

Scores rapportserie 2015:6

Kompletterande och konkurrerande expertis – en studie av planprocesser som arena för maktkamper mellan experter

Kristina Tamm Hallström

SCORE

STOCKHOLM CENTRE FOR
ORGANIZATIONAL RESEARCH

Kompletterande och konkurrerande expertis

– en studie av planprocesser som arena för maktkamper mellan experter

Kristina Tamm Hallström

kristina.tamm-hallstrom@score.su.se

Scores rapportserier 2015:6
ISBN 978-91-89658-89-9

Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor
106 91 Stockholm
www.score.su.se



Kompletterande och konkurrerande expertis

– en studie av planprocesser som arena för maktkamper mellan experter¹

Abstract

The purpose of this paper is to present an empirical study of experts participating in municipal planning processes and how such experts work to influence the design and outcome of urban planning processes. The theoretical interest behind this research regards how power is created. The analysis is based on twelve interviews with officials representing different areas of expertise on urban planning in the Stockholm region. To approach the question of expert influence, Steven Lukes' typology of three dimensions of power is used and specifically the second dimension – agenda-setting power – which is discussed in terms of what expert issues will be excluded from the public debate within urban planning processes, but also in terms of different ways of presenting and defining problems and solutions that enable certain issues to be included. In the analysis three organizational mechanisms are identified and discussed as expression of the second dimension of power: use of categorizations that rank; communication of representations and visualizations that rank through highlighting some aspects while hiding others; and engagement of political support through media attention and alliances with citizens. Through the use of the constructionist approach to power, combined with a focus on power resources beyond economic ones, the analysis contributes specifically to critical planning studies, but at a general level also to discussions about the organization and workings of public sector experts.

¹ Den empiriska studien som rapporteras här genomfördes under februari 2015 inom ramen för det Vinnova-finansierade projektet "Community Design for Conflicting Desires" (DeCoDe). Ett stort tack riktas till Vinnova för detta finansieringsstöd, samt till Riksbankens Jubileumsfond (RJ) för författarens arbetstid inom ramen för projektet "Intressentkategoriers dolda styrning".

Innehållsförteckning

Introduktion	1
Syfte, metod och bidrag.....	1
Analysramverk för hur makt skapas	4
Fortsatt disposition.....	5
Samarbete och konkurrens mellan experter i planprocesser.....	5
1. Arbete som föregår ett planuppdrag.....	6
2. Planprocessen drar igång – vissa experter kommer in tidigt, andra sent	8
Vissa expertområden uppfattas ”hårda” och därmed viktiga.....	8
Vissa kompetensområden uppfattas ”mjuka” och kommer ofta in sent	12
3. Mål- och perspektivkonflikter.....	15
Ekonomiska intressen kontra arkitektoniska värden	15
Konflikter mellan experter inom olika ”hårda” expertområden	16
Kulturmiljöexperter med ”bevarandeperspektiv” kontra andra perspektiv.....	18
Experter kontra medborgare	20
Diskussion – organisera in och organisera ut	22
Begrepp, definitioner och kategoriseringar som rangordnar	23
Representationer som rangordnar genom att framhäva men också dölja	24
Politiskt stöd genom medial uppmärksamhet och allianser med medborgare	24
Slutord	25
Referenser	26

Introduktion

Många expertkompetenser behövs i stadsutvecklings- och planprocesser. Genom att engagera experter med olika kunskapsbakgrund, som kan bidra med sina kompetenser, vägs relevanta perspektiv in i stadsutvecklingsarbetet. Det kan vara expertis om exploatering och bostadsbyggande, parkläggning, vägplanering, dagvatten, VA-lösningar, skolplatser likväl som expertis om lagstiftade områden kopplat till miljö, fornminnen och andra kulturvärden. Inom sina kunskapsområden har experterna sina respektive mål och perspektiv på vad som är viktigt, såsom vilken lagstiftning som bör respekteras, vilka problem de ser och hur en lämplig lösning bör se ut.

I praktiskt genomförande av planarbeten, blir det tydligt att experter kan uppfatta sitt arbete och hur de genom sin expertkompetens kan påverka innehållet och genomförandet av planprocesser, på olika sätt. Vissa uppfattar att de har en central position och att deras argument får gehör, medan andra tvärtom uppfattar att de ofta kommer in för sent i processen och har svårt att få gehör för sina argument. En förklaring kan vara bristande förståelse mellan olika expertgrupper, på grund av exempelvis olika språkbruk och utbildningsbakgrund. En annan kan vara bristande kommunikation mellan olika representanter för olika expertområden. Ytterligare en förklaring är att det finns vissa kompetenser som värderas högre än andra genom sättet som representanter för sådan expertis är organiserade och lyckas driva och förhandla om sina argument. En utgångspunkt för denna typ av förklaring är att kommunal verksamhet, som politiskt styrd, måste hantera politiskt satta mål som inte sällan är motstridiga (Brunsson, 2003). Samtidigt har skattefinansierad verksamhet begränsade resurser, vilket gör att vissa prioriteringar med nödvändighet behöver göras i arbetet med att utveckla stadsplaner. Offentlig verksamhet, som kommunalt drivna planprocesser utgör ett exempel på, karaktäriseras dessutom av en hög komplexitet utan enkelt formulerade problem och lösningar (Adolfsson och Solli, 2009). Det är rimligt att förvänta sig att det förekommer flera olika perspektiv på både de problem och de lösningar som föreslås kring en stadsplan och det är tillika tänkbart att förhandlingar och maktspel kommer att pågå mellan olika intressen och expertområden när olika problemformuleringar och lösningsförslag diskuteras gällande detaljer i planprocesser.

I studien som rapporteras i det följande finns tecken på att alla dessa förklaringar är aktuella, men den tredje, förhandlingsinriktade förklaringen framträder särskilt tydligt, genom beskrivningar om att det finns tydliga olikheter i perspektiv, och ibland även uttryckta konflikter, vilket leder till förhandlingar mellan experter och att vissa experter upplever att de kommer in "för sent" i planarbetet och att de inte lyckas få igenom de lösningsförslag de presenterar.

Syfte, metod och bidrag

Syftet med studien som rapporteras i det följande är att öka förståelsen av inflytandet över planeringsprocessen utifrån ett maktperspektiv. Detta görs genom att problematisera bilden av, och därmed bidra framför allt med empirisk kunskap om konflikterande perspektiv och mer eller mindre öppna maktspel som ofta finns inom planprocesser och hur inblandade experter hanterar dessa spänningar genom att försöka få inflytande över planprocessers utformning och genomförande.

Eftersom kommunala planprocesser ofta rör komplexa och långsiktiga uppdrag med inblandning av flera kunskapsområden, finns det generellt sett inte några enkla eller självklara lösningar, prioriteringar eller svar (cf. Adolfsson och Solli, 2009). Som en konsekvens finns det inte heller några enkla svar gällande frågan om makt i dessa sammanhang, vilket studien illustrerar genom att lyfta fram komplexiteten kring: hur olika kompetenser är organiserade i kommunala planarbeten; de mål och perspektiv som olika experter tillhörande olika avdelningar kan ha; de spänningar och målkonflikter som ofta uppstår mellan olika experter; samt hur experter arbetar för att hantera dylika konflikter och få genomslag för sina mål och perspektiv. I den empiriska framställningen görs en förhållandevis lång redogörelse för olika perspektiv och synsätt som förekommer bland inblandade experter. Syftet med detta är att ge en nyanserad illustration över den komplexitet som ofta råder i planprocesser och som utgör grunden för motsättningar, konflikter och förhandlingar som karaktäriserar experternas vardag under planprocesser.

Behovet av kunskap om planprocesser bottenar i en brist inom kritisk planprocesslitteratur på studier gjorda med ett organisationsperspektiv som fokuserar på organiserings betydelse för arbetet med planprocesser, och mer specifikt sådana studier som görs ur ett maktperspektiv (Metzger, Soneryd och Tamm Hallström, 2015). I den mån maktfrågor har stått i fokus för studier som behandlats i befintlig litteratur, har en utgångspunkt varit att makt är något vissa personer har och äger, det vill säga något som är bestående och kan utnyttjas vid behov. Makt används således som en förklaringsvariabel i sådana studier (*Ibid.*). Vidare är den makt som diskuteras, när makt över huvud taget fokuseras, begränsad till *ekonomisk* makt i termer av tillgänglighet till befintliga, ekonomiska resurser, som ses som den avgörande förklaringen till inflytande över samhällsutvecklingen (Fox-Rodgers och Murphy 2014).

I denna rapport är utgångspunkten annorlunda: makt ses *inte* som given på förhand och inte heller som en förklaring som har med enskilda individer och deras egenskaper eller resurser att göra. Med inspiration från den så kallade Actor-Network teorin (ANT) som utvecklats av Latour (1988) med flera, läggs i denna rapport snarare vikt vid relationer som skapas mellan aktörer som kan vara både personer och ting. Enligt detta perspektiv ses makt som en konsekvens av framgångsrika allianser som konfigureras och översätts till ekologier av aktörsnät som på så sätt blir maktresurser, som därigenom kommer att utgöra nya källor till makt och nya källor till legitimitet så länge de allierade agerar i enlighet med dem (*Ibid.*). Det centrala för denna rapport är därmed betoningen på makt som en konsekvens av lyckosamma relationer och allianser. Makt skapas i relation till andra personer i en given situation, och är därmed inget självklart eller bestående som kan utgöra en förklaring i sig – makt är resultatet av försök och makt är beroende av relationer till allierade. I stället för att se makt som ett svar på en fråga, blir det således, ur det här valda perspektivet, viktigare att ställa frågan om hur makt i planprocesser skapas och vad som kan förklara att detta lyckas i olika situationer (Metzger *et al.*, 2015). Som utvecklas nedan i presentationen av det analytiska ramverket, begränsas här inte heller synen på maktresurser som kan skapas till ekonomiska resurser.

Även om rapportens huvudsyfte främst är empiriskt finns sammanfattningsvis ett teoretiskt motiv till att studera och redogöra empiriskt för den komplexitet och det maktspel som karaktäriserar experters arbete i planprocesser där ekonomiska resurser endast utgör en av flera tänkbara typer av resurser som kan skapas och därmed avgöra varför vissa förslag och lösningar får gehör och genomslag medan andra får lägre prioritet. Med den konstruktionistiska ansatsen till makt(-skapande), kombinerat med intresset för maktresurser utöver de strikt ekonomiska, görs genom rapporten ett bidrag framför allt till den kritiskt inriktade forskningen om stads- och samhällsplanering. På ett generellt plan kan studien också

ses som ett bidrag till diskussioner om styrning och organisering av offentlig verksamhet liksom om expertsamhällets organisering och frågor om hur olika experter/-grupper kategoriseras i olika organisatoriska sammanhang och tillika mekanismer för deras legitimitet, auktoritet och makt.

Analysen baseras på en intervjustudie med tolv experter representerande olika kompetensområden (se nedanstående tabell).

Expertis	Antal intervjuer	Intervjuare
Exploateringsingenjör	1	KTH
Planarkitekt	3	KTH/ME, ME, KTH
Landskapsarkitekt (exploateringskontoret)	1	ME
Kulturgeograf	1	KTH
Miljöplanerare	3	ME, KTH, JB
VA-utredare	1	KTH
Väg- och VA-projektör	1	KTH
Vattenutredare	1	ME
Totalt	12	

Tabell 1 Översikt över intervjuade experter. Intervjuer gjorda av Kristina Tamm Hallström (KTH), Madeleine Eneskjöld (ME) respektive Jenny Bäckman (JB).

En inledande fråga som ställdes till intervjupersonerna var vilken kompetens de representerade och hur denna kunskap blivit inkluderad i olika planer som dessa experter arbetat med. Mer specifikt ställdes frågor som: Kan du beskriva ditt expertområde? När och på vilket sätt kommer du in i arbetet med planprocesser? Finns det något som är utmanande eller förvånande med ditt arbete i planprocesser och hur innehållet i planer formas och beslutas? Samarbetar ni med andra expertområden? Är det några expertområden som du uppfattar får mer (eller mindre) genomslag än andra? Kan du ge exempel på när olika perspektiv ställts emot varandra? Hur argumenterar ni, och andra experter, för era respektive perspektiv? Kommer medborgares synpunkter in på "ditt bord" under planarbetet, och hur förhåller ni er i så fall till dem? Hur ser relationen ut mellan ditt arbete som tjänsteperson och den politiska nivån? Intervjupersonerna bads genomgående att utgå från praktiska exempel i sina beskrivningar och tolkningar av vad som kan ha påverkat varför vissa problemformuleringar och lösningsförslag fick gehör och genomslag.

Urvalet av intervjupersoner har gjorts från experter som arbetar eller har arbetat i Stockholms kommun eller någon av de mindre, kringliggande kommunerna. Arbetet med planprocesser påverkas av kommunens storlek och de behov av bostäder och fortsatt stadsutveckling som finns i den aktuella kommunen. Stockholms kommun är speciell av flera skäl, och därmed inte representativ för kommuner generellt: det är en kommun med ett tydligt politiskt tryck, och högt satta mål, att producera bostäder under de kommande åren. Detta innebär att det finns ett tydligt mål och en delad, dominerande uppfattning om det akuta läget att prioritera bostadsbyggande, vilket ger bostadsbyggande särskild tyngd i diskussioner då olika värden vägs emot varandra. Stockholms kommun är också en förhållandevis stor kommun med många avdelningar för specialiserade kompetenser och teknikområden, vilket påverkar generaliserbarheten i studiens resultat. I en mindre kommun där en tjänsteperson ansvarar för flera teknikområden, blir expertisen som tjänstepersonen besitter ofta inte lika djup på samtliga teknikområden, vilket minskar förutsättningarna för konflikter och

samordningsproblem, samtidigt som mycket kompetens köps in från externa konsulter och det kan hända att viss kompetens helt faller bort. I en mindre kommun där samtliga kommunanställda sitter i samma korridor i ett kommunhus, blir också samordningen enklare jämfört med förutsättningarna i en stor kommun där anställda är spridda över många, specialiserade avdelningar, våningsplan och byggnader och ibland med vissa delar som drivs i bolagiserad form.

Det kan således sammanfattas att den gjorda studien som baseras på intervjuer med experter verksamma i Stockholmsregionen därmed blir begränsad genom att Stockholms kommun är förhållandevis stor och därmed inte är representativ för kommuner i Sverige. En annan begränsning med den gjorda studien gäller det tydligt uttalade och prioriterade målet i regionen kring Stockholm att bygga bostäder som samtliga experter i planprocesser måste förhålla sig till, vilket inte alltid är fallet i andra regioner i Sverige. Samtidigt kan Stockholmsregionen ses som ett extremexempel där målkonflikter och avvägningar ställs på sin spets, vilket gör exemplet intressant att dra mer generella lärdomar från. Genom den valda forskningsdesignen där ett antal experter intervjuats om sina samlade erfarenheter från många olika planprocesser, ger studien å ena sidan endast en övergripande bild av en rådande professionell praxis och hur den organiseras, men bidrar å andra sidan också med uppslag till förklaringar till de prioriteringar som görs i kommunala samhällsutvecklingsarbeten. Även om det alltså inte är en specifik planprocess som studerats, borde de presenterade resultaten vara till nytta både för forskare och praktiker för mer fördjupade studier och diskussioner om utmaningarna med att styra och genomföra kommunala planprocesser. Ett kompletterande resonemang om rapportens bidrag förs även i rapportens avslutande avsnitt.

Analysramverk för hur makt skapas

Som diskuterats i denna inledning karaktäriseras kommunala planprocesser av en stor komplexitet, inte minst genom det långsiktiga tidsperspektivet, motstridigheter som följer av att det är en politiskt styrd verksamhet, ekonomiska begränsningar, samt att det är en mängd av kompetenser som inte alltid är samstämmiga, vilka behöver involveras och sammanjämkas för att nå ett slutresultat. Ett första steg i en analys av hur makt skapas och inflytande nås är att identifiera relevanta expertområden i planprocesser samt identifiera om representanter för dem uppfattar att det finns konflikter mellan dem, vilket kan röra sig om deras eventuellt olika intressen/uppfattningar om mål liksom medlen att nå dessa mål. Detta är intressant för att därefter gå vidare i att undersöka situationer där olika intressen ställs emot varandra och vilka intressen tycks få företräde framför andra.

När det gäller makt, som kan definieras som "A har makt över B i den mån A kan få B att göra något som B annars inte skulle ha gjort", är det intressant att skilja på olika sorters makt, eller makt som är mer eller mindre tydlig och explicit (Lukes, 1974/2005). För detta är Lukes klassiska uppdelning av maktens tre dimensioner användbar. Den *första* dimensionen handlar om tvångsmakt, det vill säga att kunna tvinga fram beslut trots explicit motstånd från en annan part, exempelvis genom formell position och tillgång till sanktioner. Den *andra* dimensionen, som benämns makten över dagordningen (agenda-setting power), är mer otydlig och svår att "se" och handlar om att verka för att vissa frågor utesluts från dagordningen för politisk debatt och beslutsfattande. Här utgår man således från att det går att organisera "in" och organisera "ut" vissa frågor och diskussionspunkter, vilket därmed kan göra att personer som representerar sådana frågor utesluts från de fora där diskussioner förs och beslut fattas. Den *tredje* dimensionen, slutligen, handlar om ett slags manipulation eller kulturell styrning genom sociala och institutionella processer vilka leder till att grupper blir övertygade om mål och beslut utan synbara konflikter och oavsett om detta har med gruppens "verkliga" eller

”objektiva” intressen att göra.

I analysen som görs i denna rapport är det framför allt maktens andra dimension som står i fokus och närmare bestämt sätt att skapa denna typ av makt, vilket inte enbart handlar om vad som kommer att exkluderas från offentlig diskussion utan också hur olika sätt att presentera och definiera problem och lösningar gör att vissa frågor kommer att inkluderas (cf. Metzger *et al.*, 2015). Det blir således centralt i undersökningen och analysen av det insamlade materialet att analysera hur problem, frågor och lösningar görs relevanta och centrala för olika beslut under planprocesser, genom sättet att definiera det som kommer att uppfattas ”relevant”, ”viktigt”, ”centralt”, ”nödvändigt” och så vidare. Ett annat sätt att uttrycka detta är att det är centralt att undersöka hur inblandade aktörer arbetar och inleder allianser med andra och på så sätt lyckas skapa kognitiva maktresurser (Tamm Hallström och Boström, 2010). I detta sammanhang kan exempel på kognitiva maktresurser vara sådant som begrepp som uppfattas retoriskt och bildligt attraktiva eller kulturellt och politiskt passande och legitima i en given situation och därför får gehör och genomslag i formandet av en viss stadsbyggnadsplan.

Fortsatt disposition

Efter denna inledning, är rapporten indelad i två övergripande avsnitt. Först kommer en presentation av studiens resultat i form av tre underrubriker: 1. Arbete som föregår ett planuppdrag; 2. Planprocessen drar igång – vissa experter kommer in tidigt, andra sent; samt 3. Mål- och perspektivkonflikter. Därefter förs en diskussion utifrån de presenterade resultaten, om hur experter arbetar för att få inflytande i planprocesser framför allt i termer av maktens andra dimension.

Samarbete och konkurrens mellan experter i planprocesser

I tätbebyggda städer som Stockholm pushar man på alla gränser som finns, kan man säga. Man är alltid, eller nästan alltid, i gränslandet för tolkningar av olika saker. Det är så högt tryck [på bostadsbyggande] och det är så tätbyggt och man vill ju så att säga täta till och utnyttja mark och infrastruktur så mycket som möjligt [...] Det blir nästan alltid speciallösningar, liksom på gränsen, därför att det är den mark som finns tillgänglig att bygga på. (IP3 planarkitekt)

Citatet illustrerar att det är sannolikt att konflikter och förhandlingar mellan olika expertgrupper om passande tolkningar om ett planområdes förutsättningar kommer till ytan under arbetet med planprocesser. Detta gäller särskilt i Stockholm där tycket på att bygga bostäder är starkt artikulerat samtidigt som den mark som finns kvar att exploatera oftast är ”belastad” på olika sätt. Det kan gälla miljögifter som finns kvar från industriverksamhet som drivits tidigare på platsen, mindre bra topografiska förhållanden, eller platser utan närhet till allmänna transporter. Ett förslag som en intervjuperson tar upp kan vara en plan om att bygga bostäder och olika förslag övervägs.

Det kanske är en bergknalle. Det kanske är en park. Men om man då tänker rent logistiskt så kan det ju vara bättre kanske att bygga på den här parken för där har du tunnelbanestationen nära. Då kanske du kan få personer som inte behöver ha så mycket bil [jämfört med om] du lägger ett nytt område här borta där alla behöver bil. (IP10 vägexpert)

Exemplet illustrerar hur det kring en plan om att bygga bostäder lätt uppstår konflikter. Givet trycket på att bygga bostäder i Stockholmsregionen finns det motiv till att bygga på obebyggda platser. Det finns vidare kommunikationsargument för att prioritera bostadsbyggande på platser med goda kommunikationsförutsättningar eftersom parken ligger

nära allmänna transporter. Samtidigt finns det andra motiv till att inte eliminera alla grönområden och särskilt inte ett uppskattat och väl använt grönområde.

Varför denna typ av diskussion över huvud taget uppstår, är att någon part tar initiativ till ett planuppdrag. Hur sådana initiativ kommer fram beskrivs vilket beskrivs mer utförligt i det följande.

1. Arbete som föregår ett planuppdrag

Marken som planprocesser gäller kan vara både privat och kommunalt ägd. I Stockholms kommun ägs förhållandevis mycket mark av kommunen. Det är möjligt för exploateringskontoret – som är ofta är den avdelning inom kommunen som förvaltar kommunens mark – att ta egna initiativ till nya planer. Det vanligaste är det att det kommer in förslag till exploateringskontoret från intresserade byggherrar, förklarar en intervjuperson.

Av tidsskäl är det nästan alltid så att någon annan [och inte vi på exploateringskontoret] kommer och frågar, speciellt i områden som är intressanta ur ett utvecklingsperspektiv. Då är det byggherrarna som skickar in markanvisningsförfrågningar där de presenterar [ett förslag] [...] I Stockholm öser det in sådana förslag. (IP1 exploateringsingenjör)

En annan intervjuperson beskriver på liknande sätt det starka trycket på bostadsbyggande i Stockholm vilket gör att det i princip alltid finns intressenter som driver på exploateringen i kommunen.

I Stockholm är det ju ett sådant tryck så att det är ju väldigt ofta, för att inte säga alltid, att det finns en exploatör eller någon som vill göra någonting med marken [...] Dels så har det funnits en [exploateringsingenjör] om det är på stadens mark – då är det ju en markanvisning i botten. Är det privat mark så är det inte det. Då finns det [i stället] en ansökan om planändring i botten [...] Bostäder är den helt övergripande frågan i Stockholm. Sen är det klart att det måste göras annat också, infrastruktur, skolor, förskolor och så där. (IP3 planarkitekt)

En intervjuad exploateringsingenjör beskriver vidare hur man resonerar för att bedöma förslag som inkommer gällande kommunens mark, innan det över huvud taget kan bli aktuellt att förhandla fram ett konkret förslag med byggherren och därefter skicka iväg förslaget för politiskt beslut om att eventuellt utfärda en markanvisning och att dra igång ett planuppdrag hos stadsbyggnadskontoret. Möjliga hinder eller begränsningar som övervägs kan vara om det finns kraftledningar eller andra ledningar att ta hänsyn till, eller om det är mycket berg, lera eller andra dåliga markförhållanden, eller juridiska belastningar såsom servitut.

Oftast har man en ganska bra idé själv. I Stockholm är man områdesansvarig över en del av en stadsdel. Man känner sitt område ganska väl. Får man in en förfrågan tittar man ju givetvis i historiken – vad finns det för förfrågningar på platsen, har man tackat ja eller nej, och av vilka själ i så fall? Sen hör man runt med då expertkompetenserna "in house" om vad som gäller. (IP1 exploateringsingenjör)

Som nämndes inledningsvis, finns det få platser i Stockholm som inte har någon typ av belastning eller begränsning, vilket gör att det alltid finns tänkbara konflikter och motstånd till att exploatera från kommunens sida. Samtidigt finns det tydliga, politiska målet som satts om att bygga 140.000 bostäder fram till 2030, ett mål som utvecklats till ett mantra menar flera intervjupersoner, vilket gör trycket på exploatering oerhört starkt.

Man gör en avvägning. Just i Stockholm finns det oftast inga markbitar som är rent av enkla att bebygga. Det är alltid ledningar att flytta i princip, om det inte är totalnaturområde. Och det kan vara både dåliga grundförhållanden och markföreningar som finns på platsen. Men man gör ju

en kvalificerad bedömning av att möjligheten finns, i alla fall att det finns en potential. Är det inte en övergripande massprotest internt i huset att "Nej! det här går inte av de här skälen" så väljer man oftast att försöka att gå vidare och pröva det här projektet. (IP1 exploateringsingenjör)

Diskussionerna inom kommunen sker ofta informellt i detta tidiga skede, det vill säga hur den kontaktade exploateringsingenjören tar reda på om det finns "övergripande massprotest" eller inte. Planarkitekter på Stadsbyggnadskontoret kontaktas vanligen i detta skede. På exploateringskontoret i Stockholm finns dessutom anställda experter från olika typer av kompetensområden, såsom trafikplanerare, miljöingenjörer, landskapsarkitekter och så vidare, vilka bidrar med sina perspektiv för den första bedömningen.

För exploateringskontorets förhandling med en intresserad byggherre utgår man sedan bland annat från policys och regler som kommunens olika förvaltningar fastställt (i den mån detta gjorts), vilka således sätter ramarna för vilka avtal som över huvud taget kan slutas. Samtidigt har en byggherre vissa fördelar som kan utnyttjas i förhandlingen, förutom det faktum, åtminstone när det gäller Stockholm, att byggherrens position är mycket starkt vilket också gynnar byggherrens position. En intervjuperson beskriver hur kommunen har svårt att syna de förslag som inkommer från privata byggherrar, vilket skapar ett underläge för kommunen i förhandlingen.

Byggaren vill ju ha ut så mycket som möjligt eller till ett så förmånligt pris som möjligt och jobbar med att få ekonomi i sina projekt. Den frågeställningen är jättesvår för staden har ingen insyn i bolagens kalkyler, nej jättesvårt. Och då kan de säga att om inte jag inte kan bygga 300 lägenheter så blir det inget för då har jag ingen ekonomi i det. Ja men den här platsen klarar bara 200 lägenheter [svarar kommunen] [...] Det är möjligt att de får ekonomi i 200 lägenheter [men] det går inte att syna det. Det blir så att säga ett argument eller någon sorts fakta som då ställs mot andra fakta som kan vara stadsbild eller buller eller god miljö. Vissa saker kan man ta reda på väldigt mycket om och andra saker är bara att acceptera eller ifrågasätta. (IP3 planarkitekt)

Ekonomiska kalkyler ges ofta stor tyngd i dessa sammanhang, fortsätter intervjupersonen som är kritisk till hur dessa kommit att bli väldigt styrande i planprocesser. I exemplet nedan är det byggherren som hänvisar till ekonomiska kalkyler som är svåra att argumentera emot för kommunen.

Det är ett argument från byggarens sida – om inte vi får 100 kvadratmeter till då har inte vi något projekt. Som politiker då kanske man ändå vill ha det här projektet och säger att man [i så fall vill ha ett] garage. [Då svarar byggherren]: vi kan inte bygga garage under huset för att det kostar för mycket, och det är en jättekostnad förstås. Men hur stor är den? Och är det då bättre att ta parkmark till att göra en markparkering? [Själva] anläggandet kostar inte så mycket, men det kanske kostar andra saker. (IP3 planarkitekt)

Ytterligare en dimension i förhandlingen gäller miljöfrågor. En intervjuperson beskriver att miljöfrågor visserligen styrs utav de policys som en kommun satt upp för miljö och hållbarhet, men att kommunens miljöarbete samtidigt försvåras av en ny lagstiftning som trädde i kraft i januari 2015. Lagstiftningen försvårar för kommuner att ställa tvingande krav på byggherrar. Lösningen blir att försöka komma överens på frivillig basis.

Vi [kan önska] sälja marken under förutsättning att [byggherren] lämnar in och utför det här projektet enligt de här kraven. Då kan det ju vara krav på gröna tak eller gröna fasader eller någon speciell miljöklassning på ett hus och så vidare. Men nu finns det en ny lag från första januari 2015 som säger att kommunerna inte får ställa särkrav på byggherrar och privata markägare om de vill utveckla sina egna fastigheter [...] [utifrån motivet att inte] projektet blir för dyrt [...] [Så då] kan man komma överens på frivillig basis och skriva civilrättsliga avtal om det. (IP1 exploateringsingenjör)

Om ett politiskt beslut tas om att utfärda en markanvisning till en viss byggherre inleds ett planuppdrag som vanligen drivs av planarkitekter och exploateringsingenjörer från stadsbyggnadskontoret och exploateringskontoret. I mindre kommuner kan det vara brist på personer med relevant expertis för alla planuppdrag, beskriver en intervjuad miljöplanerare, vilket kan leda till att kommunen anställer en projektledare utifrån (IP8). Erfarenheterna från detta var dock inte alltid goda, fortsätter intervjupersonen, då det ofta blev bättre med interna projektledare som hade överblick och klarade av kommunikationen mellan kommunens olika kompetensområden.

När planuppdraget har startats sätts vanligen en projektledning och en projektgrupp ihop. I vissa kommuner sker detta ad hoc, medan det i andra kommuner görs på ett mer organiserat sätt, beskriver en intervjuperson.

Det sätts ihop en projektgrupp. De sista åren jag har jobbat har det varit cheferna som satt ihop den här projektgruppen. Tidigare var det upp till en själv att ragga upp folk som man ville ha med i projektet. Det beror på vart man jobbar. Det var nytt i den kommunen, att det blev mer styrt. Det kom in bättre chefer som ville jobba ihop. Det skulle vara ett projektarbete, som det verkligen är [...] Dels vill ju planarkitekterna vara projektledare, det är liksom status. Men exploateringsingenjörerna vill också vara det. Mycket tjafs där. Till slut när det blev en bättre organisation så var det cheferna som bestämde. (IP4 planarkitekt)

Efter att projektledningen är formerad har det i många kommuner blivit praxis att projektledarna bjuder in till ett informationsmöte – ett startmöte – för en bred skara experter för att få in relevanta synpunkter, berättar en intervjuad planarkitekt.

Dels får man ett skriftligt underlag men man har också informationsmöten om vad som är på gång, vilka ärenden som har startats, och där kommer ledningsägare, länsstyrelse, andra förvaltningar i staden. Alltså det kan också vara stadsdelsförvaltningar och utbildningsförvaltningen. Alla de är inbjudna för att de ska få kunskap om vad som är på gång och också tidigt komma med sin input och sin sakkunskap. (IP3 planarkitekt)

Men hur ser det då mer specifikt ut när olika expertkompetenser kommer in i planarbetet, för ge synpunkter och vara med och forma den plan som framför allt stadsbyggnadskontoret ihop med exploateringskontoret driver? Hur ser deltagandet ut för de kompetenser som av en intervjuperson benämns som ”referensgrupper” och ”stödpersoner”, vilka till skillnad från de som driver projektet framåt snarare hamnar i en roll att framföra relevant kritik och konkreta förslag?

2. Planprocessen drar igång – vissa experter kommer in tidigt, andra sent

Vissa expertområden uppfattas ”hårda” och därmed viktiga

En intervjuperson resonerar utförligt över att det är viktigt att projektgruppen som driver planuppdraget på ett tidigt stadium funderar noga över vilka kompetenser som bör höras och bidra med sin kompetens. Samtidigt fungerar det ofta inte så i praktiken. Intervjupersonen beskriver hur det är ”jättelätt att liksom springa iväg för tidigt, det är jättelätt” (IP10). Överlag är det vanligt bland de intervjuade experterna att uppleva att den egna kompetensen är central men att den ofta kommer in för sent i processen, vilket gör att det råder viss missnöjdhet bland experterna. En omständighet som kan förstärka att urvalet av experter som får komma in tidigt, är att det i princip alltid finns tidsbegränsningar, just beroende på det högt satta målet med 140.000 nya bostäder fram till 2030, som gör att alla tänkbara relevanta expertkompetenserna inte blir hörda, förklarar en intervjuperson. Om alla ska engageras

riskerar processen bli alltför byråkratisk och ”tungrodd”. Intervjupersonen fortsätter att beskriva hur de mer ”tekniska” expertområdena uppfattas mest akuta att få med i de tidiga skedena.

Den processen att fråga varenda förvaltning som finns i hela staden skulle ta oändligt mycket tid. För det är så klart att alla har ett tyckande i ett tidigt skede. Men för att snabba på alla de här processerna så kan man inte prata med alla, utan man pratar med dem från de mer tekniska kontoren. Sen är det alla de här mjukare förvaltningarna som alltid tycker att de kommer in för sent i olika processer. (IP1 exploateringsingenjör)

Till de ”mjuka” områdena räknar intervjupersonen de som hanterar trygghetsfrågor såsom socialförvaltning, utbildning, belysning och liknande, medan de ”hårda” avdelningarna som kommer in tidigare i processen är sådana som exploateringskontoret som äger den kommunala marken, trafikkontoret som förvaltar alla vägar, stadsbyggnadskontoret som har planmonopolet, samt miljöförvaltningen och VA. Ett område som räknas till de hårda är det som handlar om trafik, väg och gata. På frågan om synpunkter från medborgare vilka inkommer via olika medborgardialogaktiviteter påverkar eller gör arbetet om trafik, väg och gata komplext, är svaret enkelt: så är det inte. Detta handlar om ”råteknik” som en intervjuperson uttrycker sig och det är inte mycket att diskutera.

Nej för det är ofta – för oss då inom gata och väg – så mycket råteknik. [Om det uppstår en diskussion med medborgare om en vägfråga kan det till exempel vara] ’Varför är det så smal eller bred cykelväg?’ Eller ’Varför finns det ingen trottoar här?’ Men jag upplever nog att vi har ganska lätt för att svara på dem. De är väldigt tekniska. (IP10 vägexpert)

Ett annat exempel på kompetensområde som beskrivs tillhöra de ”hårda” är vatten och avlopp. En intervjuad VA-ingenjör beskriver att dessa frågor ibland kan komma in tidigt i processen, men att det också är vanligt att de tvärtom kommer in väldigt sent. Intervjupersonen beskriver hur det i princip alltid finns någon typ av utbyggd infrastruktur ”i backen” och att bebyggelse alltid måste anpassas till hur den befintliga infrastrukturen ser ut och liksom områdets topografi, men att detta ändå inte alltid prioriteras i ett tidigt planeringsskede. En avgörande faktor, menar intervjupersonen, kan vara vem det är som håller i planprocessen.

Vad som alltid kommer alldeles för sent där är ju vad som ligger i backen. Alltså om man är i områden där det redan finns infrastruktur då är det alla dessa ledningar och kablar och grejer som ligger i backen som inte [tas hänsyn till i tid] [...] Sen finns det arkeologi och sådant där som man måste titta på också, om man måste undanta vissa områden eller göra utgrävningar och sådant [...] [I] vissa fall så kommer [VA-experten] in i en färdig detaljplan där man inte överhuvudtaget har brytt sig om att ta reda på vad det finns för begränsningar, vad som ligger nere i marken liksom. (IP11 VA)

Den intervjuade VA-experten reflekterar vidare över vad som kan förklara varför VA-frågor inte har en given plats i planarbetet och resonerar över det faktum att VA-aspekter kan uppfattas ”osynliga” för många andra grupper. Det är aldrig sådant som finns under jordytan som inkluderas i de visuella illustrationer som arkitekter arbetar fram i början av ett projekt, vilka används för att förmedla och förankra en ny idé, menar intervjupersonen. En intervjuad planarkitekt beskriver hur stadsbyggnadskontoret som sitter på planprocessens budget kan välja att ta in kompetenta och välkända arkitekter som kan hjälpa kontoret att utveckla olika bildliga illustrationer och konkretiserade planer.

[Jag var med i] den projektgruppen för det här nya området och då hade vi med en arkitekt som var inne som konsult och ritade och han är lite så här guru liksom för han har gjort [kända områden] [...] så han är väldigt [stor och fick stor respekt i processen]. (IP2 planarkitekt)

En annan expert på området för dagvattensfrågor, har ett annorlunda perspektiv, då denna typ av expert ofta anlitas redan av byggherren inför en första kontakt med kommunens exploateringskontor. Dagvattensfrågor har inte alltid varit prioriterade, förklarar intervjupersonen, men de har sedan 1990-talet ökat i betydelse. I dag finns ofta artikulerade riktlinjer och policys i kommuner för just dessa frågor, vilket gör att byggherrar själva anlitar expertis på detta område och inkluderar i sina förslag.

[Min insats som konsult] handlar om att vara lite innovativ i ett tidigt skede så att exploatörerna kan visa kommunerna att så här ska vi göra för att ta hand om dagvattnet lokalt, eftersom det ofta numertiden är ett krav att man ska kunna visa hur man gör det. (IP12 dagvatten)

På detta sätt kan dagvattenfrågor (i motsats till andra VA-frågor) komma in tidigt i planarbetet, men det finns vissa konsekvenser av att det är byggherren som anlitar en dagvattensexpert, förklarar samma intervjuperson. De anlidade konsulterna tar ibland fram tekniskt avancerade lösningar, medan byggherren snarare är intresserad av enklare, mindre kostsamma lösningar. En konsult beskriver denna spänning, vilket leder till att experternas skrivningar görs mer vaga och oprecisa.

Ofta när vi lämnar koncept till exploatörerna, så får vi påpekanden om att vi ska dra ner lite på det vi har skrivit därför att de är oroad för att det vi skriver i den tidiga utredningen kommer att bli någonting som absolut måste genomföras. Så exploatörerna vill ofta att vi rundar av texterna lite och inte specifikt pekar ut eller skriver "måste". Utan det ska vara mycket text men det ska inte vara så hårt eller bestämt liksom [...] Lojaliteten har man som konsult åt [byggherren för] det är ju egentligen den som betalar och sen den man har möte med och stämmer av med, liksom den man jobbar åt. (IP12 dagvatten)

När byggherrens förslag innehåller lösningar för dagvattensfrågor, blir det sedan kommunens VA-experter som kommer in som "motpart" och granskar och utvärderar dessa lösningsförslag. Dessa kommunala experter vill då typiskt sett ha mer specifika skrivningar, förklarar den intervjuade dagvattensexperterna, vilket gör att diskussioner ofta uppstår mellan byggherren och kommunens VA-experter. I de fall som kommunen har bolagiserat VA-funktionen så att den är tydligt separerad från övriga inblandade expertfunktioner i planarbetet, fortsätter intervjupersonen, kan konsekvensen bli att tonen i dessa diskussioner blir särskilt "frostig".

En före detta miljöplanerare i en mindre kommun i en förort till Stockholm beskriver en annan aspekt av hur olika expertkompetenser kommer in och vad som exakt kommer med av deras förslag. Exemplet som denna intervjuperson beskriver handlar om hur projektledaren för en större planprocess, som till yrket var planarkitekt, var mycket kompetent och klok men samtidigt också tog många avgörande beslut, vilket ledde till att processen styrdes utifrån projektledarens idéer om vad som var viktigt i olika sammanhang. Ibland handlade det till exempel om att fördjupa vissa perspektiv genom att köpa in relevant expertis utifrån från konsulter och därefter välja ut vissa åtgärder utifrån detta.

I det här projektet var det inte särskilt svårjobb internt på förvaltningen tycker jag och det beror ju mycket på att [projektledaren] en väldigt öppen och tydlig person som är klok och går att resonera med. Sen så, han gillar ju att göra mycket saker själv så att han lyssnade på vad jag sade och så plockade han in konsulter och sen så blev det verkstad liksom. Så jag behövde inte vara inne och peta så himla mycket i det utan han skötte det mesta själv [...] Han ville verkligen driva

det här själv och han ville dra sina egna slutsatser. Jag kan ju vara en ganska påstridig [person] och liksom tycker om att argumentera och så där. Så han plockade in mig en bit [in] och sen så var det nog med det liksom. (IP9 miljöplanerare)

Några intervjupersoner tar upp en annan sida av att kommuner köper in konsulttjänster för arbetet med planprocesser. Många kommuner har idag långt ifrån all nödvändig kompetens inom den egna verksamheten, utan köper in relevant expertis vid behov. En tanke med denna lösning, som uttrycks i materialet, är att spara kostnader genom att inte ha fast anställda som riskerar att inte ha full arbetstäckning. En annan fördel som uttrycks, är att konsultbolag som är konkurrensutsatta är drivna av att säkra att deras anställda konsulter håller högsta nivå på sin kompetens och ständigt uppdaterar sig gällande nyheter. Genom att kommuner köper in relevant kunskap endast vid behov blir det med detta synsätt med andra ord både billigare och bättre. Det händer emellertid att kommuner är så avskalade i den egna kompetensen, att de som jobbar där nästan kan ses som ”administrativ” och har svårt att beställa extern kompetens när sådan behövs. Dels kan det vara svårt att bedöma vilken expertis som är relevant, dels hur man ska formulera själva konsultuppdraget. En intervjuperson beskriver denna problematik i termer av ”moment 22”.

Ibland kan jag nog uppleva att det har gått över den gränsen att [kommunen] har skalat av sin organisation för mycket. Det sitter bara administrativa personer kvar [...] Det blir lite av moment 22 för beställarna har inte den tekniska kompetensen och kan inte bedöma exakt avgränsningen [...]Man kan för lite. Man vet inte ens vad man ska beställa liksom. (IP10 vägexpert)

Fördelarna med att ta in konsulter kan vara flera. Konsulter kan till exempel föra in relevanta perspektiv som saknas inom kommunen. Även om det är en projektledare som ofta väljer ut och anlitar konsulter för specifika uppdrag, och det givetvis kan finnas specifika anledningar till varför en viss konsultbyrå väljs framför en annan, kan konsultkompetens uppfattas neutral i positiv bemärkelse, som en miljöplanerare beskriver.

Det är klart att man alltid kan säga att det här är en oberoende utredning och ett diskussionsunderlag vilket gör att det kanske inte blir lika mycket polemik [jämfört med när någon intern uttalar sig], att det är någon som har tyckt utifrån. (IP9 miljöplanerare)

Samma intervjuperson fortsätter att beskriva en viss frustration gällande miljöperspektivet som fördes in delvis för att legitimera projektet, snarare än att föra in konkreta förslag.

I efterhand kan jag tycka [att] jag var nog ändå lite irriterad ett tag [...] Jag kan säga lite [...] att man liksom tar det gröna som ett alibi för att verkligen få igenom [den tänkta planen] för det är ett så attraktivt område. 'Vad kan vi göra för att det ska gå att genomföra för att opinionen ska vika sig? [...] Att [lyfta fram gröna frågor] inte liksom för det grönas skull eller så, utan för att det här projektet ska gå att genomföra [...] Frågan om att värna det blå och det gröna är alltid mer eller mindre ett alibi tycker jag. Alltså ibland är man väldigt seriös. Ibland är man mellan-seriös och ibland är man inte seriös men tar i frågan för att man vet att det är viktigt. (IP9 miljöplanerare)

En annan intervjuad miljöplanerare ger ett exempel på hur miljöperspektivet tidigare, för ett antal år sedan, brukade komma in alltför sent. Vid ett tillfälle var det till och med av en ren slump som det kom fram att det lades ett miljöperspektiv på en plan, vilket intervjupersonen uppfattade främst berodde på dålig kommunikation och brist på kunskap.

För några år sedan hände det vid ett tillfälle att det var en slump, jag hittade någonting i skrivaren. Man står ju där och väntar och så är man lite nyfiken. Men vem håller på med det här området [tänkte jag]? Då var det ett planbeslut på väg. Ett helt vansinnigt bostadsplaneförslag liksom. [Och jag bestämde mig för att] jag lägger mig i helt enkelt. Jag gick till den person som hade skrivit det. Jaha sade han, är det så? Ja men vad bra att du sade det. Sedan ändrade man det och så gick man

inte fram med något förslag på bostäder i det området. Men det var bara en slump att kunskapen kom fram. (IP8 miljöplanerare)

Intervjupersonen beskriver samtidigt att kommuner har blivit bättre på senare år med att inkludera miljöaspekter och tror att det finns flera förklaringar till denna positiva utveckling. En förklaring ligger i att kommuner sätter tydligare miljömål och en annan tänkbar förklaring, resonerar intervjupersonen, kan härledas till användning av begrepp – från att tidigare främst ha pratat om ”miljö” ser man idag en breddning till diskussioner om ”hållbarhet” som möjligen kan vara lättare att ta till sig. En annan intervjuad miljöplanerare bekräftar bilden av en positiv utveckling under senaste decenniet och att miljöperspektivet ofta kommer in tidigt när kommunen gör en första behovsbedömning där man bland annat tar ställning till om en miljökonsekvensbeskrivning bör göras eller ej (IP7). Denna intervjuad person berättar vidare att det blivit alltmer vanligt att en miljökonsekvensbeskrivning, i den mån en sådan aktualiseras, görs av en externt inhyrd miljökonsult med hänvisning till att få ett objektiva uttalande genom att ta in en ”oberoende part”.

En intervjuad VA-expert beskriver också miljöfrågor och menar att dessa ibland kommer att bli lite ”fristående”.

[De grundläggande kompetenserna] det är ju arkitekter – planarkitekter – de kommer ju. Och sedan kommer ju vägsidan in och sedan så ska man ha en miljökonsekvensbeskrivning. Miljösidan kommer ju också in men [...] den ligger ofta lite fristående. (IP11 VA)

I Stockholm har man högt satta ambitioner gällande miljö och kultur, förklarar en intervjuad person, vilket gör att man försöker lägga in sådana behovsbedömningar tidigt, men det fungerar inte heller alltid som det är tänkt.

Där kommer ett skriftligt underlag huruvida det är betydande miljöpåverkan eller inte eller om det är några särskilda frågor som man bör utreda extra därför att man vet att det är till exempel en kulturhistorisk intressant miljö eller här har det tidigare funnits en industri med troligen mycket markföroreningar eller vad det kan vara. Så då blir det ett underlag intill planarbetet sedan. I bästa fall finns det redan innan stadsbyggnadsnämnden tar beslut om det, det är inte alltid det hinns och då kommer det sedan innan man gör ett plansamråd till exempel. Och det ligger ju då till grund för om man ska göra en MKB [miljökonsekvensbedömning] eller inte. (IP3 planarkitekt)

Vissa kompetensområden uppfattas ”mjuka” och kommer ofta in sent

En intervjuad planarkitekt beskriver sin förvåning över att vissa kompetenser inte involveras alls trots att de, enligt denna intervjuad person, är relevanta för ett specifikt område. I detta fall handlar det om ett ”mjukt” expertområde: utbildning.

Jag hade en gång en plan där man skulle göra om ett område, en kontorsfastighet till att bli en skola, alltså privat skola, men då måste ju de ändå ha en detaljplan att man får ha skola där och det sa inte detaljplanen så då kom jag in [som inhyrd expert] [...] Och då tyckte jag ju så här att då måste vi ju koppla in utbildningsförvaltningen [...] Nej du ska inte koppla in dem. Det här är ju en privat skola. Varför ska du koppla in dem för? Och det kan jag tycka är väldigt märkligt för jag kan tycka att i utbildningsförvaltningen har ju ändå en viss... man borde ju ändå se till så här att, för jag tänkte så här, vad säger de om att den här skolan kommer att ha en väldigt liten skolgård? [...] Och då fick jag ju inte göra det liksom. Det är en liten skola [menade de, och] det behöver man inte koppla in [utbildningsförvaltningen för]. (IP2 planarkitekt)

Samma intervjuad person ger ytterligare ett exempel på hur diskussionen om en skola kom in väldigt sent i en planprocess.

Man kommer ibland för sent. I det här programmet jag håller på med nu, nu är det i princip färdigt för att gå ut på samråd men det får vi inte göra det för att det är en fråga som har hakat upp sig för att utbildningsförvaltningen kräver en skola inom det här programmet. De vill ha en skolplats och det ska vi rita in och det kommer vi inte, det kan vi inte göra för det är ett så litet program och det finns ingen plats till det [...] Man kan ju undra varför kommer den här frågan så sent? Dessutom så är det intill det här programmet så finns det en skola [som man tagit beslut om att riva] [...] Man river [alltså] en skola, den har stått tom väldigt länge men nu när det i Stockholm byggs väldigt mycket då kommer ju skolor att behövas. (IP2 planarkitekt)

En annan intervjuad planarkitekt ger en liknande bild av att skolan typiskt sett kommer in väldigt sent och reflekterar över orsakerna till detta. Enligt intervjupersonen kan det vara personalbrist som ligger bakom att det inte kommer ett tidigt engagemang från experter på utbildningsfrågor, men också att dessa experter inte har tillräcklig kunskap om planprocessens olika steg (IP4). Ett problem är också, fortsätter intervjupersonen, att det är hög rörlighet bland tjänstepersoner mer generellt, som alltså inte stannar länge på sina tjänster och därför inte har lång erfarenhet från hur planarbeten går till i olika kommuner.

En intervjuad miljöplanerare beskriver hur det ofta finns en stark gräns mellan å ena sidan de kompetenser som driver planprocesser, som i den aktuella kommunen rymdes inom en avdelning där den intervjuade miljöplaneraren arbetade ihop med exploateringsingenjörer, planarkitekter och vägplanerare, och å andra sidan experter från andra förvaltningar, vilka snarare behandlas ”styvmoderligt”.

De kompetenser som man hade inom stadsbyggnadskontoret – de var ju med i de här arbetsgrupperna – men sen var det ju en jätteskarp gräns då över till andra förvaltningar som man inte hade någon kontakt med egentligen [...] Det kunde handla om skola och vad skolan egentligen tyckte om [ett visst förslag] Det var väldigt mycket diskussioner kring trygghetsbostäder eller äldreboende eller vad det hette. [...] [Men] de bitar som inte låg inom stadsbyggnadskontoret de blev styvmoderligt behandlade, jag menar de människor som man faktiskt har i kommunen som har ett intresse av skola och vård på olika sätt. De förvaltningarna var ju aldrig med i arbetsgrupperna för planerna, utan det var ju bara kontakter, antingen direkt mellan tjänstemännen eller på chefsnivå då. (IP9 miljöplanerare)

Ytterligare en expertgrupp som upplever att de ibland kommer in för sent är kulturgeografer som arbetar med kulturmiljöfrågor.

Det är vanligare att jag blir inkopplad när [planen] gått till länsstyrelsen och länsstyrelsen säger att ni måste ta mer hänsyn till kulturmiljö i den här planen, när den går till granskning alltså [...] Då blir det ju mycket mer komplicerat därför att då är det ju oftast en konflikt i planen [...] Där blir det ofta väldigt komplicerat då, när man kommer in så där sent i processen och inte fått varit med och påverka från början för då är det ju redan ett faktum på något vis. Då har man kommit så långt i processen så då blir det ju svårt att ändra och anpassa till kulturmiljöaspekterna. (IP6 kulturgeograf)

I vissa fall gör Länsstyrelsen redan på ett tidigare stadium en bedömning att det finns viktiga kulturella värden att utreda och ta hänsyn till, men kommuner går ofta vidare med sina planer ändå, trots dylika ”varningar” eftersom det är ett så starkt bostadsbyggertryck i Stockholm och kulturmiljöfrågor uppfattas som ”mjuka” och därmed inte nödvändiga på samma sätt som ”hårda” frågor.

Min erfarenhet är att ofta i programskedet så har länsstyrelsen kommit med synpunkter på att inte kulturmiljö är tillräckligt belyst men kommunen eller exploatören bestämmer sig för att man ändå testar, man testar att gå vidare trots att länsstyrelsen har gått in i sitt yttrande och sagt att ni borde belysa det här mer, det här är inte bra, det här riskerar att påtagligt skada riksintresset eller det här ligger för nära fornlämningar eller någonting. Jag tror att man kanske från kommunens sida inte

har tillräcklig kompetens, man uppfattar kulturmiljöfrågorna som en mjuk fråga som inte är på [allvar]. Det går att liksom att kringgå kulturmiljöfrågorna. (IP6 kulturgeograf)

Flera intervjupersoner lyfter fram Länsstyrelsen som en viktig aktör i planprocesser, då planförslag alltid granskas av Länsstyrelsen och bland de ansvarsuppgifter som Länsstyrelsen har är att säkra de aspekter som tas upp i den så kallade miljökonsekvensbeskrivningen (MKB) som vanligen görs, vilken inkluderar både miljöaspekter och kulturella värden. Samtidigt menar en kulturgeograf att kulturmiljöfrågor ofta uppfattas ”mjuka” och är svåra att få genomslag för i jämförelse med ”hårda”, ”tekniska” frågor.

Vi har inte en självklar [plats] än i planlägningsprocessen, även om det finns lagstiftningen och även om länsstyrelsen granskar med utgångspunkt ifrån det så är det som att det är en sådan mjuk fråga och det är ofta så att den går ju inte att mäta [...] De som har mer mätbara, naturvetenskapliga områden – det är mycket lättare att ta hänsyn till de frågorna än vad det är till de mer mjuka kulturmiljöfrågorna, för många uppfattar kulturmiljöfrågan som ”tycke och smak” kanske, vackert och fult, att det är mer en sådan bedömningsaspekt (IP6 kulturgeograf)

En annan aspekt som försvårar bevakandet av kulturmiljöfrågor, trots att Länsstyrelsen har mycket att säga till om i sin granskande roll när det gäller planförslag och miljökonsekvensbeskrivningar, är att Länsstyrelsen har begränsade möjligheter att påverka på ett tidigare stadium även om Länsstyrelsen ofta blir involverad i olika planförslag mycket tidigt. En före detta anställd på Länsstyrelsen förklarar att en begränsning ligger i att Länsstyrelsen har svårt att påverka ett förslag på ett tidigt stadium när man i ett senare skede har en granskande roll. Det blir ett problem med den oberoende rollen som krävs för en granskare.

Länsstyrelsen kan inte uttala sig i ett tidigt skede därför att man inte vet vad den faktiska påverkan blir – därför att planen inte är tillräckligt färdig för att göra en bedömning av den. Det är en aspekt. Så då vill inte Länsstyrelsen gå in och säga något för då kanske man redan har nästlat in sig i en motivering eller liksom då kanske Länsstyrelsen redan har yttrat sig och sen så styrs projektet av yttrandet och sen kanske det har tolkats annorlunda än vad Länsstyrelsen egentligen menade och när det väl kom till skarpt läge så har man kanske jobbat fram planen så långt och sen så kanske man måste avslå och det blir jättesvårt för Länsstyrelsen. [Alltså] du kan inte gå in med för tydliga direktiv tidigt i processen i egenskap av granskare. (IP6 kulturgeograf)

Lagstiftningen som finns för skydd för kulturmiljö och fornminnen beskrivs som tydlig men samtidigt svår att tillämpa ibland, då de till exempel skyddar fornminnen som inte har identifierats, alltså sådan som kan finnas under marken. Det är inte alltid sådana utredningar görs i ett tidigt skede, menar en intervjuperson. Andra kulturminnen är emellertid synliga, såsom byggnader som kan vara klassificerade enligt en skala över ”blått”, ”gult” eller ”grönt” som Stadsmuseet fastställt, men även här är skyddet begränsat beroende på att den stora bostadsbristen i Stockholm och de satta målen för bostadsbyggande ofta prioriteras. En intervjuad expert inom kulturmiljöområdet beskriver detta.

Finns det detaljplaner och planer för nya bostäder så bedömer länsstyrelsen det mer mildt. Det är en förmildrande omständighet [...] [Man ser] mellan fingrarna, ja, man har en högre tolerans absolut, så att det är ett sådant dilemma och det kan också vara, jag kan gå in tidigt i ett projekt sen så ser jag att det här riskerar att påtagligt skada ett riksintresse till exempel. Sen flaggar jag för det och sen när det väl kommer till programsamrådet så blir det en förmildrande omständighet det här med att det behöver byggas. Man gör bedömningar att det inte är påtagligt skada och det kan ge något slags dåligt förtroende för mig när jag har gjort en som de då tycker felbedömning eftersom jag flaggade och de sade att det inte var det [...] Man låter processen gå mer smidigt med just bostäder på grund av bostadsbristen. (IP6 kulturgeograf)

Ytterligare ett problem när det gäller kulturmiljöfrågor rör så kallade "riksintressen" som är något som de olika länsstyrelserna har definierat för sina respektive län och därefter Riksantikvarieämbetet har godkänt. Problemet handlar om att det kan vara svårt att tolka vad dessa riksintressen egentligen betyder.

Riksintressen är svåra just därför att riksintresse för kulturmiljövården har en motivering och ett uttryck som man säger. För varje riksintresse finns en text som motiverar varför det är riksintresse och hur det här riksintresset uttrycks rent fysiskt. Det där är otroligt flummigt skrivet [...] Framförallt är det svårtolkat. För en kommun som inte har kulturmiljökompetens är det jättesvårtolkat och dessutom även om man har en kompetens kan man lätt köra över den med att säga "Ja men där, det blir inte risk för påtaglig skada" därför att man inte vet riktigt vad texten innebär rent fysiskt. [Till exempel] skriver man så här: "En dalgångsbygd med lång kontinuitet med bebyggelsestrukturer etablerade under järnålder". Vadå, vad är det för strukturer då och hur ska man anpassa ny bebyggelse till det? Det är ingen människa som förstår mer än vi som jobbar med det. (IP6 kulturgeograf)

Slutligen lyfter en intervjuad planarkitekt fram barn- och ungdomsperspektivet – som kan ses som ett "mjukt" område som svagt representerat i planprocesser, men också att gröna och blå frågor får bristande uppmärksamhet även om intresset för gröna frågor har ökat. Bristen på barn- och ungdomsperspektivet bekräftas även av andra. En miljöplanerare som arbetar med miljökonsekvensbeskrivningar som innehåller både naturmiljö och sociala aspekter beskriver att barnperspektivet aldrig kommit upp hittills, men att det finns kommuner som börjat göra barnkonsekvensanalyser och att det finns ett växande intresse för dessa frågor (IP7).

Det kan sammanfattas, utifrån de presenterade beskrivningarna i detta avsnitt, att det finns experter som upplever sig tillhöra en lågt prioriterad kompetens som av andra beskrivs som "mjuk" och därmed inte akut eller nödvändig, i förhållande till vissa andra som ofta beskrivs som "hårda" och "tekniska" och också nödvändiga att ta in i arbetet tidigt. Det framkommer också i beskrivningarna att det ofta finns förhandlingar mellan olika experter, även mellan sådana som representerar "hårda" frågor. I följande avsnitt presenteras exempel på konflikter mellan olika experter, vilka ligger till grund för olika typer av förhandlingar i planarbetet.

3. Mål- och perspektivkonflikter

Ekonomiska intressen kontra arkitektoniska värden

Flera intervjupersoner beskriver att det ofta finns en spänning mellan exploateringskontoret och plankontoret, vilka har olika mål för sina respektive verksamheter. En intervjuad planarkitekt uttalar sig om exploateringskontorets mål som krockar med plankontorets.

Ja det mest tydliga är ju att exploateringskontoret har ju ett mål på antalet markanvisade lägenheter, det är bostadsproduktionsmålet, det är jättestarkt. Stadsbyggnadskontoret har i sin tur på mål antalet antagna lägenheter i detaljplaner [...] Skillnaden där är att det inte är samma lägenheter. Så att stadsbyggnadskontoret har jättemycket att göra och kommer att klara sina mål om de fortsätter att göra det de gör, det som redan är på gång, men exploateringskontoret klarar inte sina mål om inte de samtidigt startar en massa nya markanvisningar. Och då är resurserna så att stadsbyggnadskontoret kanske är fulltecknade med att göra det som kanske redan är startat och exploateringskontoret vill starta nya saker. (IP3 planarkitekt)

Flera intervjupersoner beskriver att exploateringskontoret typiskt är drivande i att exploatera den mark som finns till ett så bra pris som möjligt och ställer sig positiva till flera förslag från entreprenörer som inkommer till kontoret, medan plankontoret beskrivs ha en mer restriktiv hållning. En trafikplanerare beskriver problemet på följande sätt.

Plan vill ju att alla projekt ska bli bra naturligtvis, men om man tänker på vad det är som de inte kommer överens om med exploatering, är det att exploatering vill ha ut så mycket som möjligt av marken. Det är en pengafråga. Det är de som håller i pengarna. Det är de som förhandlar om vad marken är värd i pris. Ju mer du kan exploatera i ett område desto mer får du ut. Så de, kan man säga, är måna om att få in så mycket skattepengar som möjligt till kommunen, om man nu ska dra det till sin spets där. (IP10 trafikplanerare)

En annan intervjuperson som resonerar utifrån ett exempel på hur arbetet med detaljplaner fungerar, beskriver också spänningarna mellan exploateringskontoret och planarkitekterna snarare i termer av att exploateringskontoret prioriterar ekonomin, medan planarkitekter vill att gestaltningen ska få stort utrymme, vilket leder till förhandlingar och olika typer av kompromisser. Konflikten står således mellan att maximera ekonomiska värden kontra att skapa en arkitektonisk gestaltning.

Gör man en detaljplan inom ett stadsområde vill man [som planarkitekt] att gestaltningen ska spela en väldigt stor roll. Och där kommer ekonomin in. Som exploateringsmänniska sitter man på ekonomin och då har man rätten att säga typ: det där finns det inte ekonomi för så det tar vi bort [...] Det blir en förhandling [...] En [detaljplan som utvecklades i en kommun jag jobbade i] kom inte framåt alls, för att det var så stora konflikter mellan de två [planarkitekterna och exploateringsingenjörerna], medan vi andra som hade [andra] detaljplaner runt omkring löste konflikten med den här [exploateringsingenjören] på ett helt annat sätt. Vi kom längre med de frågor som var viktiga för oss. Så det handlar väldigt mycket om hur man hanterar konflikter själv. Du ska kompromissa [...] Man har fått sina direktiv från politikerna och de måste man ändå lyssna till. Har man valt att jobba i en politiskt styrd [organisation] har man också sagt att 'Ja, jag accepterar att de här politikerna bestämmer'. Man får acceptera det och göra det bästa utifrån det. (IP4 planarkitekt)

En intervjuperson som själv är planarkitekt lägger till att det finns en viss "attityd" inom den egna professionen, vilken förstärker motstridigheter mellan denna grupp och andra experter.

Ibland kan man känna att det är vi [planarkitekter] som vet. Vi kan planering. Från början var det ju *en* expert. Det var ju en arkitekt som satt och ritade. Han var ju själv nästan på ett stads[-byggnadskontor], för länge sen. Då var det liksom en som satt och ritade och som styrde och så fick andra tycka till kanske lite grann. Men nu är det inte så, men det känns ändå som att det kan vara ganska starkt så här [...] liksom en attityd [...] Vi tänker på allt [och har all kompetens]. Det är liksom 'Varför ska man ha med andra? Vi har ju redan tänkt på allt'. Det finns en liten sådan attityd tycker jag. (IP2 planarkitekt)

Konflikter mellan experter inom olika "hårda" expertområden

Det perspektiv, eller politiska mål, som dominerar är som nämnts tidigare bostadsbyggandet. En intervjuperson beskriver att bostadsbyggandet nästan har utvecklats till ett riksintresse. Även "hårda" avdelningar som trafikkontoret, som visserligen ofta är med på ett tidigt stadium i planprocesser, kan få svårt att driva igenom sina förslag, förklarar en intervjuperson, beroende på att det politiskt satta exploateringsmålet prioriteras och drivs av ingenjörerna på exploateringskontoret.

Trafikkontoret sitter ju i en ganska svår sits. De sitter med alla framkomlighetsfrågor i en stad, att trafiken ska flyta och vägar ska finnas. Ju mer vi bygger desto mer ökar trafiken i vissa delar. Då kan de säga "Nej men ni får inte bygga en bostad till för att det är ju köer överallt". Men de blir oftast överkörda eftersom de politiska målen säger att du ska bygga bostäder. Och säger de nej – det är fullt på vägarna – så kan vi ju aldrig uppnå målen och de är ju centralt satta, så att det är hela tiden en samverkan. (IP1 exploateringsingenjör)

En intervjuad landskapsarkitekt tar upp ett liknande exempel där trafikexperters argument inte höll, trots övertygande argumentation om riskerna med att föreslå väg- och kommunikationslösningar skulle leda till stora trafikproblem i framtiden och med hänvisning till kommunala policys och riktlinjer för framkomlighet. Det som prioriterades var trots denna argumentation bostäder i kombination med ekonomi, eftersom den lösning som trafikkontoret förespråkade skulle innebära ytterligare höga kostnader (IP5).

I materialet finns även exempel där miljöintressen ställs emot lösningar som anses funktionella ur ett VA-perspektiv – det vill säga två expertområden som båda kan ses som ”hårda” – där (vissa) miljöintressen ibland väger tyngre samtidigt som andra miljöfrågor inte får alls samma tyngd.

Det var en sådan här plan där det var en väldig diskussion för det stod några tallar man ville absolut bevara. Men då blev det väldigt dåligt ur VA-synpunkt när man då skulle gå runt de här träden. [Gröna frågor får mycket uppmärksamhet], framförallt växter och sådant. Jag tycker att det största intrånget man gör i naturen det är när man går och spränger bort fina berghällar som aldrig går att återställa. Träd går ju faktiskt att plantera igen liksom, men det brukar man liksom inte bry sig så mycket om. (IP11 VA)

En intervjuad trafikplanerare beskriver hur experter med kompetens om vägar och trafik ofta samordnar sig med VA-expert, eftersom ledningar ofta dras under vägar och det är viktigt att ta hänsyn till hur man vid behov kommer åt nedgrävda ledningar utan att störa trafiken alltför mycket. Vad som däremot kan uppstå diskussioner och förhandlingar om gäller VA- och trafikexperternas syn på hur landskapsarkitekter planerar plantering av träd.

Vi [på VA, väg och trafik] jobbar mycket ihop – Var ligger ledningarna bäst [och] var går det att komma åt dem utan att det stör trafiken? [...] Ibland rimmar det inte med landskapsarkitekten för där vill man plantera träd och då säger vi att där är det inte bra att plantera träd för att trädet kommer att växa in i avloppsvattensledningen, för träd älskar avloppsvatten, för det är ju den bästa näring den kan få, och då spränger det ledningen. [...] Det är en förhandling. Hela tiden i processen är det en förhandling mellan olika saker (IP10 trafikplanerare)

Samma intervjuperson menar vidare att den egna kompetensen visserligen brukar komma in i ett tidigt skede, men att det som däremot brister rejält gäller framtida drift och underhåll.

Vi på trafik, vi beskriver behovet och sen är det ju då upp till plan och exploaterarna att tillsammans komma överens om hur man uppfyller det här behovet. Men då kommer ju nästa fråga och det här tycker jag nog är det svåraste och det man brister mest i – det är att plocka in driftspekten. De som kommer att sköta om vägen sedan. När man har byggt hela anläggningen så lämnar man över den. Är det ett hus så lämnar du kanske över den till en bostadsrättsförening. Är det en park kanske du lämnar över den till parkförvaltningen. Har du en väg lämnar du över den till gatukontoret [...] som ska drifva den här vägen och snöröja den och se till att det ska funka på alla sätt [...] Det kan bli dyra gator för du har inget utrymme att ha snö så du måste köra bort snö med lastbil. Så är det ofta. [IP10 trafikplanerare].

Intervjupersonen ser det som en stor brist att driftsfrågor ofta inte kommer med när planerna läggs och ser en förklaring i att den projektbudget som finns för att utveckla och genomdriva planen inte täcker driftsfrågor, vilket gör att de som är projektledare inte är intresserade av att ta in olika aspekter för att få driften billigare. Det är en helt annan budget som belastas av drift och underhåll och därmed någon annans problem. Ett sätt att försöka komma förbi detta problem, fortsätter den intervjuade trafikplaneraren, är att använda sig av livskostnadsanalyser, vilket är något som Trafikverket börjat arbeta med och som nu sprider sig inom kommuner. Problemen med att drift och underhåll inte inkluderas under planarbetet, är dock mycket vanliga.

Kulturmiljöexperter med ”bevarandeperspektiv” kontra andra perspektiv

En intervjuad kulturgeograf beskriver hur frågor om kulturmiljön på ett sätt kan ligga nära expertisen om landskapsarkitektur, men också vara motstridiga beroende på dessa expertkompetenser bygger på två i grunden olika synsätt – bevara och utveckla etablerade strukturer kontra att utveckla något nytt.

Det kan vara landskapsarkitektur [som krockar med kulturmiljö]. Nu ligger ju vi ganska nära varandra men i brytpunkten emellan det antikvariska tankesättet och arkitektoniska så är det ju att antikvarier ska se tillbaka och försöker bevara och utveckla de strukturer som redan finns i landskapet eller i staden medan arkitekter vill skapa något nytt, vill lägga på liksom ytterligare någon aspekt eller liksom vill lägga till någonting och där kan det finnas konflikter emellan att antikvarien vill bevara strukturer medan arkitekten eller landskapsarkitekten vill förändra strukturer till att anpassas till det nya liksom, då kan det här brottet det här kontinuitetsbrottet brytas av landskapsarkitekten. (IP6 kulturgeograf)

Samma intervjuperson ser vidare hur konflikter uppstår mellan kulturgeografer som står för ett bevarandeperspektiv, och exploatörer med intressen av en hög exploateringsgrad och att få ekonomi i sina satsningar.

Exploatören tänker att fastigheten är ett vitt ark som jag kan göra vad som helst med, medan jag vill tänka mer att det här är den här fyrkanten som ligger emellan den här och den här och den här miljön, hur vi ska få ihop de så att vi får en helhet utav det här, så att den här inkluderas i den befintliga miljön [...] Jag tror ju att vi människor inte mår bra för stora för snabba förändringar. Jag tror att kulturmiljö ger en human aspekt på om kulturmiljö får ett visst utrymme i exploateringsprojekt just därför att det på något vis en anpassad aspekt till oss människor – att veta var man själv kommer ifrån och hur liksom landskapet eller hur omgivningarna har vuxit fram och på vilka villkor. Det tror jag skapar en trygghet och en viss identitet hos människor och att kunna spåra det liksom när man är ute och går [...] i sin närmiljö (IP6 kulturgeograf)

Den intervjuade kulturgeografen beskriver också hur det kan uppstå krockar mellan kulturmiljö och experter med kompetens inom trafik- och väglösningar.

Det kan vara trafikare som tycker att här ska det vara en rak gata så att man har lång möjlighet till sikt och där ska det vara en hastighet som är så hög [och] för att i samband med att man ska bygga väg då krävs det att den är så bred och då krävs det att man har gång och cykelvägar på var sida och det krävs att man har belysning [...] [Då kan vi ur ett kulturmiljöperspektiv argumentera för att] den här breda gatan passar inte alls in i den här småskaliga miljön [...] Det är ofta konflikter mellan kulturmiljö och hur nära de här olika reglerna för hur bred en väg måste vara och alla de här tillgänglighetskraven. Det är inte alltid det går ihop med kulturmiljövärden. (IP6 kulturgeograf)

Ytterligare ett exempel handlar om lösningar för dagvatten i förhållande till kulturmiljön. Intervjupersonen menar att det inte alltid är en konflikt eller motstridiga intressen i botten, utan att diskussionerna också kan bottna i bristande kommunikation.

Det kan vara dagvatten. Till exempel att man vill anlägga stora dagvattendammar till stora vägar och de dagvattenanläggningarna passar inte alls in i kulturmiljö [...] Ofta så är det att vi inte har kommunicerat. Vi har inte pratat med varandra för ofta så går dagvattensystemen att till exempel lägga i befintliga dikessystem eller man skulle kunna anlägga dem som diken, för då skulle det anpassas mycket mer till landskapet än att man gör en stor sådan här skålformad bassäng så här mitt i åkermark och så där så som faktiskt förekommer. (IP6 kulturgeograf)

Även belysningslösningar tas upp som ett exempel där det uppstår krockar gentemot kulturmiljövärden.

Man [kanske] ställer höga krav på belysning men att det kanske inte alls är anpassat efter en liten väg. Man kanske sätter jättehöga stolpar så att det blir – man får en känsla av att man åker på en jättestor väg fast den är liten. Det kan också handla om omvandlingsområden. Vi har ju ett jättestort problem med omvandlingsområden, 50/60-tals fritidsområden som folk permanentar och när man väl bosätter sig där permanent då vill man få VA. Och för att kunna finansiera VA så behöver man exploatera tomten, och behöver man exploatera tomten så blir det snart så många som bor där, så då vill man gärna ha kollektivtrafik då måste man bredda vägen och för att man ska känna sig trygg på busshållplatsen så måste man ha belysning och när man väl har fått det här ordnat så behöver man service. Då behöver man post eller det kanske man inte behöver längre, men kanske några serviceinrättningar, dagis och allting. Det förändrar ju en hel miljö. Det är också sådana aspekter som kan komma i konflikt med kulturmiljö eller tvärtom. Om det nu finns det här fritidshusområdet som kanske på ett jättepédagogiskt sätt visar fritidshusbebyggelse så som den var under 60-talet – snart har inte vi några sådana bebyggelsemiljöer alls i Stockholm för allting permanentas och till slut så finns inte det kvar. (IP6 kulturgeograf)

En intervjuad miljöplanerare kommer också in på kulturmiljöområdet och bekräftar bilden av att planprocesser överlag är fyllda av förhandlingar. Personen, som ursprungligen drivit miljöfrågor men samtidigt haft ett tydligt utvecklingsperspektiv, beskriver hur den förhandlingsförmåga och förmåga att hitta kompromisser som personen utvecklat över tid, har kommit att bli en kompetens i sig. Detta har visat sig vara en viktig kompetens, fortsätter intervjupersonen, att till exempel medla mellan de som driver ett tydligt ”bevarandeperspektiv” och de som förespråkar förändring.

Det handlar om att hitta en annan lösning, att kanske förlägga en bostadskropp på ett annat sätt [...] och på något sätt se möjligheten att ändå kunna utveckla ett område trots att man vill bevara vissa kärntressen. Det är det jag hela tiden brottas med [och vara] länken mellan kommunen och de här experterna som är nere på detaljnivå och hittar fridlysta arter och grodor och sådant. Jag ser det lite ur ett annat perspektiv, jag är ju för utveckling, alltså stadsutveckling, så jag försöker hitta lösningar hela tiden på att man ska kunna kombinera de här delarna. (IP7 miljöplanerare)

En intervjuad planarkitekt reflekterar över vad som gör kulturmiljö så svårt att få genomslag för och lyfter fram nackdelen att det är svårt att mäta ”riksintresse” som är en central dimension inom kulturmiljöområdet.

När det kommer till det där som inte är mätbart, [som] estetik [och] arkitektonisk kvalitet, där finns det mycket kunskap men det går inte att säga som att ett plus ett är två, alltså det här är rätt. Utan man kan göra det på det här sättet, men man skulle också kunna göra det på ett annat sätt. Så att man ställer ju väldigt olika storheter mot varandra [...] Buller är en sådan sak. Det går ju att mäta. Det finns riktvärden. Över är dåligt. Under är bra. Det finns miljökvalitetsnormer för partiklar och så. Över dåligt. Under bra. Och sen så har vi då kulturmiljön. Är det skada på riksintresset? Är det påtaglig skada på riksintresset? (IP3 planarkitekt)

Samma intervjuperson tar också upp exempel där kulturmiljöperspektivet får ge vika för andra intressen som direkt kan kopplas till målet att bygga bostäder.

Det händer att man, även om det är en klassad byggnad, river ändå därför att man bedömer att till exempel bostadsförsörjningen går före att spara det här huset. Även om det så har näst högsta klass och då kan det vara väldigt [mycket] tekniska brister i huset, det kan vara utjänt eller man bedömer att ja vi dokumenterar och gör så noga vi kan av det här och sen så river vi för då kan vi bygga något annat på platsen [...] Förutsättningarna [sägs vara] för dåliga för huset eller att man tycker att det man får istället är så pass mycket värt. Är det skada på riksintresset eller inte? Det finns många [exempel] [...] Vad är värdet i den byggnaden och så där. Mycket svåra diskussioner. Och sen då, vad bygger man istället? (IP3 planarkitekt)

En intervjuad miljöplanerare menar samtidigt att det inte nödvändigtvis uppstår olösliga konflikter mellan exploatörer och experter som representerar exempelvis kulturmiljöfrågor,

utan att det kan leda till konstruktiva dialoger. (IP7). Samtidigt är motsättningar mellan just kulturmiljö och andra expertområden något som återkommer i materialet. Även om kulturgeografer av flera beskrivs som en ”mjuk” grupp som inte alltid får genomslag för sina argument, finns det också situationer där just kulturgeografer kan bli stärkta. En sådan situation är när medborgares perspektiv kommer in i planarbetet.

Experter kontra medborgare

En intervjuad kulturgeograf beskriver en situation där en kulturgeograf fick stort stöd och genomslag för sin argumentation genom att kommunicera gentemot medborgare i media. Exemplet handlar om en konflikt mellan de som drev exploatering av ett område i en mellanstor stad i Sverige och de experter som representerade kulturmiljöfrågor.

En kollega i [en mellanstor stad] där man planerade att riva en del i ett gammalt fängelseområde och hon är stadsantikvarie [i denna stad] och insåg att det här är jättehöga värden också för [staden] som industristad och det hade jättestarka band till de kulturhistoriska värdena som låg centralt i [staden] och det här fängelseområdet låg också där. Hon skrev en artikel själv där som väckte enorm opinion, så det var så hon blev ju helt nerringd i en vecka och kommunpolitikerna ringde upp henne personligen och verkligen så här allt bara ställdes på ända [...] Hon blev otroligt respekterad och det väckte verkligen vissa människor – ”Är det så höga värden här?”. Så det var verkligen en jättereaktion. (IP6 kulturgeograf)

Intervjupersonen fortsätter att reflektera över att kulturmiljöargument fungerar bra hos medborgare, eftersom många medborgare likt kulturgeografer står för ett ”bevarandeperspektiv”.

Alltså jag tycker det är jätteviktigt [med medborgardialog], det är ju otroligt viktigt för att de bästa bevararna, eller de flesta bevarandepoliserna det är ju allmänheten (IP6 kulturgeograf)

Alla intervjuade experter ser dock inte likheter mellan sitt eget och medborgares perspektiv, och är därmed inte alltid lika positiva till medborgardialog. Många lyfter fram att det ofta är negativa röster som främst kommer fram. En exploateringsingenjör beskriver detta.

Majoriteten är oftast negativ och vill inte att något ska förändras, för att det är bra som det är. Sedan är det oftast ett ganska stort gäng som säger att 'Ja förändring är bra för posten har stängt och banken har stängd och affären har stängt och allting – all service har försvunnit härifrån'. Så de kan förstå att om det byggs ännu mer hus så flyttar det in mer folk och då finns det ett ökat underlag för att få tillbaka servicen i området. Men de ser ju gärna kanske att husen byggs någon annanstans än kanske just där de själva bor. (IP1 exploateringsingenjör)

Många beskriver att det är planarkitekterna som får ”ta smällen” och gå i försvar när upprörda medborgare protesterar mot planer, medan experter inom områden som exempelvis dagvatten väldigt sällan har kontakt med medborgare över huvud taget.

Planerarna är framför allt de som får ta smällen. De ska ju stå och skylta som projektledare och det är arga invånare [...] De verkar ha väldigt mycket att göra. Det är klart trötta medarbetare, som ständigt blir attackerade i den här typen av projekt som de får i uppgift av kommunen att genomföra [...] [Däremot] har ingen någonsin hört av sig specifikt till mig om det är något [kring dagvatten]. Det tror jag har att göra med att man inte redovisar dagvattenutredningar. Det finns en bilaga någonstans på kommunens webbsida och ofta kan det ju vara lite komplicerade grejer. Så där går nog folk inte in. (IP12 dagvattenexpert)

Flera intervjupersoner uttrycker samtidigt att de på ett generellt plan är positiva till medborgardialog och ser de ökade inslagen av, och försöken att förbättra, medborgardialog som en positiv utveckling men tar också upp att det är resurskrävande och måste få ta tid. En

intervjuad planarkitekt uttrycker oro över att det på senare tid kommit signaler från kommuner om att planprocesser ska krympas och snabbas på, samtidigt som medborgardialog värderas allt högre.

Ibland kan jag bli lite störd på att man ska ha medborgarinflytande [...] Jag förstår inte riktigt för framtiden hur det ska gå ihop, för vi ska krympa planprocessen. Allt ska gå väldigt fort. All form av dialog tar tid och det måste få ta tid. Det tar tid att förbereda den. Det tar tid att genomföra den och ska man få jobba med någonting så måste det få ta tid. Hur ska vi hinna med det? När vi ska krympa ner allt? Vi ska ju knappt hinna jobba och ändå ska vi ha en massa dialoger. (IP4 planarkitekt)

En annan intervjuad planarkitekt lyfter fram att det är svårt att få medborgare att förstå vad som är rimligt att förvänta sig av medborgardialoger.

Det som är svårt med [medborgardialog], det är att det gäller att sätta förväntningar på hur mycket man kan påverka så att det är rimliga förväntningar. För det är ändå inte medborgarna till slut som bestämmer. Dels finns det massa tekniska och andra krav som måste till, som kanske i sin tur påverkar vad det blir. Dels är det ett politiskt beslut. (IP3 planarkitekt)

En intervjuad exploateringsingenjör ser också problem med att medborgare kan ha orimliga förväntningar när det gäller förändringar i planarbetet som uppkommer under processens gång beroende på att de tekniska förutsättningarna förändras.

Det kan vara så att när man har inhämtat synpunkter tidigt så tror medborgarna att det här är det som blir, 100% liksom. Men sen minsta lilla avsteg mot det – för man kan inte göra allting konkret i ett tidigt skede och man [kanske] går in på en annan plats och utvecklar något av någon anledning, eller inte tar den platsen som [först] var helt okej för att man gjorde sen en teknisk bedömning [som visade] att det var totalt omöjligt att bygga där – då kan det ju bli en svek-debatt 'Ja men nu har ju vi fått sitta här under x antal tillfällen och tycka till och så gör ni inte som vi säger'. Det kan vara riktigt tungt att hantera. (IP1 exploateringsingenjör)

Som beskrevs tidigare kan ibland experter använda sig av media för att skapa debatt kring vissa frågor, som exemplet med fängelseområdet med höga kulturvärden som beskrevs ovan. Det finns emellertid också flera exempel på hur medborgare använder media för att driva en viss linje och därigenom få politiker att lägga sig i planarbetet. Ett sådant exempel på hur media fick stor betydelse för arbetet med en planprocess handlar om Slussen och hur uppmärksamhet i media lett till att den politiska nivån kommit in på ett sätt som inte var helt väntat.

Slussen är väl ett ärke-exempel på hur media har påverkat en planering. Det är ju ett extremt komplext projekt. Men där är det många mediala profiler som verkligen är motståndare. De har också pengar att kunna vara motståndare med. Medan de positiva rösterna kanske inte har några pengar och inte lika mycket resurser. Så de syns ju inte alls lika mycket. Utan det är bara de negativa som verkligen syns. Givetvis så blir ju politiken orolig då och det blir omtag, på omtag, på omtag. (IP1 exploateringsingenjör)

Flera intervjupersoner beskriver på liknande sätt hur kritik från medborgare lyfts fram i media, vilket sedan har gjort att politiker blivit oroliga och tagit nya beslut i en fråga som redan hade beslutats om.

I projekt så har det ju hänt flera gånger att den som är ansvarig från kommunen liksom kommer med lite oväntade besked att nu är det halt i uppdraget för att politiken säger någonting som man inte kunde förutsäga [...] Det kan vara vissa specifika områden eller frågor i kommunen som plötsligt blir väldigt heta och aktuella och en fråga lyfts till politisk nivå plötsligt på grund av artiklar i tidningen eller artiklar i lokaltidningen [...] Jag vet hur lätt det är att få liv i en fråga, att

få en fråga att blossa upp i en kommun [...] Alltså att en kommuninvånare vänder sig till kommunen eller vänder sig till lokaltidningen "Mitt i" och får utrymme att tycka om någon viss del av ett område i en kommun och så plötsligt kan dialogen vara igång [...] Det är ju lättare än vad man tror egentligen. (IP7 miljöplanerare)

Sammanfattningsvis kan det konstateras att bland de experter som engageras i kommunala planprocesser råder olika perspektiv och mål samtidigt som resurserna både i tid och pengar är begränsade. Vissa avvägningar behöver göras. I materialet framkommer att en avgörande förutsättning för olika expertgruppers medverkan och inflytande i planprocesser sätts genom det politiska målet om att bygga många bostäder, vilket uppfattas som det högst prioriterade målet som alla teknikområden inom kommunen har att rätta sig efter. Som en intervjuad landskapsarkitekt beskriver situationen för alla de kontorschefer som ansvarar för en kommuns respektive expertområden: "Om kontoret har som högsta mål att uppfylla ett bostadsmål så kommer ju alla andra mål under. Om ett annat kontor då har ett framkomlighetsmål så kommer det också i konflikt med vissa bostadsmål". Samtidigt visar den gjorda studien att vissa expertgrupper lyckas få mer inflytande än andra och vissa uppfattas viktigare, medan andra kommer in senare i processen och får lägre prioritet. Vissa experter tar hjälp av medborgare och deras "bevarandeperspektiv" medan andra experter ser medborgardialog som svårt och något som måste "hanteras". I det följande diskuteras möjliga orsaker till detta och framför allt: hur skapas makt inom gruppen experter som deltar i planprocesser?

Diskussion – organisera in och organisera ut

Det är en uppenbar fördel när det gäller att få igenom sina intressen och förslag inom stadsplanering, att komma in tidigt i processen och helst få rollen som projektledare. Som beskrevs inledningsvis inleds ofta planuppdrag genom att Exploateringskontoret kontaktas av byggare som önskar exploatera mark. I Stockholm är det exploateringskontoret som förvaltar stadens mark vilket är en central uppgift givet det mål om kraftigt bostadsbyggande som beslutats politiskt. Det är vidare en betydelsefull uppgift genom att kommunens ekonomi stärks vid försäljning av mark som är en bristvara. Flertalet intervjupersoner bekräftar att Exploateringskontoret uppfattas ha en central roll från början och ofta är med och driver planprocesser.

Stadsbyggnadskontoret är också en organisatorisk enhet som är central genom att den ansvarar för detaljplanerna i kommunen liksom för de planuppdrag som kommunen driver för stadens utveckling. Det är inte ovanligt att Exploateringskontoret och Stadsbyggnadskontoret får projektledarrollen tillsammans, menar några intervjupersoner, vilket innebär att de också ansvarar för den budget som tilldelas uppdraget och kan besluta om vilka kompetenser som ska inkluderas och eventuellt köpas in under arbetets gång. En slutsats är således att de personer som arbetar för dessa två kontor har goda förutsättningar att skapa sig makt genom sina centrala roller och ansvar i planprocesser.

Det finns emellertid också ett antal mindre uppenbara sätt som kan identifieras genom den gjorda studien. Det handlar mer specifikt om att organisera "in" vissa frågor, perspektiv och expertkompetenser från centrala diskussions- och beslutsföra, medan andra organiseras "ut". Hur detta kan gå till diskuteras i det följande.

Begrepp, definitioner och kategoriseringar som rangordnar

En kategorisering som trädde fram i materialet var den om "hårda" respektive "mjuka" kompetensområden, där hårda tycks betraktas mer viktiga och akuta att få med i ett tidigt skede. En intervjuperson från Exploateringskontoret beskrev svårigheterna med att verka för det tydliga bostadsbyggarmålet och samtidigt ta in alla perspektiv som skapar tröghet i processen, vilket kan ses som ett dilemma mellan att vara handlingsrationell och beslutsrationell (Brunsson, 2003), vilket också känns igen från internationella standardiseringsarbeten där strävan efter att göra arbetet demokratiskt med organiserade intressentgrupper och beslutsregler samtidigt skapar byråkrati och tröghet (Tamm Hallström och Boström, 2010). I det studerade fallet ledde denna problematik till att projektledargruppen prioriterade det som uppfattades som mest akut och viktigt, vilket var de perspektiv och kompetenser som uppfattades "hårda". Också personer som representerade områden som uppfattades som "mjuka" bekräftade att denna terminologi användes av andra, även om de beskrev att de själva inte uppfattade sina egna områden som mer "mjuka" eller oviktiga än andra. Denna slutsats ligger i linje med forskning om kategoriseringar där det konstaterats att kategorier ofta uppfattas som neutrala och självklara, trots att de är skapade, och att de kan "slå tillbaka" eller på engelska få "looping effects" på dem som kategoriseras (Bowker & Star, 1999; Hacking, 1986, 2007). En relaterad aspekt som diskuterats i samband med kategorier är att de kan få hierarkiserande konsekvenser, det vill säga att de kan leda till att det uppstår en rangordning mellan olika kategorier (Lakoff, 1987; Tamm Hallström & Boström, 2010). I det studerade fallet kan detta bekräftas genom uppdelningen i de "hårda" experterna som prioriterades, och de "mjuka" som kommer in senare.

En svaghet med vissa områden som uppfattades "mjuka", förklarade en intervjuad kulturgeograf, var att det var vanligt att uppfatta att vissa problem och lösningar var "mätbara" medan andra inte var det på ett lika uppenbart sätt. En annan kategorisering som trädde fram i materialet, vilket rangordnade kompetenser var således "mätbarhet". Det är uppenbart att det kan vara svårare att övertyga om att det finns mätbara värden kopplade till abstrakta begrepp som "riksintresse" och "kulturhistoriska värden", jämfört med bullermätningar som görs med avancerade mätinstrument och kan ställas mot lagstiftade maxgränser. Även mätningar som görs av situationer som kan uppfattas som mer "konkreta" och "mätbara" är emellertid inte nödvändigtvis mer sanna eller säkra än andra, vilket en intervjuperson beskrev när det gäller privata byggbolags ekonomiska kalkyler för byggprojekt. Det var inte ovanligt, menade intervjupersonen, att byggaren hänvisade till sina kalkyler för att argumentera för en högre grad av exploatering än vad kommunen ansåg var rimligt, men att kommunen inte kunde få insyn i dessa kalkyler och granska vilka kostnadsposter som egentligen hade inkluderats. I dessa lägen blev det svårt för kommunen att ifrågasätta kalkylerna.

Ett tredje exempel från materialet på kategorisering eller begrepp som rangordnar bland kompetenser var det politiskt tagna målet om att bygga 140.000 nya bostäder i Stockholm fram till 2030, som var ett av flera mål i kommunen gällande samhällsutbyggnad. Detta mål hade kommit att uppfattas som ett "mantra" beskrev flera intervjupersoner och i situationer där olika intressen stod emot varandra, exempelvis två "hårda" områden som Trafik och Exploatering, lyckades ofta personer med ett exploateringsperspektiv få igenom sina förslag med hänvisning till detta mål som beskrev vara det övergripande, mest viktiga målet. En annan situation när bostadsmålet prioriterades i förhållande till andra mål, gäller kompetenser som avser lösningar på längre sikt, såsom drift och underhåll av VA-lösningar, parkförvaltning, och liknande. Måluppfyllelsen kring bostäder på "kort" sikt uppfattades här

viktigare att ta hänsyn till än aktiviteter som rör längre sikt och dessutom faller utanför budgeten för planprocessen (som är fallet med exempelvis driftskostnader).

Sammanfattningsvis identifierades tre exempel på kategoriseringar som återkom i diskussioner om planprocesser – ”hård” kontra ”mjuk”, ”mätbar” kontra ”icke-mätbar”, samt ”det prioriterade bostadsbyggarmålet” – vilka fick rangordnande konsekvenser och därmed betydelse för de experter som engagerades.

Representationer som rangordnar genom att framhäva men också dölja

En annan typ av exempel som trädde fram i materialet gällde användning av visualiseringar i form av bilder, broschyrer, filmer och modeller med syfte att illustrera visioner av och information om de stadsbyggnadsprojekt som planeras. Dessa syftar, inte helt oväntat, till att skapa en positiv bild av det som planeras, men de fyller också en styrande funktion. Genom att dessa visualiseringar inte utgör avbildningar av något, utan i stället representationer av en tänkt verklighet, blir det i praktiken att vissa aspekter genom sådana visualiseringar lyfts fram och ges uppmärksamhet, medan annat i stället döljs och kommer i skymundan (cf. Garsten & Lindh de Montoya, 2008; Kjellberg & Helgesson, 2010).

Planarkitekter var centrala i att producera sådana bilder där deras kompetens gällande byggnader och samhällsplanering stod i centrum, men även kommunikationsavdelningar. Den expertgrupp som tydligast framförde att de sällan kom med i dessa sammanhang och vars kompetens glömdes bort eller fick låg prioritet var de som representerade kompetenser om problem och lösningar ”i backen”, såsom VA-experter liksom kulturgeografer som arbetade med fornminnen. Även om VA-experter ofta samarbetar med trafik- och vägexperter, eftersom olika typer av ledningar ofta placeras just under vägar, var det i materialet tydligt att VA-experter uttryckte att de glömdes bort och ofta kom in sent i processerna medan trafikexperter inte gjorde det.

Politiskt stöd genom medial uppmärksamhet och allianser med medborgare

Slutligen finns ytterligare en metod som blev tydlig i materialet: att expertgrupper eller till och med enskilda experter kan lyckas mobilisera politiskt stöd i en viss fråga genom att arbeta genom media för att skapa allianser med medborgare. Ett exempel från studien rörde en kulturgeograf som i brist på uppmärksamhet för kulturvärden i en planprocess skrev en debattartikel i stadens lokaltidning. Artikeln lästes av många medborgare som ställde sig bakom kulturgeografens ståndpunkt och på så sätt blev allierade, vilket i sin tur skapade oro hos politiker. Genom att skapa allierade genom media kunde därmed kulturgeografen sätta agendan för vad som var viktigt och relevant att ta hänsyn till i den aktuella planprocessen (cf. McCombs & Shaw, 1972). Andra exempel från studien på hur media haft stor betydelse i planarbeten handlade bland annat om Slussen, liksom om den särskilda känslighet för negativ medial uppmärksamhet som politiker har under valår vilket potentiellt förstärker medias agenda-sättande roll ytterligare.

Betydelsen av att skapa allianser med medborgare i media genom att definiera problem och lösningsförslag på ett sätt som uppfattas attraktivt i media, bekräftas också i en tidigare studie gjord av en planprocess i Upplands Väsby där motståndarsidans var mycket framgångsrik med att stoppa planerna för ett nytt bostadsområde (Metzger *et al.*, 2015; Tamm Hallström, 2015). Ett första steg för motståndarsidan i detta fall var att mobilisera tillräckligt stöd för att få kommunen att fatta beslut om att genomföra en folkomröstning, vilket sedan följdes av aktivt kampanjande för att rösta negativt.

Slutord

Som nämndes inledningsvis, ger studien som här presenterats en övergripande bild av en rådande professionell praxis och hur den organiseras, liksom några uppslag till förklaringar till att vissa perspektiv och expertkompetenser kommer att inkluderas medan andra kommer i skymundan i kommunala stadsutvecklings- och planprocesser. Tre mekanismer lyftes särskilt fram som exempel på uttryck för maktens andra dimension: begrepp, definitioner och kategoriseringar som rangordnar; representationer som rangordnar genom att framhäva men också dölja; samt politiskt stöd genom medial uppmärksamhet och allianser med medborgare.

Förhoppningen är att denna kunskap ska vara till nytta både för forskare och praktiker. För det första kan resultaten användas som utgångspunkt för fördjupade och mer specifika forskningsstudier av enskilda planprocesser i kommuner med olika förutsättningar och då pröva relevansen i de mekanismer som identifierats här gällande hur experter skapar makt. Det vore vidare intressant att fördjupa kunskapen om dessa mekanismer genom att till exempel specifikt undersöka de processer genom vilka kategoriseringar såsom "hårt-mjukt" eller "mätbart-icke-mätbart" etableras och upprätthålls, liksom vem som ligger bakom och driver olika val av visualiseringar och förslag som inkluderas i dem.

För det andra är förhoppningen att denna kunskap ska generera reflektion och bidra med analysverktyg åt praktiker för att kunna diskutera hur förutsättningarna för, och arbetet med, stadsutvecklings- och planprocesser och deras beståndsdelar kan synliggöras och i förlängningen förbättras.

Referenser

- Adolfsson, Petra. & Solli, Rolf (2009), *Offentlig sektor och komplexitet: om hantering av mål, strategier och professioner*, Lund: Studentlitteratur.
- Bowker, Geoffrey, Star, Susan (1999), *Sorting things out*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Brunsson, Nils (2003), "Politisering och företagisering", i Rolf Lind (red.), *Ledning av företag och förvaltningar*, Stockholm: SNS Förlag.
- Fox-Rogers, Linda, Murphy, Enda (2014), Informal strategies of power in the local planning system, *Planning Theory*, **13** (3), 244–68.
- Garsten, Christina, Lindh de Montoya, Monica (2008), *Transparency in a new global order*, Cheltenham, UK, Massachusetts, US: Edward Elgar.
- Hacking, Ian (1986), "Making up people", i Thomas. Heller, Morton Sosna and David. Wellbery (red.) *Reconstructing individualism: Autonomy, individuality and the self in Western thought*, Stanford. CA: Stanford University Press.
- Hacking, Ian. (2007), *Kinds of people: Moving targets*, British Academy Lecture, 11 April, 2006.
- Kjellberg, Hans, Helgesson, Claes-Fredrik (2010), Political marketing, *Journal of Cultural Economy*, **3** (2), 279–97.
- Lakoff, George (1987), *Women, fire, and dangerous things*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Latour, Bruno (1988), *The Pasteurization of France*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Lukes, Steven (1974/2005), *Power: A Radical View* (Second edition), London: Palgrave Macmillan Press).
- McCombs, Maxwell, & Shaw, Donald (1972), The Agenda-Setting Function of Mass Media. *Public Opinion Quarterly*, **36** (2) 176–87.
- Metzger, Jonathan, Soneryd, Linda, Tamm Hallström, Kristina (2015). 'Power' is that which remains to be explained: dispelling the ominous dark matter of critical planning studies, Artikelmanus inskickat till *Planning Theory*, maj 2015, besked om "revise and resubmit" i augusti 2015.
- Tamm Hallström, Kristina (2015), Medborgardialog som lösning och problem – en studie av organiseringen och genomförandet av ökad medborgardialog i Väsby Sjöstadsprocessen. Rapport i forskningsprojektet Decode. Stockholm: Konstfack. Finns tillgänglig som pdf via länk: <http://app.konstfack.se/decode/>
- Tamm Hallström, Kristina, & Boström, Magnus (2010), *Transnational multistakeholder standardization*, Cheltenham, UK, Northampton, US: Edward Elgar.