipulation – svensk trafikpolitik*, Nya Doxa, 1999
- Falkemark G, *Svensk trafikplanering – verklighet och ideal*, Kommunikationsforskningsberedningen, 1999
- Hydén H, Baier M, *När kunskapen blir onödig – om normativ assymetri i fallet Hallandsåsen (bil SOU 1998:137)*, Tunnelkommisionen, Stockholm, 1998
- Ismodes A, *Socio – Economic Aspects in Water Resuorces Development*, Avdelningen för Vattenbyggnad, Kungliga Tekniska Högskolan, Stockholm, 1997
- IVA Anläggningsforum, *Anläggningar i fokus – utveckling i anläggningsprocessen*, Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademin (IVA), Stockholm, 1998
- Lemley JK, *Image versus reality – Channel Tunnel image management*, Proceedings of the institution of civil engineers., Civil engineering 114(1996)
- Maguire T, *Giving the Public its Day – How Three Pilots Have Used Diffetrent Forms of Charrettes To Enliven Community Involvement Efforts*, Brownfields EPA Pilots News, Volume 2 Issue 1 (April 1998)

- Montin S, m fl, *Lokala politiska dialoger*, Högskolan i Örebro, Novemus, 1998
- PMI Standards Committee, *A Guide to the Project Management Body of Knowledge*, Project Management Institute (PMI), USA, 1996
- Project Management Institute (PMI), *Risk Management – a Guide to Managing Project Risks and Opportunities*, Project Management Institute, USA, 1992
- Regeringens proposition 1997/98:56, *Transportpolitik för en hållbar utveckling*, Regeringskansliet, Stockholm, 1998
- Regeringens proposition 1997/98:145, *Svenska miljömål – Miljöpolitik för ett hållbart Sverige*, Regeringskansliet, Stockholm, 1998
- RRV 1991:2, *Bättre beslutsunderlag i den offentliga sektorn – en presentationsmodell*, Riksrevisionsverket, Stockholm, 1991
- RRV 1994:23, *Infrastrukturinvesteringar – kostnadsjämförelse mellan plan och utfall i 15 större projekt inom Vägverket och Banverket*, Riksrevisionsverket, Stockholm, 1994
- Rubensson S, *Miljöbalken den nya miljörätten*, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 1998
- Skärbäck E, *Balanserad samhällsbyggnad*, Sveriges Lantbruksuniversitet, Alnarp, 1998
- Susskind L, Cruikshank J, *Breaking the Impasse – Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, The MIT – Harvard Public Disputes Program, Basic Books inc, USA, 1987
- Svensk standard SS-ISO 10006, *Kvalitetsledning – Riktlinjer för kvalitet i projektledning*, Standardisering i Sverige (SIS), Stockholm, 1998
- Statens offentliga utredningar SOU 1998:137, *Miljö i grund och botten – erfarenheter från Hallandsåsen*, Tunnelkommisionen, Stockholm, 1998
- Söderlind J, *Charett – Planering med gasen i botten*, Mama nr 24, 1999
- Tyréns Infrakonsult, VBB VIAK, *Förstudie – Citytunneln i Malmö*, Citytunnelkonsortiet, Malmö, 1999
- Vägverket publikation 1996:22, *Planering och projektering av vägar – beslut och förankring*, Vägverket, Borlänge, 1996
- Vägverket publikation 1999:171, *Mål, mått och uppföljning av natur och kulturvärden i transportsystemet – en strategi*, Vägverket, Borlänge, 1999

9.2 Hemsidor

Boverket	http://www.boverket.se/
Byggdok	http://www.byggdok.se/
EPA Brownfields News	http://www.instrm.org/bfnews/
Citytunnelkonsortiet	http://www.citytunneln.com
Consensus Building Institute	http://www.cbi-web.org/
Libris	http://www.libris.kb.se/
Project Management Institute	http://www.pmi.org/