

Avhandling pro gradu

Att anmärka på markplaneringen

En granskning av medborgarnas delaktighet i
planlägningsprocessen

Elin Sundback 27756

Handledare: Sari Pikkala
Offentlig förvaltning (Offentligt ledarskap)
Fakulteten för samhällsvetenskaper och ekonomi
Åbo Akademi

Åbo, april 2017

ÅBO AKADEMI – FAKULTETEN FÖR SAMHÄLLSVETENSKAPER OCH EKONOMI

Abstrakt för avhandling pro gradu

Ämne: Offentlig förvaltning (Offentligt ledarskap)	
Författare: Elin Sundback	
Arbetets titel: Att anmärka på markplaneringen - En granskning av medborgarnas delaktighet i planlägningsprocessen	
Handledare: Sari Pikkala	
<p>Abstrakt:</p> <p>Sedan hållbar utveckling införlivats i samhällsdebatten har staten strävat mot att öppna upp markanvändningsplaneringen för medborgarna. Det har man gjort för att främja möjligheterna för medborgarna att vara delaktiga i processen mellan valen, och möjliggöra direkt kontakt mellan medborgarna och planläggarna. Målsättningen har varit att öka medborgarnas rättssäkerhet i en förvaltningsprocess som ställer stora krav på god förvaltning.</p> <p>Enligt mark- och bygglagen (132/1999) 30 § 1 mom. ges kommunmedlemmarna och intressenter bl.a. möjlighet att framföra sina åsikter beträffande planförslaget genom en anmärkning. Det sker under tiden då planförslag läggs fram offentligt i enlighet med planlägningsprocessens program för deltagande och bedömning. Jag har valt att granska den delen av planlägningsprocessen genom att klassificera anmärkningar som inkom på förslaget till Vasa stads generalplan 2030 utifrån en modell baserad på Veikko Erantis doktorsavhandling <i>Individuals Doing Politics</i> från 2016</p> <p>Modellen bygger på att det finns en begränsad repertoar av principer som kan tas i beaktande när man skall utgå från det allmännas bästa i situationer då planläggningen leder till att omgivningen förändras. Man kan säga att motivet för individen att ta initiativ till en politisk handling ofta beror på att personliga intressen står i konflikt mot andra intressen. Det som kan anses vara allmännyttigt kan indelas i sju intressesfärer: boendemiljö, god förvaltning, teknologi, miljö, popularitet, inspiration och ekonomisk nytta, och därför kan ”det enda tänkbara alternativet” variera utifrån olika individers eller grupper värdering av olika principer. För anmärkningarnas argument är det också av betydelse hur allmängiltiga de är, d.v.s. om anmärkningens argument berör ett personligt intresse, en liten grupp människor med nära anknytning till varandra, eller platsen eller om argumentationen är generell och allmängiltig. Utifrån intressesfär och allmängiltighet värderas argumenten av andra i den allmänna debatten.</p> <p>Mitt syfte var att undersöka vem som anmärker, vilken typ av argument som anmärkningarnas initiativtagare använder och vilka sakfrågor anmärkningarna berör. Jag undersökte även de åtgärder som planlägningskontoret vidtog beträffande planläggningen utifrån anmärkningarna för att eventuellt kunna uttala mig om anmärkningarna som verktyg för medborgarna att delta i planläggningen och planlägningsprocessen. Sammanfattningsvis kan man konstatera att man i de flesta anmärkningar använde argument som handlade om boendemiljön och argumenten fördes på en personlig intressnivå. Det intressantaste analysresultatet var att anmärkningarna som saknade uttalade argument för en ändring gav upphov till flera åtgärder på planförslaget än anmärkningar med fler än tre uttalade argument för ändringar i planen. Min undersökning visar att såvitt anmärkningar innehåller intressekonflikter av något slag kan anmärkningens initiativtagare inte förvänta sig att anmärkningen skall ha konkret verkan på planen. Det kan till en viss grad uppfattas som ett spel för galleriet. Men som en del av den demokratiska processen kan man ändå anse att det finns en poäng med att anmärka om syftet med anmärkningen är att få uttrycka sin åsikt och ingå i beslutsunderlaget för de politiska beslutsfattarna.</p>	
Nyckelord: planläggning, medborgarnas deltagande, anmärkningar, initiativtagare, argument, allmännytta, politisk process	
Datum: 23.4.2016	Sidoantal: 82

Innehåll

1.	Inledning.....	3
	Syfte och frågeställningar.....	5
	Begrepp	6
	Disposition.....	7
2.	Planläggningen i Finland.....	7
	Finländska lagar för planläggning.....	15
	Markanvändnings- och bygglagen.....	15
	Riksomfattande mål	16
	Landskapsplan	16
	Generalplan.....	17
	Detaljplan	18
	Program för deltagande och bedömning	18
3.	Delaktighet i planläggningsprocessen	21
	3.1. Medborgarnas deltagande inom den kommunala demokratin i Finland.	21
	3.2. Medborgarnas deltagande som politiska handlingar.....	24
	3.3. Teori och tidigare forskning om individers argumentation i offentliga och allmänna debatter	29
	3.4. Sammanfattning	35
	Förväntningar	38
4.	Metod och material.....	38
	4.1. Metod.....	38
	4.2. Materialet.....	41
	4.3. Analysmodell	43
	4.4. Operationalisering, validitet och reliabilitet.....	52
5.	Den empiriska undersökningen.....	53
	5.1. Aktörer.....	55
	5.2. Argumenten i anmärkningarna	57
	5.3. Planläggningskontorets ändringar.....	65
	5.4. Sammanfattning.....	68
6.	Diskussion.....	69
	Referenser	79
	Bilaga 1: Kodschema och kodinstruktion	82

1. Inledning

Markanvändningsplanering och strategisk planläggning spelar avsevärd roll inom all samhällsutveckling. Genom att skapa möjligheter för medborgarnas delaktighet i processen mellan valen, och möjliggöra direkt kontakt mellan medborgarna och planläggarna kan man på förhand trygga medborgarnas rättssäkerhet i en förvaltningsprocess som ställer stora krav på god förvaltning. Det är allmänt känt att behovet av utveckling och förändring av markanvändningen i ett samhälle ofta leder till intressekonflikter och motsättningar av olika slag. Myndigheterna har stor makt att styra markanvändningen även om det skulle påverka privat egendom på ett sätt som ägaren motsätter sig. Ett uppenbart exempel på detta är Grundlagens 731/1999 15 § 2 mom. som möjliggör en inskränkning av rätten till tryggad egendom om förvaltningen måste exproprieras mark till följd av allmänna behov. Medborgarnas rättskydd kompletteras av rätten att besvära sig till förvaltningsdomstolarna, men i det skedet kan man anse att möjligheterna till utbyte gått förlorad eftersom planen och argumenten endast betraktas ur en begränsad juridisk synvinkel (Staffans, 2012, s. 63).

Beträffande den omfattande process som planläggning är, har dess regelverk förändrats sedan 1970-talet till följd av internationella konventioner och EU-direktiv samt att inhemsk lagstiftning reviderats. I Finland har kommunen huvudansvaret för planläggningen på lokal nivå men den statliga styrningen över planläggningen är stark trots kommunernas stora självbestämmande. Komplexitet uppstår genom att planläggningen ofta hanterar frågor som är bortom förvaltningens maktbefogenheter. Klimatförändringen, arbetslöshet eller segregering kräver att alla samhällsliga krafter samverkar (Leskinen, Paldanius, Tulkki, 1999, s. 15). Stora samhällsliga processer som globaliseringen, urbaniseringen och ett ökat intresse för miljöfrågor har skapat moderna planläggningsteorier med nya former av planläggning som inkluderar strategisk planering och integrering av policy i planläggningen. Internationella konventioner och medlemskapet i EU har också lett till utvidgade möjligheter för medborgarna att delta i demokratiska processer mellan valen i Finland. Sedan 1990 har kommunallagen ålagt kommunerna att främja medborgarnas delaktighet genom olika former av verksamhet. (Kommunallag, 410/2015 22§). Dessa förändringar i bl.a. kommunallagen påverkade i sin tur regleringen av planlägningsprocessen varav en av de viktigaste förändringarna som skett inom markanvändningsplaneringen är ”den nya” markanvändnings- och bygglagen från 1999 (MarkByggL, 132/1999). I och med den lagen fick begreppet hållbar utveckling ett stort utrymme i planläggningen och öppnade för förvaltningen för att främja medborgarnas delaktighet i processen.

Eftersom all delaktighet i planeringsprocessen utgår från sociala normer, institutionella och samhällseliga strukturer samt individuella resurser är konflikterna ofta grundade i olikartade målsättningar och viljor. En situation kan uppfattas som en kris av någon medan någon annan ser samma situation som en möjlighet. Oavsett motiven kan man dock konstatera att planlägningsprocessen ofta leder till att aktörer vidtar politiska handlingar (Eranti, 2016a, s. 17). De lokala myndigheternas roll i den utvecklingen är fortfarande av avgörande vikt och medborgarnas roll är inte entydig. Detta gäller i synnerhet planläggningen där utformningen av processen i dagsläget är öppen för kommunen att själv forma, vilket skapar en variation i medborgarnas deltagande och påverkningsmöjligheter mellan olika kommuner och olika planlägningsprocesser (Bäcklund & Mäntysalo, 2010). Ett annat problem som belyses i den teoretiska ramen kring delaktighet i planlägningsprocessen är att det saknas definierade normativa ställningstaganden baserade på medborgarnas åsikter som kan mäta sig mot faktabaserade ekologiska eller ekonomiska argument. Argument som bygger på individuella intressen och personliga bedömningar anses svåra att värdera och legitimera i den allmänna debatten (Eranti, 2016a).

Med bakgrund i detta kommer jag att undersöka anmärkningar som inkommit på en planlägningsprocess eftersom anmärkningarna ger en lagstadgad rätt till delaktighet genom möjligheten att framföra åsikter och sin syn markanvändningsplaneringen när förslaget ligger offentligt framlagt för allmänheten att ta del av. Även om man inte med säkerhet kan veta varför någon skriver och skickar in en anmärkning kan man utgå ifrån att den som tar sig tiden att handla utgår ifrån att anmärkningen kan ha något inflytande. Varför skulle man annars göra det? Varje initiativtagare till anmärkningar, oavsett innehåll, kan betraktas som en delaktig, aktiv person som bryr sig om sin närmiljö. (Eranti, 2016a, s. 49) Jag intresserar mig för medborgarnas inflytande över planeringsprocessen eftersom utformningen av den egna omgivningen och boendemiljön allmänt anses ha positiva effekter på den enskilda individens trivsel och anknytning till sitt lokalsamhälle (Leskinen, Paldanius, Tulkki, 1999, s. 16).

Specifikt skall jag granska vilka argument som används i anmärkningarna för att undersöka om det finns något mönster i vad som engagerar medborgarna i planlägningsprocesser. Ett aktuellt exempel från huvudstadsregionen belyser de intressesfärer eller allmännyttiga principer som kan kollidera med varandra i en planeringsprocess. För ungefär ett decennium sedan annekterade Helsingfors stad en del av Sibbo för att bygga bostäder. Man planerade en ny stadsdel med 70 000 invånare och en ny metrostation. Planerna har inte kunnat förverkligas eftersom en del av Östersundom är Natura 2000-område med sällsynta fågelarter.

En rubrik i Helsingin Sanomat hävdar att ”Helsingfors kan förlora hundra miljoner på p.g.a. ’några’ fåglar”(Helsingin Sanomat, 18.3.2017). Problematikens komplexitet ökar till följd av att Natura 2000-området påverkar placeringen av metrolinjen, vilket i sin tur påverkar antalet och typen av bostäder som byggs i området. Det ekonomiskt och miljömässigt bästa förslaget för metrolinjen skulle enligt Helsingin Sanomat (18.3.2017) minska antalet planerande småhus till fördel för höghusbyggande vilket inte är attraktivt för politikerna i Helsingfors. Avsikten med annekteringen av Östersundom var delvis att möta den stora efterfrågan på småhustomter hos en resursstark befolkningsgrupp i Helsingfors. Detta exempel åskådliggör väldigt tydligt hur olika intressen värderas mot varandra för att skapa gemensamma prioriteringar för beslutsfattande. Hur generalplanen för Östersundom skall se ut är fortfarande, när detta skrivs, en öppen fråga.

Min empiriska undersökning handlar inte om Helsingfors utan fokuserar på Vasa och medborgarnas delaktighet i processen kring Vasa stads generalplan. Det fanns dock motsvarande problematik i Vasa under planläggningsprocessen för generalplan 2030, bl.a. planerades bostäder i angränsning till ett Natura 2000-område på Myrgrund och en lätt trafikled runt stranden i de gamla väletablerade småhusområdena i Vikinga-Storviken-Gerby.

Syfte och frågeställningar

Genom att öppna upp markanvändningsplaneringen för medborgarna strävar man efter att på förhand trygga medborgarnas rättssäkerhet eftersom intressekonflikter inom planläggningen är vanligt förekommande. Planeringen är ett uttryck för mänsklig kreativitet som ställer stora krav på god förvaltning eftersom visionerna för städernas utformning traditionellt varit resultatet av några inflytelserika personer. Genom medborgarnas möjlighet till delaktighet kan det offentliga samtalet breddas och våra gemensamma tillgångar betraktas utifrån olika definitioner av allmännyttan (Eranti, 2016a, s. 48). Planläggningen är en politisk process och deltagandet i planläggningsprocessen kan betraktas som en politisk handling. Syftet med min undersökning är att utifrån en analys av anmärkningar belysa hur systemet fungerar. Genom programmet för deltagande och bedömning skall kommunerna främja medborgarnas deltagande på olika sätt och under olika skeden av planläggningsprocessen. Hur kommunen konkret utformar programmet för deltagande och bedömning är inte stadgat i lag utan är situationsbundet och skiljer mellan olika kommuner och olika planläggningsprocesser. Jag har valt att fokusera på anmärkningar som inkommer under perioden då planen är framlagd för allmänhetens beskådan eftersom det är sätt att uttrycka sin åsikt utan som är öppen för alla och inte kräver någon inbjudan. Rätten att anmärka och få ett svar från planläggarna är

dessutom lagstadgad. Mitt syfte är att undersöka vem som anmärker, vilken typ av argument som anmärkningarnas initiativtagare använder och vilka sakfrågor anmärkningarna berör. Jag skall undersöka de åtgärder som planläggningskontoret vidtar beträffande planläggningen utifrån anmärkningarna och se om det eventuellt har någon koppling till aktör eller argument. Min målsättning är att åskådliggöra anmärkningarna och hur förvaltningen hanterar dem för att eventuellt kunna uttala mig om anmärkningarna som verktyg för medborgarna att delta i planläggningen och planläggningsprocessen.

Min undersökning avgränsas till anmärkningarna som inkommit på Vasa generalplan 2030 eftersom det är ett aktuellt material av lämplig storlek från ett för mig bekant område.

Konkret gäller min frågeställning medborgarnas delaktighet i planläggningsprocessen beträffande konkreta effekter på planläggningen utifrån de anmärkingar som inkommit på en planläggningsprocess. Jag frågar mig också om initiativtagaren eller argumentationen bakom anmärkingen är av någon betydelse för planläggningskontorets åtgärder och eventuella förändringar i planförslaget?

Begrepp

- I den finländska kontexten används det något otypliga uttrycket *markanvändningsplanering* när man syftar till hela planläggningsprocessen. Markanvändningsplanering tolkas brett i denna uppsats och syftar till alla nivåer av planläggning, nationell, regional och lokal, inklusive olika typer av strategisk planering och samhällsplanering. I detta sammanhang kommer uttrycken planering och planläggning användas synonymt med markanvändningsplanering.
- *Planläggare* inbegriper i denna text alla som jobbar inom den kommunala förvaltningen eller på uppdrag av den kommunala förvaltningen. Begreppet används parallellt med tjänstemän eller planläggningskontoret.
- *Aktör* används i den här texten i en vid mening om människor som är involverade i planläggningen. Utifrån sammanhanget kan det även inkludera planläggarna. I lagstiftningen kallas aktörer (exklusive förvaltningens tjänstemän) för intressenter. I den mån intressenter förekommer i texten står det för aktörer exklusive planläggare. Begreppet aktör diskuteras närmare i kap. 2 och kap. 4.3.
- Markanvändnings- och bygglagen (132/1999) förkortas till MarkByggL (132/1999).
- Markanvändnings- och byggförordningen (895/1999) förkortas MarkByggF (895/1999)

Disposition

Avhandlingen inleds med en överblick över det finländska systemet för planläggning. I kapitel 2 behandlas det nuvarande systemet för planläggning i Finland. Jag presenterar den bakomliggande samhällsliga utvecklingen, de statliga målsättningarna samt lagstiftningen. Planlägningsprocessens system och kontext beskrivs för att placera min empiriska undersökning om anmärkningar på planförslag i sitt sammanhang. I följande kapitel, kapitel 3, presenteras medborgarnas deltagande i det kommunala beslutfattandet i allmänhet och specifikt i planlägningsprocessen. I kapitlet beskrivs studiens teoretiska referensram genom att definiera hur man kan se på anmärkningarna som politiska handlingar och hur olika aktörer argumenterar i det offentliga samtalet. Kapitlet avslutas med en sammanfattning av den teoretiska ramen och mina förväntningar på studien. I kapitel 4 beskriver jag materialet som jag använt mig av i studien och hur jag metodmässigt genomfört studien. Resultatet av den empiriska undersökningen redogörs för i kapitel 5 med utgångspunkt i min analysmodell. Genom frekvensanalyser och korstabeller som kompletteras av mitt kvalitativa analysresultat presenterar jag materialet och lyfter fram särskilda iakttagelser. Avhandlingen avslutas med kapitel 6 där jag diskuterar mitt analysresultat utifrån mina frågeställningar, mitt syfte samt mina egna reflektioner.

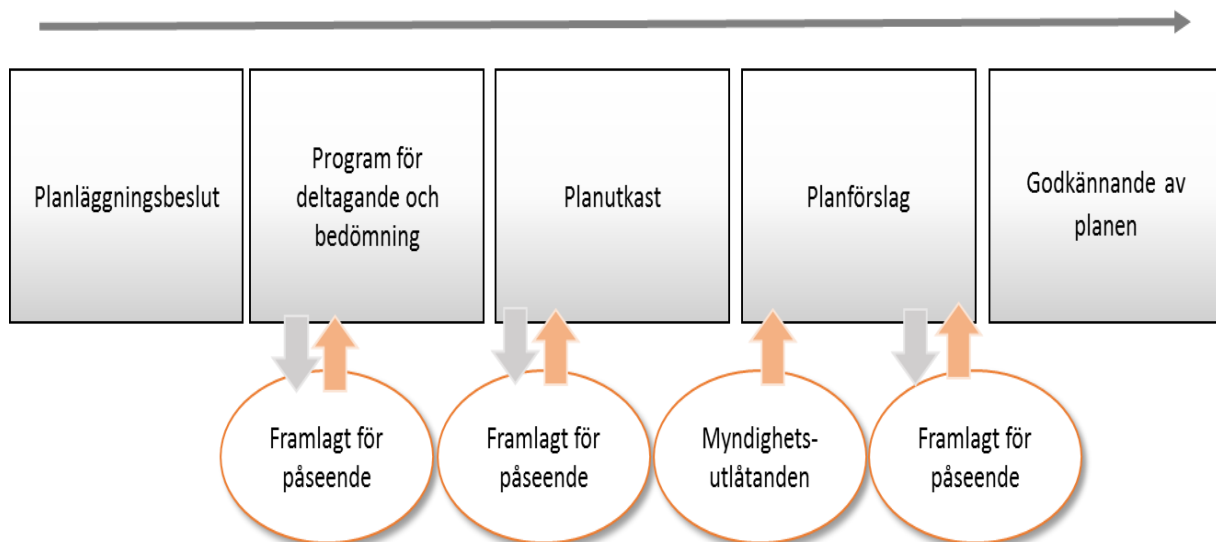
2. Planläggningen i Finland

Markanvändningsplanering och planlägningsprocesser är en omfattande samhällslig företeelse som kan betraktas ur flera perspektiv. Det finländska systemet är uppbyggt på olika modeller för planläggning, lagstiftning och faktiska processer i den kommunala verksamheten. I detta kapitel beskriver jag det nuvarande planläggningssystemet i Finland för att placera min empiriska undersökning om anmärkningar på planförslag i sitt sammanhang. I följande kapitel, kapitel 3, redogörs sedan för utvecklingen av och teorin kring medborgarnas deltagande i planlägningsprocessen i Finland.

Utifrån syftet för min empiriska undersökning har kapitlet tre delar som är av särskild betydelse för medborgarnas deltagande i planlägningsprocessen. Först och främst berör det bakgrunden till markanvändnings- och bygglagen av år 2000. Av särskilt intresse för den empiriska undersökningen är också utformningen av planläggningssystemet samt den lagliga grunden för programmet för deltagande och bedömning under planlägningsprocessen.

För att reglera användningen av land och vatten har man i Europa en lång tradition av markanvändningsplanering som baserar sig på lagar. Planeringen sker på flera nivåer från den högsta nivån som främst rör samhällsplanering till den mest detaljerade nivån som rör konkreta uppslag för ett specifikt markområde. Planeringen sker på en nationell, regional och lokal nivå. Systemet kallas för planeringshierarki. Nya övergripande målsättningar skapar ofta behov av en planläggningsprocess på mera detaljerad nivå. (Viitanen, 2000, s. 30). I det finländska sammanhanget har kommunerna både omfattande självstyre och omfattande skyldigheter. Kommunerna skall en gång om året göra upp en planläggningsöversikt där man kortfattat presenterar aktuella planärenden och i vilket beredningsskede de befinner sig samt övriga beslut som påverkar planläggningen (MarkByggL 132/1999 7§). När kommunen fattat ett beslut om planläggning och man har för avsikt att starta en ny planläggningsprocess måste en vidsträckt grupp sakägare och intressenter informeras. Aktörer vars omständigheter eller intressen väsentligt kan påverkas av planläggningen skall ha möjlighet att påverka planen under beredningsprocessen (MarkByggL 132/1999 6§). Lagstiftaren har betonat att de kommunala myndigheterna skall samarbeta med närings-, trafik- och miljöcentralerna och genom samråd ge statliga myndigheter möjlighet att utbyta information med kommunen. Planförslaget skall även ut på en remissrunda där landskapen, eventuella berörda kommuner, NTM-centralerna och andra myndigheter eller organisationer som berörs av planen ges möjlighet att kommentera (MarkByggL 132/1999 64§).

MarkByggL (132/1999) 63§ slår fast att kommunens process skall inkludera ett *program för medborgarnas deltagande och bedömning*. Programmet är ett sätt för att klargöra hur kommunen skall samarbeta med olika aktörer och sakägare. Programmet definierar hur informationsgången är tänkt att genomföras samt under vilka tillfällen invånarnas åsikter skall framföras. I Finland planeras nya bostadsområden vanligtvis där det finns ledig och tillgänglig mark, exempelvis grönområden som inte är speciellt skyddade. Det kan leda till att invånare reagerar på planerade förändringar i miljön redan i ett tidigt skede. Och genom *programmet för medborgarnas delaktighet och bedömning* skall de som vill, ha möjlighet att delge sina åsikter under planeringsprocessen. En av de viktigaste delarna av det programmet är det offentliga framläggandet av planförslag i 30 dagar, så att kommunmedborgare och intressenter kan göra *en anmärkning* mot planförslaget. (Leskinen, Paldanius, Tulkki, 1999, ss. 99-101)



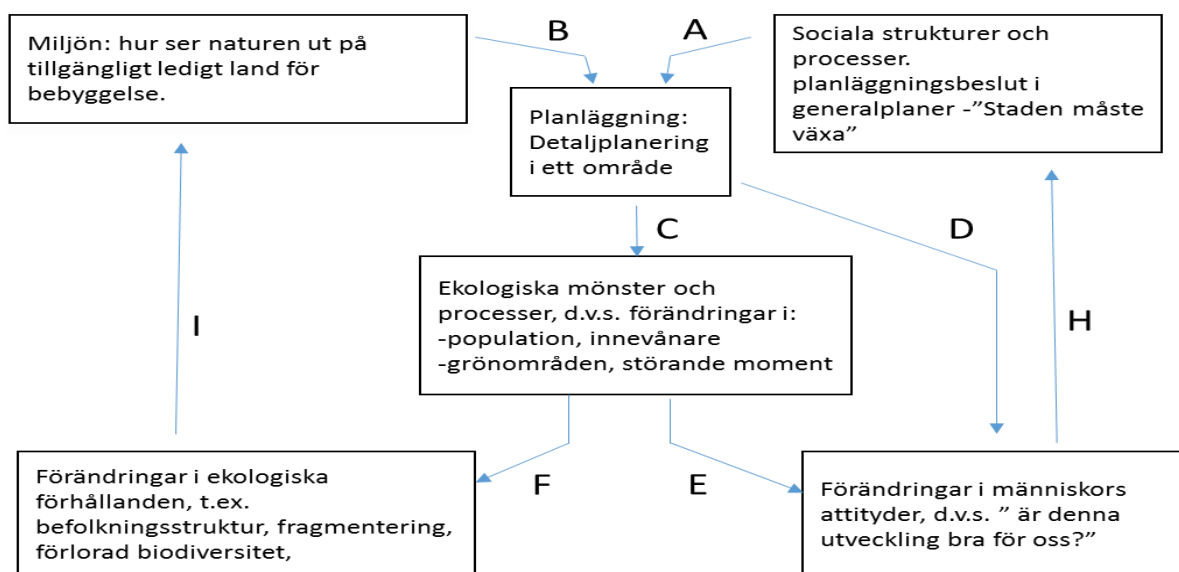
Figur 1: Planeringens faser

Källa: www.obotnia.fi/omradesplanering/landskapsplanlaggning/planlaggningsprocessen/

När planeringsprocessen fortskrider påverkas själva planförslaget av hur medborgarna uppfattar planeringsprocessen. Ny information som lyfts fram under processen kan påverka nya aktörer till handling eftersom de ser sig tvingade att delta i planeringsprocessen utifrån en känsla av nödtvång. Hur planen sedan implementeras kan påverka hur medborgarna uppfattar hela planläggningsprocessen (Yli-Pelkonen, Niemelä, 2005).

Man vet att människors förhållande till planläggning och förändringar i omgivningen påverkas av omvärldsfaktorer såsom sociala strukturer, tillgängligheten på mark, positiva eller negativa framtidsutsikter hos individer, värderingar o.s.v. Varje gång en ny planläggningsprocess initieras borde därför processen utvärderas så att den vid behov kan utvecklas, särskilt om det visat sig omöjligt att förverkliga planen som tänkt, annars kan det leda till att man ifrågasätter utvecklingen och motsätter sig en ny planläggningsprocess även om det skulle finnas behov av ny omarbetad planläggning. Det är belagt att om grönområden exploateras så att ekologiska mönster förändras märkbart i omgivningen kan det ha effekt på aktörers uppfattning om resultat av planläggningen och påverka uppfattningen om planeringsprocessen som helhet. (Yli-Pelkonen, Niemelä, 2005, ss. 1955-1956)

Figur 2 visar mekanismer som påverkar medborgarnas uppfattning om markanvändningsplaneringen.



Figur 2: Samhällsfaktorer som påverkar medborgarnas uppfattning på planläggningen

Källa: Yli-Pelkonen och Niemelä (2005 s. 1955), omarbetad modell av Grimm m.fl. (2000) för att passa en finländsk kontext (min översättning).

En viktig förändring som skett de senaste decennierna är att man inte längre betraktar markanvändningsplaneringen som en separat verksamhet från förverkligandet av planen. Tidigare utgick olika planeringsmodeller från att verksamhet, resurser samt korrekta styrmedel och kontrollmekanismer skulle hålla isär plangenomförandet från planeringen, eftersom de inte ansågs höra ihop. Genom influenser av moderna planläggningsteorier har detta förändrats. Nuförtiden arbetar de flesta kommuner med hela processen, även implementeringen. Även privata aktörer kan arbeta för att främja genomförandet av planläggningen (Viitanen, 2000, s. 33). Staffans (2012, ss. 69-70) menar dock att det finns utrymme för förbättringar eftersom det ofta skiljer mycket mellan planen på papper och verkligheten. Hon menar att detta påverkar medborgarnas möjlighet att delta i processen negativt då man inte vet vad man kan förvänta sig av en plan. Under kapitlet 3.2 återkommer jag till denna fråga.

Den förändrade synen på planläggningsprocessen som gav upphov till en omvärdering av kommunens roll har sin grund i en global utveckling där miljövärden och sedermera hållbar utveckling blev en viktig diskurs i samhällsdebatten. För att förstå utvecklingen måste man se tillbaka på historien kring miljön som politisk fråga. I slutet av 1960-talet och början av 1970-talet började miljön som problemområde uppmärksammas i den internationella debatten. Samtidigt förändrades ekonomin genom att fria marknadskrafter fick allt större politiskt utrymme och ekonomin blev allt mer global. Samhällsutvecklingen gav upphov till rörelser

som fokuserade på frågor som föll utanför de politiska partiernas traditionella referensram. Den politiska debatten påverkades allt mer av organisationer likt Amnesty eller Greenpeace som uppmärksammade miljöfrågor, djurens rätt, sexualitet eller konsumenträtt (Giddens, 1998).

Åren 1970-1986 skapades den institutionaliserade miljövard vi har i Finland idag. Den stegvisa utvecklingen låg tidsmässigt ungefär ett årtionde efter övriga Norden. Inrättandet av miljöministeriet år 1983 föregicks av en beredningsprocess med stora motsättningar. Hermansson (2006, ss. 20-21) skriver att skapandet av ett miljöministerium i Finland karakteriserades av konflikter knutna till revirtänkande, förvaltningsinterna tvister och kompetenskonflikter som uppstått till följd av tidigare beslut och lösningar. Ett exempel på detta är att den allmänna försäkran om en god miljö för medborgarna infördes först 1995 i grundlagen. Det är intressant att notera att när rättigheten infördes var det inte som någon självklarhet. Som helhet kan man konstatera att utvecklandet av miljöförvaltningen i Finland präglats av en stark central styrning (Jääskeläinen, Kahila, Karjalainen, Tornainen, 2001, s. 8).

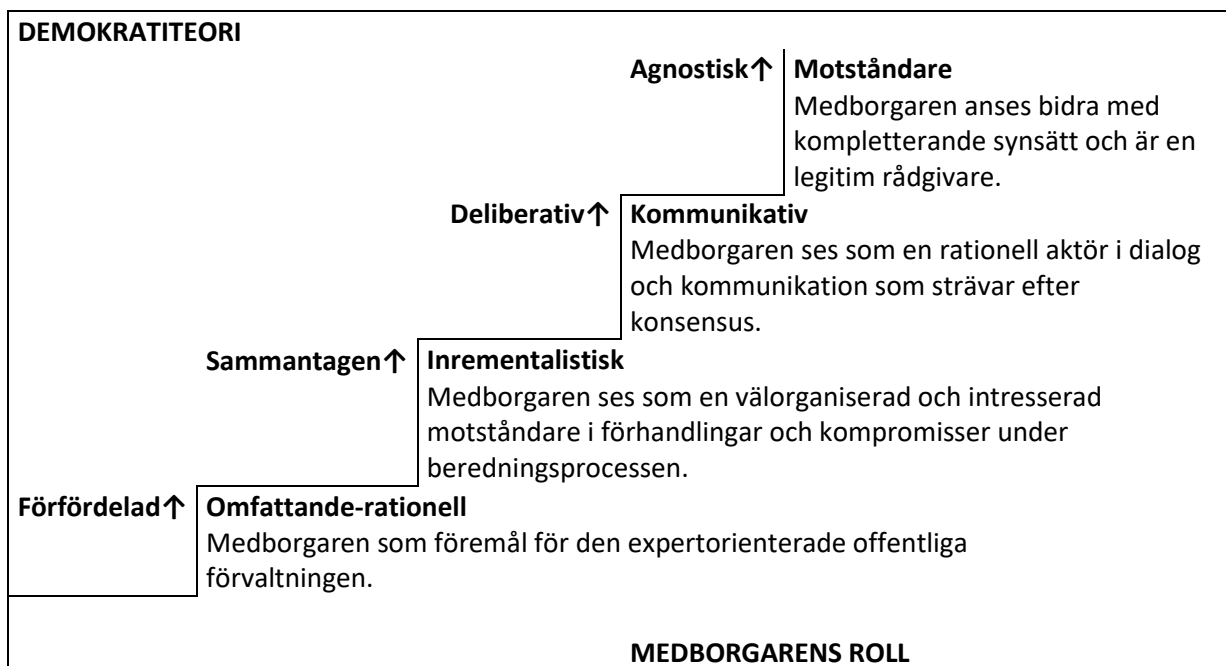
I mitten av 1980-talet formulerades det politiska konceptet hållbar utveckling av den s.k. Bruntlandkommissionen genom arbetet med FN:s ”World Commission on Environment and Development”. Konceptet hållbar utveckling hade diskuterats i omkring 20 år men Bruntlandkommissionen skapade en bred politisk acceptans kring konceptet. Bruntlandkommissionen definierade i rapporten ”Our Common Future” hållbar utveckling som vår moraliska plikt att möta dagens behov utan att kompromettera framtida generationers förmåga att möta sina behov (WCED, 1987). Lindén (2007, s. 7) påvisar också att FN-konferenserna i Rio de Janeiro 1992 jämte Johannesburg 2002 betonade att fokus inom arbetet med hållbar utveckling inte bara är miljöfrågor utan även sociodemografisk utveckling, ekonomiska system samt medborgarnas makt och inflytande. All utveckling värderas med hänsyn till samhällets unika historia. På global och nationell nivå är det klart att det finns vitt skilda uppfattningar och värderingar kring hur samhället bör vara. På den lokala nivån skiljer sig också uppfattningar och målsättningar mellan olika regioner, orter eller befolkningsgrupper (Lindén, 2007, s. 8). Detta manifesteras erkänt ofta vid planlägningsprocesser och därför kan man förstå att steget inte var långt mellan den nya diskursen och krav på en förändrad planlägningsprocess i Finland.

I Finland sammanföll deltagandet i Rio-konferensen 1992 med att markanvändningen begränsades av en föråldrad lagstiftning (Koskiniemi, 2002, s. 505). Till följd av att miljövården och hållbar utveckling skulle ges ökat utrymme inom markplaneringen måste man skapa en ny legal bas att stå på. Efter statligt initierade utvecklingsprojekt inom planläggningen på 1980-talet startade en process inom kommunerna där man fortsatte utveckla planläggningsprocessen. 1990 skedde en delreform av bygglagen som öppnade upp möjligheten att anmärka på en plan för alla kommuninnevånare och inte bara intressenter, som traditionellt varit fallet. Dessutom ålades kommunen att informera kring planläggningen till de som berörs av planerna (Miljöministeriet, 2007, s. 7). Det ledde sedan fram till en ny markanvändnings- och bygglag (132/1999) som trädde i kraft år 2000, vars allmänna målsättning var en förbättrad kvalitet på byggandet, en strävan mot ett hållbart samhälle, ett beslutsfattande på lägsta möjliga förvaltningsnivå (subsidiaritetsprincipen) samt en ökad delaktighet för medborgarna. (Koskiniemi, 2002, s. 505). Lagen skapades för att hantera de intressekonflikter som alltid uppstår vid planläggning. Staten utgick från att man skall se den slutgiltiga bindande planen som ett uttryck för en demokratisk process och det kommunala fullmäktiges politiska vilja. Principiellt ansågs den tyngd som en godkänd plan har på det sociala och ekonomiska livet i samhället ställa krav på att alla berörda av planen har rätten att överklaga planen till högre instans (Agenda 21, 1999/2001).

På nationell nivå i Finland är miljöministeriet ansvarigt för förvaltningen av mark, områdesplanering och förvaltningen av naturresurserna. Miljöministeriet tillhandahåller strategier för markanvändningen och planeringen som dock inte är bindande (Agenda 21, 1999/2001). Planeringen av markanvändningen är decentraliserad till kommunerna och landskapen. Kommunerna har ett stort ansvar för markanvändningsplaneringen på lokal nivå (Hermansson & Joas, 2006, s. 256). Utvecklingen i kommunerna har utöver lagstiftningen påverkats av nya planeringsteorier som är mera relationella till sin karaktär jämfört med äldre teorier kring markanvändningsplanering. Nya sätt att tänka kring planering utgående från urbaniseringen och utvecklingen av områdesanvändningen infördes och man strävande efter ett rörligare och mera dynamiska sätt att tänka kring utrymme och mark. (Kalliomäki, 2012, ss. 569-570). Jauhainen, Harvio, Luukkonen, Moilanen (2007, s. 31) skriver att genom att man utgår från det geografiska området började man arbeta med områdesplanering utifrån zoner. Sådana *regionala utvecklingszoner* (engelsk förkortning RDZ, regional development zones) hade genom *Regionala utvecklingsperspektivet inom Europeiska unionen* (engelska förkortningen ESDP) fått stort inflytande på planeringsprocessen i Finland. EU-direktiven

ESDP (1999) och *Territorial Agenda* (TA, 2011) målade upp en målbild för en hållbar utveckling i Europa genom mera sammanhållen planläggning i syfte att öka konkurrenskraften. Målsättningen för dessa överstatliga överenskommelser var att understöda utvecklingen av en modern stadsplaneringsagenda som skall inkludera både konkurrensmässiga aspekter och territoriell sammanhållning (Kalliomäki, 2012). Erfarenheten i spåren av en förändring i tankesättet kring planläggning och 15 år med den nya lagstiftningen är att det bidragit till att skapa spänningar inom planläggningen genom att processens traditionellt starka aktörer (arkitekter och planläggare) måste avstå från privilegiet att definiera det gemensamma bästa utifrån sitt perspektiv på problemområden och målsättningarna och istället öppna upp för diskussioner kring prioriteringar och val (Eranti, 2016a, s. 10)

Det nuvarande systemet för medborgarnas delaktighet i planlägningsprocessen bygger på en förändring i diskursen som inte skett linjärt. Bäcklund och Mäntysalo (2010) menar att man kan urskilja fyra paradigmer som format den teoretiska debatten om delaktighet i planläggning som alla lämnat spår i hur processen ser ut i dag. För min empiriska undersökning är det inte relevant att beskriva de olika teoretiska modellerna närmare men i figur 3 åskådliggörs Bäcklund och Mäntysalos (2010) studie som visar att varje teoretiskt paradigmskifte har skapat ytterligare en modell för medborgerlig delaktighet i praktiken utan att man i Finland lämnat de tidigare teoretiska modellerna bakom sig, snarare har man kombinerat de olika teoretiska referensramarna i praktiska modeller för organiseringen av medborgerlig delaktighet. Det väsentliga för min undersökning är den påföljd som utvecklingen av fyra olika teoretiska paradigmer har haft på hur medborgarnas delaktighet i praktiken utformats på lokal nivå i Finland.



Figur 3: Hur paradigmskiften inom demokrati- och planeringsteori är knutna till förändringar i synen på medborgarnas roll i planeringsprocessen. Min översättning.

Källa: Bäcklund & Mäntysalo (2010, s. 344)

I det stora hela framgår det i Kalliomäkis (2012, s. 584) artikel att det finns ett långt avstånd mellan de teoretiska visionerna på statlig nivå och planeringsprocessen på lokal nivå, som präglas av en uppdelning mellan administrativa enheter och/eller sektorer. Faehnle, Bäcklund, Tyrväinen, Nimelä, Yli-Pelkonen (2014, s. 179) skriver att en orsak till att det råder en viss osäkerhet kring medborgarnas delaktighet i processen är en följd av att lagstiftningen är tvetydig angående hanteringen av invånarnas åsikter. Staffans (2012, s. 64) menar dock att problemen med medborgarnas delaktighet i planlägningsprocessen främst är kopplade till organisatoriska och praktiska verksamhetskulturer inom förvaltningen snarare än hur lagen är skriven. Staffans (2012, s. 64) skriver att merparten av forskningen på området lyfter fram att hur lyckad medborgarnas delaktighet allmänt uppfattas är en reflektion av den konkreta politiska kulturen i olika kommuner, d.v.s. spänningar mellan maktstrukturen, inställning till delaktighet, synen på experter, tillgången till resurser och/eller tid m.m. Bäcklund och Mäntysalo (2010, s. 346) anser att de fem största städerna i Finland har skapat förvirrande lösningsmodeller för medborgarnas inflytande genom att kombinera delar av olika teoretiska ramar på ett ofullständigt sätt, vilket i sin tur gett upphov till institutionell tveksamhet beträffande medborgarnas deltagande i planlägningsprocessen. Eranti (2016a) hävdar att en del av det bakomliggande problemet är felaktiga förväntningar på politikens roll i demokratiska processer. Han vill poängtera att medborgarnas delaktighet är politiska handlingar. När man öppnat upp planlägningsprocessen för medborgarnas delaktighet måste man i processen

definiera hur och när man skall legitimera argument som inte baseras på en tanke om allmännyttan och den gemensamma viljan i en offentlig debatt. Enligt Eranti står det klart att inte bara enskilda individer utan även grupper eller personer som utger sig för att representera en grupp argumenterar utifrån sina egna intressen (Eranti, 2016a, s. 3). I kapitel 4 diskuteras detta utförligare. Här nedan följer en genomgång av den lagstiftning som styr planläggningen.

Finländska lagar för planläggning

Markanvändningen styrs främst av olika inhemska lagar. Vid planeringen måste man beakta existerande energilösningar och transportpolitik samt väglagstiftningen och lagstiftningen rörande andra nätverk, som el, övrig energi samt datakommunikation. Utöver detta inverkar också naturvårds- och skogslagstiftningen, lagen om förfarande vid miljökonsekvensbedömning, vattenlagstiftningen, marktäkts- och gruvlagstiftningen, lagstiftning om skydd av kulturvärden samt avfalls- och kemikalielagstiftning. Markanvändningen styrs även av samhällliga stödåtgärder och regionalpolitiska ställningstaganden, så som ekonomiska styrmedel inklusive miljöskatter, fastighetsbeskattning och i viss mån inkomstbeskattning (Regeringsproposition 101/1998, s. 34).

I och med naturvårdslagen (1096/1996) har Finland reglerat hur kommunerna skall bevara naturen och möjliggöra skyddet för känsliga miljöer samt vilda djur och växter. Kap.10 i naturvårdslagen (1096/1996) behandlar specialbestämmelser i markanvändningsplaneringen för Natura 2000-områden, som tillämpas tillsammans med MarkByggL (Regeringsproposition 101/1998). Allt som allt täcker skyddade Natura 2000-områden ca 12,4 % av Finlands yta (Miljöministeriet, 2016a).

Markanvändnings- och bygglagen

I stora drag kan man säga att markanvändnings- och bygglagen (MarkByggL 132/1999) samt markanvändnings- och byggförordningen (MarkByggF 895/1999) innehåller bestämmelser för planläggning, tomtfördelning, planering och byggande i strandområden, kommunernas byggordning, allmänna krav på byggande, bygglov och annan byggnadstillsyn samt inlösandet i anslutning till samhällsbyggande. Sedan lagen trädde ikraft i början av 2000 har den reviderats vid flertalet tillfällen (Miljöministeriet, 2013).

I Finland är tanken med den s.k. planhierarkin (den inbördes ordningen mellan planer på olika nivå) att en mera översiktlig plan är riktgivande för en mer detaljerad plan. Samtidigt är den

mera översiktliga planen inte gällande om det finns en mera detaljerad plan för området. I teorin borde en mera översiktlig plan alltid skapas före en mera detaljerad plan. Tyvärr är det i verkligheten inte alltid så. Det finns forskning som visar att planläggningshierarkin får problem genom att planläggningen sker under olika tidshorisonter och med skillnader i planernas skala. Andra problem är undantagstillståndssystemet, diskrepans mellan planer och plangenomförande samt även en svårighet att handskas med mångdimensionella helheter (Viitanen, 2000, s. 215).

För att skapa en helhet bestående av olika planer ställs krav på att man i planläggningsprocessen grundligt utreder de konsekvenser som planen kan medföra. Enligt 1§ MarkByggF (895/1999) skall utredningen vara sådan att man kan avgöra vilka direkta eller indirekta följder av betydande karaktär som ett genomförande av planen medför. De utredningar som skall genomföras berör miljön, naturresurserna och mångfalden såväl som människans levnadsförhållanden samt samhällsstrukturen och samhällsekonomin, energiekonomin, trafiken och näringslivets förutsättningar.

Nedan följer en bild av själva strukturen för markanvändningsplaneringen där planernas syfte och inbördes förhållande presenteras.

Riksomfattande mål

Stadsrådet skall besluta om riksomfattande mål för områden av särskilt nationellt intresse: ”1) med tanke på regionstrukturen, områdesanvändningen eller trafik- eller energinätet är av internationell betydelse eller av betydelse för ett större område än ett landskap, 2) har en betydande inverkan på det nationella kultur- eller naturarvet, eller 3) har en nationellt betydande inverkan på den ekologiska hållbarheten, regionstrukturens ekonomi eller möjligheterna att undvika betydande miljöolägenheter”(MarkByggL 132/1999 22§).

I februari i 2016 meddelade miljöministeriet att man inleder arbetet med en revidering av de riksomfattande områdesmålen för Finland (Miljöministeriet, 2016b).

Landskapsplan

I en landskapsplan fastställs principerna för markanvändningen i ett landskap eller ett delområde av ett landskap. Landskapsplanen styr planläggning för kommuner och övrig planering beträffande områdesanvändningen för övriga myndigheter. Planen skall främja utveckling av landskapets samhällsstruktur och områdesanvändningen genom att avgöra frågor som påverkas av nationellt och regionalt intresse (MarkByggL 132/1999). Planen

sammanställs vanligtvis i etapper genom att man arbetar med planer för olika temahelheter, t.ex. centralnätet, naturskyddet eller tätorter (Viitanen, 2000, s. 216). I utarbetandet av landskapsplanen skall de riksomfattande målen för områdesanvändningen och landskapets lokala behov särskilt beaktas. Naturskyddsprogram, naturskyddsbeslut samt landskapsområden som specificeras i naturvårdslagen (MarkByggL 9§) skall också ges särskild uppmärksamhet.

Generalplan

Generalplanens syfte är att styra kommunens markanvändning och samhällsstruktur genom att ge grunddragen för nyttjandet av olika områden i en kommun. Generalplanen skall samordna olika samhälleliga funktioner på ett övergripande sätt. Generalplanerna kan också utarbetas för att samordna funktioner som går över kommungränser eller berör den allmänna styrningen över planläggningen i flera kommuner (Viitanen, 2000, ss. 216-217). I generalplanen kan man vid behov hänvisa delar av planen till mera detaljerad planering. Planen kan tas fram i etapper eller områdesvis men den skall alltid vara aktuell. Generalplanen består av en karta med tillhörande planbestämmelser och planbeteckningar. Planbestämmelserna används för att styra markanvändningen och byggande i områden samt att motarbeta och minimera skadlig miljöpåverkan. För särskilt skyddsvärda byggnader eller områden beroende på naturen, den byggda miljön, kulturhistoriska värden eller andra orsaker utfärdar man i generalplanen skyddsbestämmelser. Generalplanen skall fungera tillsammans med den nationella områdesplaneringen. Kommunfullmäktige fastställer generalplanen. (MarkByggL 132/1999)

I generalplanens planbeskrivning redogörs skriftligt för vilka utredningar som uppgjorts och vad resultatet av utredningarna är. I planbeskrivningen skall även centrala mål, aktuella utgångspunkter och alternativ tillvägagångssätt framgå. Planbeskrivningen skall innehålla en redogörelse för de konsekvenser för samhällsutvecklingen som man kan förutse samt knyta an den aktuella planeringen till annan planering i kommunen eller planer på en högre nivå. Planbeskrivningen skall även visa på hur man beaktat olika aktörers åsikter och hur man planerar att förebygga eventuella skadliga miljökonsekvenser. Lagstiftningen fäster vikt vid att planbeskrivningen innehåller en tidsplan och en plan för implementeringen av planen (MarkByggL 132/1999).

Enligt MarkByggL (132/1999) 39§ skall en generalplan utarbetas så:

1. Att samhällsstrukturen fungerar, är ekonomisk och ekologiskt hållbar,
2. Att den befintliga samhällsstrukturen utnyttjas,
3. Att behov i anslutning till boendet och tillgången till service beaktas,
4. Att trafiken, i synnerhet kollektivtrafiken och gång-, cykel- och mopedtrafiken, samt energiförsörjningen, vatten och avlopp samt avfallshanteringen kan ordnas på ett ändamålsenligt och med tanke på miljön, naturtillgångarna och ekonomin hållbart sätt,
5. Att det ges möjligheter till en trygg, sund och för olika befolkningsgrupper balanserad livsmiljö,
6. Att det ordnas verksamhetsbetingelser för kommunens näringsliv,
7. Att miljöölagheterna minskas,
8. Att den byggda miljön, landskapet och naturvärdena värnas, samt
9. Att det finns tillräckligt med områden som lämpar sig för rekreation.

Detaljplan

Detaljplaner utarbetas för den detaljerade områdesanvändningen. Genom detaljplanen styr man byggandet och markanvändningen för att anpassa det till stadsbilden och landskapet. Man bör beakta god byggnadstradition, lokala förhållanden och det befintliga byggnadsbeståndet. Detaljplanen godkänns av kommunfullmäktige (MarkByggL 132/1999).

Här nedan följer ett avsnitt med den lagliga grund som medborgarnas deltagande i planeringsprocessen står på.

Program för deltagande och bedömning

Programmet för deltagande och bedömning är en plan för hur växelverkan mellan planläggarna och invånare, olika myndigheter, organisationer och andra intressenter skall ordnas så att var och en kan skapa sig en uppfattning om planens betydelse och hur man skall kunna bedöma konsekvenserna av planen. Vanligtvis ges information om programmet för deltagande och bedömning samtidigt som kommunen meddelar om planens anhängiggörande. Den statliga styrningen över själva processen är ganska vag och det resulterar i att den konkreta processen tar sig något olika uttryck i olika kommuner under olika planläggningsprocesser. Programmet kan omarbetas vid behov under beredningen av planen. (Miljöministeriet, Deltagande i general- och detaljplanläggning, Miljöministeriets anvisningar 1sv/2007, 2007, s. 36)

Redan i grundlagen (731/199 2§2 mom.) anges medborgarnas rätt till att delta och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling. I 4§ 14 mom. i grundlagen fastställas att det allmänna skall främja den enskildes möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv. För att trygga de medborgerliga rättigheterna slår grundlagens 21§ 2 mom. även fast att offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning skall tryggas genom lag.

I kommunallagen (410/2015) 22 § 1 mom. framhålls att kommuninvånarna och de som utnyttjar kommunens tjänster har rätt att delta och påverka kommunens verksamhet. Fullmäktige ska främja mångsidiga och effektiva möjligheter att delta. Skrivningen förekom redan från 1990 i kommunallagen och har senast uppdaterats år 2015 med utökade möjligheter för medborgarna att delta. (Christensen, Jäske, Setälä, Laitinen, 2016, s. 9)

Den viktigaste lagen för hur programmet för deltagandet och bedömning skall förverkligas i den kommunala planläggningsprocessen är dock MarkByggL (132/199). MarkByggL 63§ 1 mom. anger att ”när en plan utarbetas skall ett med avseende på planens syfte och betydelse nödvändigt program för deltagande och växelverkan samt för bedömning av planens konsekvenser utarbetas i ett tillräckligt tidigt stadium”.

MarkByggL 63§ 2 mom. säger även att ”när frågan om planläggning har väckts ska detta meddelas så att intressenterna har möjlighet att få information om utgångspunkterna för planläggningen, den planerade tidtabellen samt förfarandet för deltagande och bedömning”.

Det finns inga bestämda regler för hur programmet för deltagande och bedömning skall utformas men tanken är att kommunen skall utarbeta ett program som är ändamålsenligt beträffande planens syfte och omfattning. Planer som har ringa betydelse kan ha kortfattade program medan planer av större betydelse förutsätter mera omfattande program för medborgarnas deltagande. Det som skall ingå om möjligt, är om kommunen avser att ingå markanvändningsavtal. I övrigt är utformningen av programmet för deltagande och bedömning upp till kommunen i varje enskild planläggningsprocess. Visserligen finns det allmänna riktlinjer i syfte att tjäna medborgarnas behov av information men de är inte lagstadgade (Miljöministeriet, 2007).

Annan lagstiftning som påverkar programmet för deltagande och bedömning är MarkByggF (895/1999) 30 § 1 mom. som uppger att ”genom möjligheten för intressenter att framföra sina åsikter när en plan bereds kan ges genom att beredningsmaterialet läggs fram och intressenterna ges möjlighet att skriftligen eller muntligen framföra sina åsikter inom en viss tid eller vid ett särskilt möte om planen eller på något annat lämpligt sätt. I detta sammanhang kan även andra kommunmedlemmar framföra sina åsikter”. Enligt MarkByggF (895/1999) 30 § 2 mom. skall ”möjligheten att framföra åsikter (skall) kungöras på ett sätt som fungerar med hänsyn till intressenternas tillgång till information...” Meddelandet skall dock alltid publiceras i minst en dagstidning med allmän spridning på orten”.

Beträffande denna avhandlings intention att undersöka anmärkningar på planläggningen står det explicit i MarkByggL (132/1999) 65§ 1 mom. att ”ett planförslag skall läggas fram offentligt. Information om framläggandet skall ges på ett sätt som är lämpligt med tanke på planens syfte och betydelse. Kommunmedlemmarna och intressenterna skall beredas tillfälle att framföra sin åsikt om saken (*anmärkning*)”. För den empiriska undersökning är också paragrafen MarkByggL 65§ 2 mom. väsentlig eftersom den slår fast att ”de som gjort en anmärkning och som uppgett sin adress ska underrättas om kommunens motiverade ställningstagande till den framförda åsikten.” Hur medborgarnas delaktighet sedan genomförs och hur anmärkningarna behandlas är en öppen fråga. Kommunernas stora frihet att själva utforma processen har lett till det som bl.a. Bäcklund och Mäntysalo (2010) och Faehnle m.fl (2014) framhållit som erfarenheten från den finländska planläggningen sedan år 2000, d.v.s. att kommunerna har skapat oklara modeller för hanteringen för medborgarnas delaktighet. Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) skriver i sitt domslut över ett besvär som berör förverkligandet av programmet för deltagande och bedömning under processen med Vasas generalplan 2030 att generalplanens målsättningar och syfte samt noggrannheten i planläggningen inte kan vara grund för besvär till domstol. HFD betonar också i sitt domslut att det faktum att planen inte anpassas till medborgarnas föreslagna ändringar inte betyder att planläggningen är felaktig eller lagvidrig. (HFD, 2014, ss. 11,14). Anmärkningarna som inkommer på planen är sedan en del av den processen i olika organ för att sedan slutgiltigen beslutas om i fullmäktige. Till domstolen kan man besvära sig över beslutets laglighet men det är viktigt att komma ihåg att planläggning trots allt är ett uttryck för människans kreativitet genom demokratiskt fattade kommunala beslut. Parallellt med

programmet för medborganas delaktighet och bedömning pågår den politiska beslutsprocessen där den representativa makten har givits makten och inflytandet över planens innehåll och målsättningar.

3. Delaktighet i planlägningsprocessen

I detta kapitel presenteras den teoretiska ramen och tidigare forskning som är relevant för min empiriska undersökning. Kapitlet inleds med en redogörelse för bakgrunden till att man i Finland strävat efter att utöka medborgarnas delaktighet i den demokratiska processen. Sedan följer ett stycke om politiska handlingar och politiskt deltagande. Kapitlet avslutas med den teoretiska ramen för min undersökning av anmärkningars argument genom bl.a. en beskrivning av Boltanski och Thévenots filosofiska teori från 1993 kring argumentation i den allmänna debatten samt Erantis (2016a) undersökning av invånares anmärkningar på planlägningsprocesser i Helsingfors.

3.1. Medborgarnas deltagande inom den kommunala demokratin i Finland.

Som tidigare framgått är planläggning en politisk process. Inom den typen av representativ demokrati som vi har i Finland sker traditionellt det politiska deltagandet genom att invånarna röstar i allmänna val och deltar i politiska partiers verksamhet. Inom den traditionella representativa demokratin kan man även försöka påverka bl.a. genom att ta direkt kontakt med beslutsfattare eller försöka skapa uppmärksamhet för sakfrågor genom insändare eller media, namninsamlingar eller lagliga demonstrationer (Bengtsson, 2008).

Till följd av att det allmänna valdeltagandet och antalet personer som engagerar sig partipolitiskt har sjunkit i Finland under modern tid har en konkret strävan från statligt håll varit att skapa en öppnare förvaltning under de senaste decennierna. (Justitieministeriet, 2014). Enligt justitieministeriet kan en tillgänglig förvaltning ses som en grundpelare i en fungerande demokrati. Statsrådet lyfter i sin demokratiutredning från 2014 fram att medborgana skall informeras om beredningen inom olika myndigheter samt att kanalerna för information och delaktighet skall utvecklas så att det inte uppstår en ojämlikhet mellan olika innevånarna i deras tillgång till förvaltningen och beslutsfattarna. (Justitieministeriet, 2014, s. 5)

Med bakgrund i detta har man, för att komplettera den representativa demokratin mellan valen, skapat olika former av deltagardemokrati. Kommunallagen från 1995 ökade möjligheter till att delta och påverka kommunens beslutsfattande genom initiativ till kommunala folkomröstningar eller initiativ till att lyfta upp frågor på dagordningen genom invånarinitiativ (Christensen, Jäske, Setälä, Laitinen, 2016). Lagstiftade möjligheter till deltagande kan ses som en viktig del i händelserna som ledde till en ny markanvändnings- och bygglag år 2000. Den statliga styrningens strävanden mot en öppnare förvaltning och ökade möjligheter för medborgarna deltagande har sedermera utökats under 2010-talet genom att kommunerna ålagts ordna olika rådgivande organ där speciellt utsatta grupper representeras, t.ex. äldreåd. Under det senaste decenniet har också utvecklingen av den elektroniska kommunikationen ökat möjligheten till direkt demokrati (Christensen m.fl, 2016, ss. 8-9).

De finska kommunerna erbjuder olika deltagarformer som kan vara öppna för alla eller avse att uppmärksamma särskilda målgrupper. Av de olika formerna för medborgarnas deltagande är diskussionstillfällena den vanligaste. Diskussionstillfällena ordnas i nästan alla kommuner för att invånarna skall få möta beslutsfattarna och diskutera frågor som rör hela kommunen. Cirka hälften av kommunerna ordnar också andra typer av diskussionsforum som kan behandla olika typer av frågor beroende vad som är aktuellt. Det kan ofta handla om att arbeta i workshops för att utveckla konkreta lösningar för kommunens behov. Vanligtvis är också dessa tillfällen öppna för alla. I samband med planläggning är det en vanlig praxis i nästan alla kommuner att ordna personliga diskussionstillfällen med sakägare. I dagens läge har invånarinitiativ blivit en allt viktigare form för deltagande och genom elektroniska tjänster där invånarna kan ge feedback till kommunen har man ökat tillgängligheten. Genom de kartbaserade elektroniska tjänsterna har också många kommuner öppnat upp för medborgarna att direkt rapportera om man upplever att kartan brister beträffande den byggda miljön eller om man vill förbättra miljön på något sätt (Christensen m.fl, 2016, s.11). ARTTU2-invånarundersökningen visar dock att denna typ av delaktighet inte anses medföra stora påverkningsmöjligheter enligt invånarna, även om antalet som utnyttjar möjligheten har ökat under de senaste åren (Pekola-Sjöblom, 2016, ss. 7, 14). Så trots att fler och fler former för att delta skapas kan man inte se något samband mellan utökade former för deltagande och ökad medborgerlig tillfredsställelse med de politiska besluten (Christensen m.fl, 2016, s. 21). Att kommunen fokuserar på många olika former av deltagande medför även en risk att förstärka en uppfattning hos invånarna att policyprocessen inte är korrekt utifrån att genomförandet kan ge upphov till både positiva och negativa attityder (Christensen m.fl, 2016, s. 52).

ARTTU2-invånarundersökningen visar att många former av deltagande delar invånarnas uppfattning antingen i klart positiva eller klart negativa omdömen. Mest splittrad är uppfattningen om diskussionstillfällen och höranden, invånarinitiativ, enkäter eller kundförfrågningar, klagomål och rättelseyrkanden. Hur anmärkningar på planförslag uppfattas av medborgarna har jag inte funnit någon information om, men i ARTTU2-invånarundersökningen finns information som går att relatera till anmärkningar. En tredjedel av svarande i ARTTU2 (N=7 263–8 524) har tagit kontakt med en kommunal tjänsteman, skrivit en insändare eller undertecknat ett uttalande. Åtta procent har överklagat ett beslut eller framfört rättelseyrkande (N=1 208–11 495). I ARTTU 2- undersökningen framgår att de medborgare som aktivt deltagit och har egen erfarenhet av att försöka påverka har en positivare syn på deltagande än de som inte deltagit under den föregående tiden. Generellt kan man dock säga att medborgarnas deltagande har ökat sedan 2011 (Pekola-Sjöblom, 2016, ss. 8,9,14).

När man talar om deltagardemokrati är det dock väldigt viktigt att man frågar sig: Vem får delta? Vem kan delta? Hur påverkas förtroendet för besluten och beslutsfattarna? Deltagarna i de öppna deltagandeformerna tenderar likt deltagarna i traditionella former av representativa demokratin att ha högre utbildning och högt politiskt intresse. Beträffande alla demokratiformer kan man konstatera att invånarnas självselektion ofta leder till att en mindre grupp individer representerar en stor grupp i många olika sammanhang, d.v.s. att få personer använder sig av många påverkningskanaler medan andra inte alls deltar (Christensen m.fl, 2016, s.31). Enligt en del av undersökningen ARTTU2: *Kommuninvånarnas delaktighet och påverkan* (2015) är den grupp som är mest delaktiga genom olika kommunala påverkningskanaler medelålders personer i ledande ställning i yrkeslivet med högskoleutbildning och hög lön. Hen bor i ett parförhållande, har minst ett minderårigt barn, har bott länge i kommunen, röstar på KD och talar svenska. De som minst utnyttjar kommunala möjligheter att påverka är unga studerande med låg inkomst och har bott kort tid i kommunen, har finska som modersmål och röstar inte eller vill alternativt vill inte uppge partipreferens (Pekola-Sjöblom, 2016, s. 11).

Eftersom åsikter som framkommit genom medborgarnas deltagande sällan är juridiskt bindande väcker det också frågor om hur stort inflytande medborgardeltagande kan ha. De facto står det klart att medborgarnas inflytande är större när beslutsfattandet gäller väldefinierade och konkreta problem som behandlas på lägsta förvaltningsnivå inom kommunen. I komplicerade frågor som berör hela kommunen och påverkar de ekonomiska

resurserna har partipolitiken och den representativa demokratin större påverkan (Christensen m.fl, 2016, s. 46). Men trots detta anses positiva attityder gentemot delaktigheten gynna policyprocessen och implementeringen av politiska beslut, samt öka den demokratiska legitimiteten, speciellt i svåra tider (Christensen m.fl, 2016, s. 26).

Beträffande planlägningsprocessen ur ett deltagarperspektiv har det framkommit att MarkByggL (132/1999) innehåller en inneboende spänning mellan olika modeller för deltagande demokrati, se kapitel 2. På samma gång som lagen uppmuntrar till medborgarnas deltagande kan den också leda till att ”medborgarnas åsikter” klumpas ihop och behandlas styvmoderligt i det offentliga samtalet om det allmännas bästa. Lagen har inte varit lätt att implementera eftersom dess nya krav som baserats på diskursen hållbar utveckling och de moderna planläggningsteorierna medfört en förändring av både planlägningsprocessen och beslutsfattandet. Det finns fortfarande en diskrepans mellan medborgarnas och tjänstemännens förväntningar på deltagandet i planlägningsprocessen vilket kan skapa konflikter och riskerar att förbise värdefull expertis som finns inom gruppen medborgare på grund av policyprocessens utformning (Eranti, 2016a, s. 10).

3.2. Medborgarnas deltagande som politiska handlingar

Genom politiska handlingar kan individer i politiska sammanhang använda sina förmågor och verktyg för att möjliggöra önskade åtgärder. Politiskt deltagande är inte något enhetligt utan ett samlingsnamn för verksamheter som tar sig många olika uttryck. Bengtsson skriver att det viktigaste uttrycket för politisk kultur är individers handlingar (Bengtsson, 2008, s. 117). Eranti menar att vissa sätt att handla är mera populära än andra, och ofta kan valet av metod avgöras av tillgängligheten. I planläggningssammanhang är aktörens deltagande i politiken beroende av hennes individuella intressen. Oavsett om sakfrågan drivs av lösa grupperingar baserade på tillfälliga intressen och traditionella politiska grupperingar, måste man ändå utgå ifrån att deltagare är fristående individer. Det som kan utges för att vara ”det enda alternativet” kan kanske omvärderas utifrån en annan uppsättning principer (Eranti 2016a, s.16-22, 34).

Medborgarnas ömsesidiga utbyte uppstår till följd av individernas kulturella, juridiska och tekniska resurser. Brusman (2012) menar att kulturen lätt förminsкас till att vara endast en del av samhället trots att den de facto är en allomfattande och viktig grund för stadsliv och samhällsplanering. För att koppla detta till planlägningsprocesser kan man säga att konkreta handlingar för att påverka eller lösa planläggningskonflikter är att utföra politiska handlingar

utifrån aktörernas resurser (Eranti, 2016a, s. 36). Alla politiska handlingar kan vara proaktiva eller reaktiva, beroende på situationen där de uppstår. I den här kontexten kan en förändring i livsmiljön och omgivningen uppfattas som endera en kris eller en möjlighet. Vid en kris eller en möjlighet blir politiska handlingar genomförbara när tillgängliga strukturella och kulturella resurser används kreativt. Samtidigt begränsas utrymmet för politisk handling genom institutionalisering och omgivningens vanor. Politiska handlingar innehåller vanligtvis både bekanta och nya delar som byggs upp av en känsla av berättigande, sociala normer, strukturer som skapar möjligheter, organiseringsförmåga och andra resurser (Eranti, 2016a, s.16-22).

Ur förvaltningens synvinkel verkar det finnas en konsensus kring att medborgarnas delaktighet och åsikter är en viktig källa till information som öppnar upp det politiska beslutsfattandet genom att åskådliggöra andra perspektiv på planen och bredda debatten. När man studerar argumentationen i den allmänna debatten måste man minnas att planlägningsprocessen i Finland präglas av en traditionell uppdelning mellan förvaltning och politik, därför är förvaltningens syn på sig själv av största vikt. Genom sin verksamhet kan förvaltningen antingen stöda och bygga upp en planlägningsprocess som främjar samarbete mellan olika aktörer eller så kan man skapa en verksamhet som undergräver förtroende och förutsättningarna för ett gott samarbete. Förvaltningen har mycket stora möjligheter att påverka andra aktörers syn på samhällsutvecklingen genom att verksamheten omfattar påverkan på samhället (Bäcklund och Mäntysalo 2010, s. 346). Bäcklund och Mäntysalo (2010 s. 341) menar därför att demokratiska beslutprocesser bör innehålla allmän dialog kring de frågor som vi finner väsentliga i vårt samhälle under olika tidpunkter.

För den demokratiska processen är olika aktörers möjlighet att göra sig hörda och ha inflytande över debatten avgörande. Demokratiskt beslutsfattande är inte detsamma som att man utifrån en position har rätt att bedöma andras argument. Riktig delaktighet innebär att medborgarna får vara delaktiga i utformningen av den politiska värdegrunden när ett problem skall lösas. Det innebär också att medborgarna måste få vara delaktiga i diskussionen kring vilka sociala problem som behöver lösas för att det inte skall uppstå komplicerade konflikter på grund av olika uppfattningar om målsättningen för våra strävanden. Genom en öppen process ökar man medborgarnas förtroende för tjänstemännens kompetens som i sin tur kan bygga ett samarbete mellan invånarna och planläggarna för återkoppling och informationen som sedan påverkar utformningen av policy och planläggning (Bäcklund och Mäntysalo 2010 s. 341); (Faehnle m.fl, 2014, s. 178).

Medborgarnas åsikter kan få tjänstemännen och beslutsfattarna att tänka utanför boxen och därmed höja kvaliteten på planlägningsprocessen, planläggningen som sådan samt implementeringen och dess effekter. Eftersom invånarna känner området och ofta har kunskap om tidigare planläggning och hur olika åtgärder och utvecklingsprocesser tagit sig uttryck i ett fysiskt område är de uppmärksamma på om utfallet av planläggningen inte blev som det var tänkt. Det har visat sig att underhåll av befintliga grönområden har effekt på medborgarnas åsikter på planeringen av nya grönområden. På områden av orörd natur har det visat sig att bevarande av skogen och ett ostört privatliv ökar i betydelse när marken värderas. Staffans (2012, s. 66) skriver att befolkningen främst intresserar sig för innehållet i planläggningen och planläggarna är utbildade för att beakta sådant som befolkningen i allmänhet förväntar sig. Centrala faktorer för det som anses vara en god miljö är säkerhet, tillgång till service, nära till naturen, skönhet och trivsel, tillgänglighet och rimliga proportioner. Det som verkar dela befolkningens och planläggarnas åsikter beträffande en god miljö är förtätning av den byggda miljön. En tätbyggd miljö ger enligt Staffans (2012) bättre mätbara resultat för ekologisk effektivitet beträffande t.ex. energi och avfall. Utifrån de mått som används för ekologisk effektivitet verkar diskussionen om vad en god miljö inom förvaltningen förändrats mot planering som gynnar ekologisk effektivitet. Det i sin tur kan skapa diskrepans mellan förvaltningens strävanden och medborgarnas beteendemönster som bygger på en annan värdering av situationen. Lindén (2007, s. 26) ger ett tydligt exempel på detta när hon skriver om hur svensk planering med syfte att minska arbetspendling genom att bygga bostäder i anslutning till arbetsplatser (för att minska utsläppen genom mindre trafik) inte förändrat rörelsemönster i staden eftersom människor inte väljer sin bostad utifrån avståndet till arbetsplatsen. Enligt Staffans (2012) verkar det som att s.k. mjuka värden som kultur, social miljö, identitet och påverkningsmöjligheter har blivit än svårare att kombinera med ekologisk effektivitet.

Hermansson (2006, s. 120) visar i sin jämförande undersökning av tjänstemännen i miljöförvaltningen i Finland år 1994 och 2004 att det s.k. ekocentriska tänkande (ekologi, människan som del av naturen, eventuell minskad ekonomisk tillväxt och ett självförsörjande samhälle) har fått ge vika för ett mera teknocentriskt tänkande (naturkonservering, vetenskaplig rationalitet, ekonomisk tillväxt och tekniska lösningar) eller s.k. avvägningstänkande (sammanvägning av intressen, ekonomisk tillväxt och ekonomiska styrmedel) (Hermansson, 2006, s. 43, 97). Utvecklingen gick från en mera ekocentrisk miljöattityd 1994 mot en mer teknocentrisk miljöattityd 2004, men den ekocentriska

dominerade dock fortfarande. Den ökade inriktningen mot teknik- och ekonomiorienterade lösningar menar Hermansson är en följd av att miljö som förvaltningsområde normaliseras och förståelsen för tekniska eller ekonomiska lösningar vuxit. Hos de individuella tjänstemännen visar Hermansson att miljöattityden påverkades av graden av utbildning och utbildningen inriktning, d.v.s. naturvetenskapligt utbildade var mera ekocentriska medan tekniskt utbildade vara mera teknocentriska (Hermanson, 2006, ss. 111-121). Så trots att en miljöattityd där ekologi och människan som del av naturen dominerar hos tjänstemännen värderas i dagens planläggningssystem faktabaserad information tyngre än allmänhetens subjektiva och mjuka åsikter. En konsekvens blir att medborgarnas åsikter förblir kopplade till specifika fall utan att påverka planläggningens principer. Faehnle m.fl. (2014, ss. 180-181) skriver att processen i Finland skulle må bättre av ett tydligare ansvar över insamlandet och användningen av allmänhetens åsikter, vilket i sin tur skulle underlätta balanserandet av olika aktörer och intressen mot varandra. Om förvaltningen var bättre på att tillvarata den information som medborgarna gav skulle man kanske kunna förbättra balansen mellan planerarens och medborgarens förväntningar, speciellt rörande grönområden och miljön. Medborgarnas åsikter kunde berika planläggarnas förmåga att förstå vilken typ av service som är eftersträvansvärd och högt värderad i ett specifikt område (Faehnle m.fl, 2014, s. 178).

Inom miljöområdet brukar det bli tydligt när planläggare och beslutsfattare prioriterar argument som går emot medborgarnas bedömningar. Vanliga konflikter är t.ex. vid införandet av nya skyddade områden som Natura 2000-områden eller andra områden med skyddade djur eller växter (Faehnle m.fl, 2014, s. 175). Men å andra sidan finns det tillfällen då invånarna står för de ekologiska och sociala argumenten, även om argumenten må vara subjektiva, och planläggarna representerar ekonomiska intressen (Eranti, 2016a, s. 48). Detta skapar tveksamheter och problem för planläggare och beslutsfattare att bedöma argumenten eftersom det inte finns en allmännyttig princip att prioritera, det är helt enkelt en bedömningsfråga (Faehnle m.fl, 2014, s. 175).

Faehnle m.fl. (2014, s.181) menar att det politiska beslutsfattandet har en sådan form i dagsläget att det riskerar att bli endimensionellt genom att politikerna antingen godkänner eller förkastar förberedda planförslag. Även om planförslaget kan bestå av flera alternativa planer så är förslagen ofta utformade på traditionella grunder, som befolkningstillväxt, snarare än andra alternativa metoder och ingångar till planläggningen. Att det fortfarande förhåller sig så här gör att det är svårt för en breddad verklighetsuppfattning att påverka planläggningen. En specifik grupp medborgares åsikter anses i allmänhet bara vara relevanta beträffande

områdesspecifik planläggning. För att skapa verkliga påverkningsmöjligheter för medborgarna i planlägningsprocessen måste processen möjliggöra en situationsbunden definition av normativa ställningstaganden baserade på medborgarnas åsikter. Staffans (2012, s. 69) betonar att man i planlägningsprocessen öppet måste överväga vilken del av samhällsutvecklingen som planen påverkar och vad visionen för planens effekter är. Att man har en kontinuerlig öppen dialog om visionen, skriver Staffans (2012), är i linje med konsultföretaget PriceWaterhouseCoopers (2005) intervjuundersökning bland lokala beslutsfattare i olika länder. De lyfte fram att arbetet med framtidsvisioner och öppen dialog måste ske kontinuerligt inom framtidens offentliga ledarskap. Naturligtvis är visioner inte någon ny företeelse men Staffans (2012) skriver att traditionellt har visioner skapats bland enskilda planläggare eller stadsstyrelsens medlemmar. Hon menar att om man vill ha en hållbar utveckling måste man diskutera visionerna på bred front i början av planlägningsprocessen. Samtidigt måste man också utvärdera hur målsättningarna för planläggningen har uppfyllts.

Staffans (2012, ss. 69-70) lyfter fram att utvärderingen av planerna är en försummad verksamhet. Mycket av det som planläggs förblir pappersplaner eller så förändras planläggningen p.g.a. verkliga omständigheter. Staffans skriver att en jämförelse mellan planernas idealbild och den förverkligade bebyggelsen skulle vara ett intressant ämne för fortsatta studier. Hon menar att problem uppstår i att få medborgare kan förstå hur man skall tolka planerna då verkligheten inte alltid stämmer med planen. Det i sin tur påverkar medborgarnas motivation att delta i planlägningsprocessen. Staffans (2012, s. 67) lyfter fram att den rättsliga processen minskar medborgarnas inflytande över planen då möjliga argument begränsas av juridikens ramar. Staffans betonar dock att det nuvarande planläggningssystemet är så krävande att man inte kan utöka den genom ökad lagstiftning. Staffans menar att ett sätt för att förändra processen för att öka möjligheterna för hållbar utveckling skulle vara att betona arbetet med generalplanerna och minska arbetet med detaljplanerna eftersom planeringen ofta är bunden till specifika projekt (Staffans, 2012, ss. 69-70). Faehnle m.fl. (2014) menar att man också bör reflektera över vid vilken tidpunkt i processen medborgarnas åsikter skall ges utrymme och uppmärksammas. Staffans (2012) betonar att det bör ske i början av processen genom en dialog om visionerna.

3.3. Teori och tidigare forskning om individers argumentation i offentliga och allmänna debatter

Eftersom planläggningsprocessen är en demokratisk process vars beslutfattande bygger på att man argumenterar för sin sak i en offentlig diskussion är det av betydelse hur man argumenterar. Boltanski och Thévenots teori *On Justification* (om legitimering av argument) från 1993 samt Thévenot, Moody och Lafaye från 2000 har försökt beskriva hur man skapar argument med inflytande i den allmänna debatten. Deras filosofiska teori om hur människor rättfärdigar sina ställningstaganden i konflikter och därmed utmanar det rådande tillståndet, lyfter fram att det krävs någon typ av understöd och igenkänning från andra människor för att ställningstaganden skall kunna användas som argument. Erantis (2016a s. 30-33) typologi är en tillämpning och utveckling av teorin *On Justification* som indelar argumentationen i offentliga sammanhang i sju intressesfärer med tyngd i offentliga konflikter (Eranti 2016a, ss. 27-35). *On Justification* är naturligtvis en mycket mera omfattande teori än vad som är möjligt att gå in på här, Eranti skriver själv i en fotnot att han främst använt Thévenot, Moody och Lafaye från 2000 eftersom Boltanski och Thévenots ursprungliga teori är så poetiskt och komplicerat skriven att den inte lämpar sig för empirisk operationalisering. Erantis typologi är av betydelse för min empiriska underökning. Jag använder typologin till den del det passar mitt syfte. Min tillämpning presenteras noggrannare i kapitlet 6.2, Anmärkningarnas argument.

Teorin *On Justification* har som utgångspunkt att vid offentliga konflikter formas en gemensam grund för problemlösning när en sakfråga kan bedömas utifrån en allmänt accepterad princip för det allmännas bästa. I diskussionen för att nå konsensus används situationsbundna värderingen av principerna för allmännyttan som utgångspunkt för politisk argumentation. För att kunna avgöra vad som är allmännyttan måste det också finnas konsensus kring den auktoritet som har den legitima rätten att fungera som domare vid intressekonflikter. Genom historien har Gud eller en regent varit samhällets högsta auktoritet (Eranti, 2016a, s 40-43). Enligt Bengtsson (2008, s. 33) formulerades i och med upplysningstiden nya ideal av bl.a. Rousseau genom att man började se individens vilja som betydelsefull. Den allmänna viljan som en samling av alla medborgares viljor blev ett nytt ideal. Bengtson skriver vidare att liberalismens filosofer som Jeremy Bentham och John Stuart Mill framförde utilitariska tankar om ett lyckligt samhälle som bygger på att alla ges samma möjlighet till att utöva inflytande och uppnå sina mål. Under århundradena har frågan påverkat det ideologiska förhållningssättet till demokrati. Den stora stötestenen verkar ha

legat, och ligger fortfarande i, hur stort förtroende man ger medborgarnas politiska kompetens. I den moderna finländska markanvändningsplaneringen kan man säga att staten och kommunen, genom vårt politiska system, representerar auktoriteten och förväntas fatta beslut som är allmännyttiga (Eranti, 2016a, s 40-43).

Eranti skriver att det finns en begränsad repertoar av principer som kan tas i beaktande när man skall utgå från det allmännas bästa i situationer då planläggningen leder till att omgivningen förändras. Att man motsätter sig hur förvaltningen värderar principerna kan skapa incitament för människor att ta initiativ till en politisk handling (t.ex. genom en anmärkning). För att människor skall kunna lösa konflikter måste man använda fler kulturella handlingssätt, varav principerna för värdering av argument utifrån en generellt accepterad allmännyttig princip är en möjlighet. Den intressesfär och princip som används är alltid kontextuell. Varken intressesfär, princip, aktörer eller argument har emellertid samma värde i alla situationer (Eranti, 2016a, ss. 27-35). En detaljerad genomgång av de sju olika intressesfärerna som mycket kortfattat presenteras nedan finns i metodkapitlet eftersom min empiriska undersökning av anmärkningarnas argument bl.a. bygger på typologins kategorisering av intressesfärerna.

- *Boendemiljö* eller planers effekter på den befintliga omgivningen.
- *God förvaltning* eller kollektiv rättvisa och korrekt genomförd process.
- *Teknologi* eller det mätbara, effektiva, pålitliga eller tekniskt bevisbara.
- *Miljö* eller hållbar utveckling, ökad biodiversitet och bevarande av naturmiljön
- *Popularitet* eller det som är uppmärksammat och omtyckt.
- *Inspiration* eller individuell kreativitet, spiritualitet och människors entusiasm.
- *Ekonomisk nytta*, marknadskrafterna och konkurrenskraft

Konflikter som uppstår under planlägningsprocessen kan enligt Eranti (2016a, ss. 27-35) lösas genom påtvingade kompromisser eller genom att man hittar en gemensam utgångspunkt för diskussionen genom att man testat planförslaget gentemot den definition av allmännytta som används i planläggningen.

Eftersom planlägningsmyndigheterna har rollen som auktoritet i det offentliga samtalet om markanvändningen kan det i Finland anses problematiskt att få stöd för argument av en personlig karaktär eller hänsyn för argument med anknytning till en begränsad grupp. Eranti skriver att det finns forskare som beskrivit hur politiska aktörer kämpar med att omformulera information som framkommit i den här formen, på ett sätt som blir relevant i den allmänna debatten. Man har också visat att det finns kulturella skillnader i hur man hanterar personliga argument i olika kulturella sammanhang. I U.S.A. kan den personliga intressenivån vara en

legitim bas för argumentation och ge argumenten tyngd medan det i Frankrike anses illegitimt att åberopa personliga intressen i den allmänna debatten. (Eranti, 2016a, s. 39).

Målsättningen med delaktighet i planlägningsprocessen är att diversifiera debatten och att skapa utrymme för olika grupper att delta i samhällsutvecklingen. I det sammanhanget blir det viktigt att förhålla sig till argument som är kopplade till initiativtagarens personliga intressen. Som Eranti (2016a) visat är det vanliga att individers deltagande i planlägningsprocessen utgår ifrån personligt intresse. Man kan säga att motivet för individen att ta initiativ till en politisk handling ofta beror på att det personliga intresset står i konflikt med det som anses vara allmännyttigt. Till följd av de individuella orsakerna bakom anmärkningarna inkommer de ofta i olika utformning. Texten kan vara lång och teoretisk eller kort och mycket konkret. Hur anmärkningen är utformad och vad argumenten baserar sig på är mycket varierande men man måste ändå utgå ifrån att initiativtagaren funnit grunderna och utformningen av anmärkningen som berättigade eftersom man skickat dem (Eranti, 2016b, s. 4). Man kan inte säkert veta bakgrunden till att någon skickar in en anmärkning, oavsett negativt eller positivt, men det man kan veta är resultatet av en persons handling. (Eranti, 2016a, s. 49)

För att förklara hur människor kan framlägga olika åsikter och engagera sig i den reella samhällsdebatten och materiella världen (till skillnad från den immateriella världen som *On Justification* handlar om) utvecklade Thévenot (2011, 2014, 2015) en teori för att beskriva kulturella tillvägagångssätt för att framhäva, värdera och legitimera åsikter så att man kan hantera intressekonflikter. Enligt Erantis beskrivning av teorin finns det tre nivåer av allmänintresse som styr vår syn på argumentens värde (Eranti, 2016a, ss. 36-38).

Den första nivån kallar Eranti på engelska för "The regim of familiarity and the grammar of close affinities" (Eranti 2016a, s.38). Jag kallar detta för *personlig nivå av allmänintresse*. För mig omfattar det sådant som står oss närmast som privatpersoner, vilket betyder känslor av trygghet, familjaritet och nära relationer. Den här intressenivån har nära koppling till argument inom intressesfären "boendemiljö". Eranti skriver att i den offentliga debatten ligger ofta populistiska argument på en personlig nivå. Det visar på de uppenbara problem som uppstår när man skall hantera det personliga perspektivet i den offentliga sfären. Den stora frågan som kopplas ihop med detta är hur man skall kunna avgöra när och hur en personlig sakfråga kan betraktas som meningsfull för andra än den som framför saken.

Den andra nivån av allmänintresse heter i Erantis (och Thévenot) modell "The regime of planned action and the grammar of liberal individuals in the public" (Eranti 2016a, s. 38) och handlar om specifika fall som leder till meningsfulla handlingar som omfattar fler än en enskild individ. Eranti menar att denna nivå tar fasta på att inte alla offentliga handlingar bygger på idén om det allmännas bästa. Även om somliga individers åsikter är själviska och andra individers åsikter bara omfattas av en liten grupp kan de ändå framföras i debatten och få legitimitet om saken understöds av en stor grupp människor.

Den tredje nivån är argument som är allmängiltiga och omfattar tanken om det allmännas bästa och den gemensamma viljan. För att skilja mellan individuella intressen och det allmännas bästa kan man säga att allmännyttan bygger på övergripande principer medan individuella intressen baseras på egen nytta. Principerna för allmännyttan värderas alltid utifrån den specifika situationen och i den egna kontexten avgörs vilken princip som är giltig att använda som utgångspunkt i den politiska argumentationen. Det finns en uppfattning att inom det offentliga samtalet skall man generalisera individuella intressen genom att röra sig mot en mera principiell nivå och på så sätt göra argumentet allmännyttigt. Men det har visat sig att det även finns andra sätt att legitimera privata argument (Eranti 2016a, s. 40-43). Ett sätt för en aktör att driva individuella intressen är att skapa en grupp som kan legitimera det individuella intresset och sedan utnämna sig själv till representant för den gruppen. I det sammanhanget utgår inte beslutsfattandet från en överhöghet utan är summan av alla viljor och överhögheten ersätts med omröstning i val. Därför kan även ett individuellt intresse vara generaliserbart på en allmän nivå och applicerbart på större grupper (Eranti 2016a, s. 40-43).

Detta leder in tankarna på fenomenet NIMBY (Not In My Back Yard eller Inte På Min Bakgård), vilket enligt den traditionella uppfattningen definieras som en grupp invånare som själviskt driver sina egna intressen i en politisk konflikt om ett fysiskt område. Eranti (2016a, s. 49) (2016b, s. 4) skriver att man brukar säga att NIMBY värnar mera om den egna utsikten från fönstret än det bästa för hela staden. Men en betraktelse av fenomenet NIMBY får inte begränsas av en uppfattning om själviskhet utan måste ses ur ett vidare perspektiv eftersom det ofta handlar om att man vill hindra en utveckling i sitt eget område. Nyare forskning visar att NIMBY är ett komplext fenomen där medborgare som för fram sina egna uppfattningar möter principer om allmännytta och skillnader i den lokala politiska kulturen. (Eranti, 2016b, s. 1)

Eranti (2016a, s.51) fortsätter med att skriva att den teoretiska diskussionen har betraktat NIMBY ur en ganska moraliserande vinkel. Han påpekar att genom en pragmatisk hållning kan forskaren hitta en balansgång mellan olika förhållningsätt, vilket är av betydelse då NIMBY konflikter uppstår då medborgarna vill påverka sin omgivning och den värdegrund som används i beslutsprocessen. NIMBY åskådliggör medborgarnas synvinkel när den skiljer sig från planläggarnas synvinkel och därför kan NIMBY-konflikter lika väl betraktas som värdekonflikter som intressekonflikter. Eftersom NIMBY är kopplat till demokratifrågor, delaktighet och argumentens nivå av allmänintresse är det enligt Eranti (2016a, s. 49) helt onödigt och utan grund att i en empirisk undersökning försöka avgöra om anmärkningen är riktiga eller oriktiga eller om den grundar sig på själviskhet. Det är upp till det politiska beslutsfattandet att avgöra (Eranti, 2016b, s. 4). Eranti belyser att forskning visat att man även inom den politiska beslutsprocessen använder sig av förhandling och köpslående genom att ställa krav och ultimatum utifrån personliga intressen snarare än argument som bygger på allmännyttan och högre stående principer för att påverka utvecklingen. När man undersöker NIMBY-fenomen bör man därför försöka se både för- och nackdelarna med det uttalade motståndet. Genom att se närmare på vilka argument som används i debatten kan man öppna upp för en mera utforskande analys (Eranti, 2016a, s. 49).

Att NIMBY-konflikter uppstår är kopplat till en allmänt erkänd viktig känsla hos människor att känna anknytning till en plats. Det känslomässiga bandet kan skapa ett behov av att skydda området från förändring (Eranti, 2016b, s. 4). Det finns forskning på denna typ av konflikter som visar att allmänheten i dessa sammanhang inte ger planläggningens beslutfattare legitimitet eftersom man anser att myndigheterna inte representerar allmännyttan. Det finns dessutom en utbredd misstro mot att det finns något som en allmän vilja och att man kanske till och med bör skydda individer från planläggarnas centralt fattade beslut. Det betyder enligt Rosanvallon (2013) i Eranti (2016a), att vi inte skall försöka resa argument mot generaliserbarhet utan istället sänka oss mot det som är generellt trots att det framträder i det som är specifikt (Eranti 2016a, ss. 40-43).

Enligt Bäcklunds (2007) (citerad i Eranti 2016a, ss. 40-43) anses den individuella kommentaren ha värde som konceptuell information för tjänstemännen som arbetar med planen eftersom kommentarerna ger en subjektiv bild av planernas effekter. Faehnle m.fl. (2014) beskriver samma sak men tillägger att processen inte förmår uppmuntra tjänstemännen till att införliva kunskapen i planlägningsprocessen. Erantis (2016a, s. 50) resultat visar att ett av problemen med att tillvarata informationen grundar sig i att delaktighet betraktas som

ett neutralt sätt att insamla kunskap inom planläggningen. Enligt honom borde delaktighet (som en del av en demokratisk process) betraktas som politiska konflikter där det mest omstridda området är grunden för utvärdering av planens grundläggande principer.

I sin doktorsavhandling från 2016 redogör Eranti för sin empiriska undersökning av anmärkningarna som inkommit på planläggningen i Haga och Rastböle i Helsingfors. Erantis (2016a) tydligaste resultat är att den personliga intressenivån är en legitim grund för argumentation i planläggningskonflikter i Finland eftersom nästan alla anmärkningar på något sätt utgår från ett personligt intresse hos den som anmärker. Erantis resultat baseras på en undersökning av anmärkningar på planeringen av två områden i Helsingfors. Det ena området var Haga, som är ett småhusområde där planen avsåg att förtäta området och det andra var Rastböle, där kommunen ville bygga bostäder för 15 000 personer i ett skogsområde. Han undersökte även 321 anmärkningar som inkommit på planläggningsprocesser i hela Helsingfors som jämförande material. Eranti (2016a, ss. 49-51) skriver själv att undersökningar på Haga och Rastböle kunnat bidra med att visa vad medborgarna ser som legitima argument i en planläggningskonflikt. Han visar att i motsats till vad man skulle tro baserar människor inte alls sitt motstånd i huvudsak på själviskhet. I Erantis (2016b, s. 4) undersökning användes i majoriteten av anmärkningarna något allmängiltigt argument. I Rastböle och Haga strävade anmärkningarnas initiativtagare till att lyfta konflikten till en mera generell politisk diskussion om värderingar eller en personlig diskussion om olika intressen snarare än att belysa den lokala konfliktens påverkan på speciella relationer och nära band till ett specifikt område (Eranti 2016a, s. 51).

Eftersom Erantis (2016a) undersökning är den undersökning jag funnit som specifikt undersökt anmärkningar, till skillnad från annan delaktighet i planläggningsprocessen, kommer jag i det följande att gå lite närmare in på hans resultat. I min empiriska undersökning använder jag mig av hans typologi. Erantis empiriska resultat visar att argument av typen teknologi, boendemiljö eller miljö är de tre vanligaste bland de anmärkningar han undersökt. Hans empiriska resultat är i linje med en allmänt vedertagen åsikt om att teknologiska argument har stor tyngd i Finland. Teknologiska argument användes lika frekvent i både Haga och Rastböle samt i det jämförande material med anmärkningar från hela Helsingfors. I övrigt användes i Haga boendemiljöargument oftare än i Rastböle, där man oftare använde miljöargument. Det visar att argumenttyperna helt naturligt är kopplade till karaktären på det aktuella området och planläggningen. Haga är ett gammalt bostadsområde

med en tradition där boendemiljön förändrades, därav boendemiljöargument. I Rastböle skulle en skog försvinna och därför var miljöargument naturliga (Eranti, 2016a, s. 52).

I det jämförande materialet över 321 anmärkningar från hela Helsingfors utmärkte sig specifikt trafiklösningar och parkeringsmöjligheter i anmärkningarna som Eranti undersökte. Rusningstrafik och parkering nämndes i nästan alla anmärkningar. Grönområden och barnens miljö nämndes också ofta i anmärkningarna (Eranti, 2016b, s. 3).

I Haga lyckades man genom anmärkningarna förändra detaljplanen och mindre ändringar gjordes för att bättre passa området. Någon större förändring av den planerade utvecklingen för området hade anmärkningarna dock inte. I Rastböle hade medborgarna inte framgång i att förhindra byggandet av bostäder i ett populärt skogsområde. Att anmärkningarna på planen i Rastböle inte var framgångsrika menar Eranti beror på att de aktiva invånarna i området motsatte sig en större vision och planhelhet. Rastböleborna använde olika former för påverkan på planläggningen och konflikten blev upptagen i partipolitiken. Sedemera avgjordes frågan till fördel för byggande av den politiska makten i Helsingfors. Enligt Eranti har Staffans (2004) visat att kampanjer som skapat uppmärksamhet för sakfrågan utanför programmet för delaktighet varit inflytelserika genom medialt och politiskt intresse. I Erantis undersökning visar Rastböle på motsatsen. (Eranti 2016a, ss. 51-52).

Eranti menar att MarkByggL (132/199) ger omfattande möjligheter för den som vill uttrycka åsikter om planläggningen som inte är i enlighet med allmännyttan. (Eranti 2016a, s.53) Han menar att NIMBY och den typen av intressekonflikter borde betraktas som målsättning och inte problem inom det nuvarande programmet för delaktighet och bedömning eftersom demokratiska system måste se ut så (Eranti, 2016b, s. 4).

3.4. Sammanfattning

Sedan 1970-talet har globaliseringen, urbaniseringen samt ett ökat intresse för miljöfrågor bidragit till nya paradigmer inom demokratiteorier som i sin tur påverkat teorierna bakom utformningen av planlägningsprocessen. Hållbar utveckling har givits ett stort utrymme i lagstiftningen och man har strävat efter att öppna upp förvaltningen för att främja medborgarnas delaktighet i planläggningen. Internationella konventioner och medlemskapet i EU har också styrt utvecklingen mot ökade möjligheten för medborgarnas att delta i demokratiska processer mellan valen i Finland. Sedan 1990 har kommunallagen ålagt kommunerna att främja medborgarnas delaktighet i olika former (Kommunallag, 3561995

27§). Dessa förändringar påverkade i sin tur regleringen av planlägningsprocessen och genom Markanvändnings- och bygglagen från 1999 (MarkByggL, 132/1999).

Planläggningen har en omfattande påverkan på hela samhället. Systemet och processen för markplanering är skapat för att hantera de intressekonflikter som en plan kan skapa. Man kan se det som att den slutgiltiga bindande planen är ett uttryck för en demokratisk process och det kommunala fullmäktiges politiska vilja. Principiellt medför dock den tyngd som en godkänd plan har på det sociala och ekonomiska livet i samhället att medborgarnas rättskydd bara kan garanteras om planläggningen sker i öppen process där man i sista hand kan besvära sig till domstol och få planen lagligt prövad (Agenda 21, 1999/2001).

Till följd av att det allmänna valdeltagandet och antalet personer som engagerar sig partipolitiskt sjunkit i Finland under de senaste decennierna har en konkret statlig strävan mot att skapa en öppnare förvaltning initierats (Justitieministeriet, 2014). Utifrån den teoretiska ramen framgår det att medborgarnas delaktighet i planläggningen även kan ses som politiska handlingar. Detta gäller i synnerhet anmärkningar som inlämnas på planförslag. Genom politiska handlingar kan individer i politiska sammanhang använda sina förmågor och verktyg för att möjliggöra önskade åtgärder. Politiska handlingar innehåller vanligtvis både bekanta och nya delar som byggs upp av en känsla av berättigande, sociala normer, strukturer som skapar möjligheter, organiseringsförmåga och andra resurser. (Eranti, 2016a, ss.16-22)

Eranti (2016a) betonar att inom planläggningssammanhang är aktörers politiska handlingar beroende av hens individuella intressen. Man kan säga att motivet för individen att ta initiativ till en politisk handling ofta beror på att det personliga intresset står i konflikt mot det som anses vara allmännyttigt. Oavsett om det är en enskild individ eller en grupp av något slag som driver frågan kan man ändå utgå från att det bygger på de delaktigas individuella intressen. Därför kan ”det enda tänkbara alternativet” vara många olika eftersom de omvärderas utifrån olika principer. (Eranti, 2016a, ss.16-22, 34).

Problemet med planlägningsprocessen ur ett deltagarperspektiv är att lagen innehåller en inneboende spänning mellan olika modeller för deltagande demokrati. Eftersom åsikter som framkommit genom medborgarnas deltagande sällan är juridiskt bindande är det inte entydigt hur stort inflytande medborgardeltagande egentligen har eller skall ha. Erfarenheten av MarkByggL (132/1999) är att delaktighet i planlägningsprocessen inte varit lätt att implementera eftersom man varit tvungen att förändra både tillvägagångssättet och beslutsfattandet. Det finns fortfarande en diskrepans mellan medborgarnas och

tjänstemännens förväntningar på deltagandet i planlägningsprocessen. (Eranti, 2016a, s.10). Diskrepansen beror till viss del på att förvaltningen har en annan miljöattityd än gemene man. Trots att ett en ekocentrisk miljöattityd fortfarande dominerar hos tjänstemännen värderas i dagsläget mätbar ekologiskt effektiviteten högre än andra s.k. mjuka värderingar i planläggningen (Staffan 2012, s. 66) (Hermanson, 2006, ss. 111-121). Om förvaltningen var bättre på att tillvarata den information som medborgarna gav skulle man kanske kunna förbättra balansen mellan planerarens och medborgarens förväntningar. Medborgarnas åsikter kan berika planläggarnas förmåga att förstå vilken typ av service som är eftersträvansvärt och högt värderade i ett specifikt område (Faehnle m.fl, 2014, s. 178). Staffans (2012, s. 66) lyfter fram att förtätning av boendemiljön verkar vara ett område av planläggning där förvaltningens och medborgarnas olika syn framträder tydligt.

Erantis (2016a) empiriska undersökning visar att de flesta anmärkningar som inkommit på planlägningsprocesser i Helsingfors är kopplade till förtätning genom att nästan alla anmärkte på problem med trafiklösningarna i rusningstrafik och behovet av parkering. Anmärkningar som berörde grönområden och barnens miljö var också vanligt förekommande, d.v.s. efter teknologiska argument förekom argument av typen boendemiljö och miljö mer än andra typer av argument i anmärkningarna. I Haga användes boendemiljöargument oftare än i Rastböle, där man oftare använde miljöargument. Det visar att argumenttyperna är kopplade till karaktären på det aktuella området och planläggningen. Haga är ett gammalt bostadsområde som planläggningen ville förtäta, och många argumenterade mot en förändring i boendemiljön. I Rastböle skulle en skog exploateras, och bostäder byggas och därför var miljöargument naturliga (Eranti 2016a s. 52).

I Haga lyckades man genom anmärkningarna förändra detaljplanen och mindre ändringar gjordes för att bättre passa området. Några större åtgärder på förändrade utvecklingsplaner för området gav anmärkningarna inte upphov till. I Rastböle ledde anmärkningarna inte till några åtgärder vilket Eranti (2016a) menar att berodde på att man motsatte sig en större vision och planhelhet.

Utifrån Erantis (2016a) resultat och det som framkommit i den teoretiska ramen kan man konstatera att en annan orsak till diskrepansen mellan förvaltningen och medborgarna är att visioner för planläggningen traditionellt sätt skapats av planläggarna eller stadsstyrelsen. För att skapa en hållbar utveckling borde man öppet diskutera visionerna på bred front, överväga vilken del av samhällsutvecklingen som planen skall påverka samt vilken vision för effekterna

av planen man önskar. Denna diskussion måste ske genom öppen dialog i början av planläggningsprocessen samtidigt som man utvärdera hur tidigare målsättningarna för planläggningen uppfyllts. Om planen och verkligheten ser mycket olika ut efter förverkligandet uppstår legitimitetsproblem eftersom medborgarna har svårt att tolka både planförslag och planläggningsprocessen (Staffans, 2012, s. 69).

Därför kan man mycket kort konstatera att delaktighet inte borde betraktas som ett neutralt sätt för planläggarna att placera in planen i ett sammanhang och insamla kontextuell information, utan istället borde betraktas som politiska konflikter där delaktighet innebär politiska handlingar genom vilka de mest omstridda områdena är grunden för utvärdering av planens grundläggande principer och visioner (Eranti 2016a s. 50); (Staffans, 2012, s. 69).

Förväntningar

Konkret gäller min frågeställning medborgarnas delaktighet i planläggningsprocessen beträffande konkreta effekter på planläggningen utifrån de anmärkningar som inkommit på en planläggningsprocess. Jag förväntar mig med stöd av min teoretiska referensram att anmärkningarna inte leder till några större förändring på planförslaget. Jag tror att anmärkningarna behandlas som kontextuell information under planläggningsprocessen och att varken initiativtagaren eller argumentationen bakom anmärkningen är av någon betydelse för planläggningskontorets eventuella förändringar i planförslaget. Jag förväntar mig också att min undersökning kommer att visa att de flesta anmärkningarna berör personliga intressen kopplade till det egna boendet och att de eventuella ändringar som planläggningskontoret gör på planen är avgränsade och berör främst enskilda individer.

4. Metod och material

4.1. Metod

Enligt Bryder (1985, ss. 6-7) bör en samhällsvetare som har ambition att utföra vetenskapligt arbete vara lika bekväm med att läsa texter som att använda statistisk dataanalys. Genom att använda olika verktyg kan man hitta och konkretisera en undersökning i en mångfacetterad och ostrukturerad omvärld. Man kan också förstärka begreppsbyggnaden och öka möjligheten till att fokusera studien, lokalisera studieobjektet och skapa en förståelse för det sammanhang som begreppen befinner sig i. På ett målande sätt skriver Bryder (1985, s. 6) att ”begrepp och modeller ligger på gränsen mellan illusion och verklighet”. De är av största vikt i en

undersökning eftersom de belyser betydelsefulla analytiska relationer, ger riktning åt undersökningen och erbjuder ledning i sökandet efter tänkbara tolkningar och förklaringar.

Den här avhandlingens empiriska undersökning kommer att genomföras med en kombinerad kvalitativ och kvantitativ metod. Syftet är att undersöka medborgarnas delaktighet i planlägningsprocessen. För den empiriska undersökningen används materialet *Vasa generalplan 2030 anmärkningar på planlägningsförslaget*. Undersökningens metod är innehållsanalys som används för att identifiera meningsbärande innehåll och begrepp i den skriftliga källan. Metoden kommer att beskrivas utförligare i följande stycke. Längre fram i kapitlet presenteras undersökningens analysmodell och centrala begrepp definieras utifrån vilka aktörer som framför vilken typ av argument i anmärkningar och vilken påverkan anmärkningarna har på planläggningen. Kapitlet avslutas sedan med en redogörelse för undersökningens genomförande och tillförlitlighet.

Innehållsanalys är en metod som främst används när man vill göra en metodisk textanalys av specifika företeelser i ett visst material. Man använder metoden för att kartlägga och tolka budskap, meningsstrukturer och avsikter i texter. Det kan vara brev, dagböcker, protokoll, artiklar eller andra skriftliga källor. Beroende på om man använder sig av en metod där man konkret räknar eller mäter, eller om man gör en textanalys som saknar direkt kvantifiering och förutsätter avancerad tolkning kan man indela innehållsanalys i kvantitativ innehållsanalys eller kvalitativ innehållsanalys (Bergström och Boréus, 2000).

Konkret kan man säga att kvantitativ innehållsanalys mäter förekomsten av en viss egenskap som antas kunna säga något om budskapets tyngd medan kvalitativ innehållsanalys innebär en systematiserad kategorisering av mönster och/eller teman i en text (eller muntliga källor) genom tolkning (Nygård, 2015).

I praktiken utförs arbetet så att man identifierar och kvantifierar innehåll eller ord för att åskådliggöra strukturen i innehållet. För hand eller med dator mäter man förekomsten av meningsenheter. Den kvalitativa innehållsanalysen baseras i större utsträckning än den kvantitativa innehållsanalysen på en subjektiv tolkning och holistisk förståelse av texten. Men även vid en kvantitativ undersökning behöver man tolka mönstren som orden visar utifrån kontexten och textens budskap eftersom det är knepigt att analysera resultaten och dra några slutsatser endast utifrån frekvensen av t.ex. vissa ord. All tolkning skall alltså göras holistisk utifrån faktorer som påverkar tolkningen. Det kan vara vem som skrivit texten, vilka delar den

består av, hur helheten framstår, kontext och omvärldsfaktorer som kan påverka tolkningen. En tolkning är alltid till viss del subjektiv och därför kräver en tillförlitlig analys att man har klara regler för den tolkning som ingår i kodningen av texten (Nygård, 2015); (Bergström och Boréus 2000, ss. 44-87).

För att en undersökning skall kunna kallas innehållsanalys förutsätter det att man kodar ett material utifrån förutbestämda kategorier (Bergström och Boréus 2000; Nygård, 2015). Genom ett bestämt schema för kodningen av materialet kan man skapa högre validitet och reliabilitet. Kodschemat förklaras utförligt genom separat kodinstruktion där det finns behov och genom kodschemat och kodinstruktionen får man i detalj information om hur kodningen skall genomföras. Man bör prova kodschemat på en del av materialet före den verkliga undersökningen för att öka validiteten (Bergström och Boréus, 2000).

Kodschemat kan skapas utifrån en induktiv ansats eller en styrd deduktiv ansats. Den induktiva ansatsen innebär att forskaren undviker att använda teoristyrda och förutbestämda kategorier då kodningen genomförs. Forskaren skapar först en överblick av materialet genom läsning, för att sedan koda identifierbara uttryck i texten. Utifrån koderna skapar man teman som kopplas ihop med tidigare forskning och teori. Arbetsprocessen bör beskrivas noggrant och resultatet presenteras tillsammans med citat ur texten för att öka analysens trovärdighet. Den deduktiva ansatsen innebär att materialet kodas utifrån tidigare forskning och teori. Ett kodschema med tillhörande anvisningar skapas och testas. Sedan kodas hela materialet enligt schemat. Om det finns passager som inte kan kodas enligt schemat men ändå är av betydelse registreras dessa skilt (Nygård, 2015). Min undersökning är i huvudsak en deduktiv styrd innehållsanalys, men den har även inslag av induktiv metod. Hur kodschemat skapades beskrivs utförligare i samband med presentationen av analysmodellen.

För att säkerställa att man är konsekvent i kodningen brukar man göra en så kallad dubbelkodning, där man kodar om en del av materialet för att kontrollera om det överensstämmer med den första kodningen. Om det uppstått fel i kodningen kan det bero på att kodschemat inte är tillräckligt tydligt eller att bedömningen av materialet förändrats genom en systematisk glidning av tolkningen. Visar det sig att resultaten inte är överensstämmande kan man vara tvungen till att utesluta någon bedömning eller slå ihop två olika kategorier (Bergström och Boréus, 2000).

Det som är underförstått kan ta sig många olika uttryck. Om ett latent innehåll skall kodas måste man ha entydiga regler för hur det som skall kodas. Att något inte nämns kan betyda både att det är viktigt eller oviktigt. Det förblir kanske outtalat för att det är självklart. För att koda det outtalade (latenta) bör kodinstruktionen var tydlig (Bergström och Boréus 2000).

Hur materialet kodas är viktigt för undersökningens validitet. Validiteten säkerställs genom att man försäkras sig om att materialet är kodat genomgående på likadant sätt. Undersökningen skall vara intersubjektiv, vilket betyder att var och en som bedömer materialet gör det på samma sätt. För att skapa högre reliabilitet bör man fundera över kodningens ordningsföljd och koda en kodningsenhet i hela materialet på en gång för att säkerställa att kodningen inte förändras (Bergström och Boréus, 2000, ss. 44-87).

Enligt Bergström och Boréus (2000) görs sedan analysen utifrån frekvenser av de olika kodningsenheternas koppling till forskningsfrågan. Man kan också undersöka korrelationer mellan olika kodningsenheter, beroende på vilken forskningsfråga man har.

4.2. Materialet

Valet av undersökningsområde föll på Vasa eftersom stadens Generalplan 2030 har skapats i början av 2000-talet och trätt i kraft 18.9.2014. Valet påverkades också av att tillräckligt många människor hade anmärkt på planen, vilket möjliggör en kvantitativ analys samt att jag hade tillräcklig personlig kännedom om den fysiska miljön och civilsamhället.

Processen med att skapa en generalplan för Vasa startade så tidigt som 1973. I etapper utarbetades sedan planen fram till 1980 då grunden för en strukturmodell med rekommendationer för markanvändningen slogs fast. Utifrån detta gjordes översiktsplaner, detaljerade delgeneralplaner och sektorvisa utredningar. Tre gånger (1979, 1987 och 1995) godkände stadsfullmäktige riktgivande målplaner för det fortsatta arbetet. Genom en sammanställning av olika delgeneralplaner med andra planer skapades ett generalplaneutkast.

År 2000 meddelades offentligt om anhängiggörande av generalplanen och i enlighet med det uppgjorda programmet för deltagande och bedömning framställdes generalplaneutkastet till påseende samma år. I och med att planläggningen fortskred ordnades år 2005 områdesvisa informationstillfällen för allmänheten vilket ledde till att ett omarbetat program för deltagande och bedömning framlades under tiden 5-26.4.2006 för allmänhetens påseende. Programmet innebar att man höll flertalet offentliga tillställningar under planläggningsprocessen för att få

en bild av allmänhetens åsikter. Man ordnade även en nätenkät och en fototävling för barn och unga. Som en del av programmet för deltagande och bedömning hörde man under beredningsskedet 14.8–29.9.2006 även andra myndigheters och intressenters åsikter och utlåtanden samtidigt som man genomförde förhandlingar med olika parter. Förslaget till generalplan utarbetades sedan under de två påföljande åren. Enligt planbeskrivningen till generalplan 2030 hade evenemangen påverkan på utvecklandet av generalplanen (Vasa stad, 2014, s. 6, 81-82).

Inom Vasa stad arbetade man under beredningsskedet för att ytterligare bredda bilden av generalplaneförslagets sociala konsekvenser genom att skapa en arbetsgrupp bestående av representanter från olika myndigheter: stadsutvecklingskontoret, social- och hälsovårdssektorn, fastighets- och miljösektorn, kulturväsendet, tekniska sektorn, utbildningssektorn samt fritidssektorn. Utifrån tre grupper av frågor gällande olika markområdets sociala karaktär, funktionalitet och upplevda miljö utvärderades generalplaneförslaget beträffande livsmiljö, kultur, socialt kapital och trafik, både angående mindre bostadsområden och för Vasa som helhet (Vasa stad, 2014, ss. 81-82). I december 2008 presenterades planen för allmänheten och anmärkningar inkom. Tre år senare, den 13.12.2011, godkände stadsfullmäktige planen (Vasa stad, 2014, s. 6). Innan planen vann laga kraft behandlades den både i Vasa förvaltningsdomstol och Högsta förvaltningsdomstolen. 16 besvär lämnades in till förvaltningsdomstolen som avsåg större delen av besvären (VFD, 2013). Enligt YLE-artikeln ”*Generalplanen tryggar Vasas utvecklingsuppgifter*” från 9.10.2014 godkändes 95 % av planen av högsta förvaltningsdomstolen (YLE, 2014). HFD upphävde stadsfullmäktiges beslut beträffande planläggningen av byggande på Vasklot och nära ett Natura 2000-område på Öjen i Sundom. Ett besvär mot ett planerat bostadsområde på Blåbärslandet utanför centrum och ett besvär mot en utvidgning av Vasa golfbana godkändes också av HFD (2014). 18.9.2014 trädde Vasa generalplan 2030 i kraft (Vasa stads plankarta, 2014). I medieuppgifterna kring planen framkommer tydligt det Staffans (2012) belyser då hon skriver att man inte skall utgå från att planen förverkligas i sin helhet och att resultatet blir exakt som planerat. I YLEs artiklar uttrycker planläggningskontoret att de beaktar planeringen som riktgivande och betonar att vissa delar av planen förverkligas tidigast om 20 år, om de någonsin genomförs (YLE, 14.12.2011).

Anmärkningarna som inkom på planen är direkt kommunikation mellan Vasas invånare och förvaltningen. Även om planläggningsprocessen också innehöll höranden av intressegrupper, offentliga möten och begärda utlåtanden från intressenter har jag valt att fokusera på de skriftligt inkomna anmärkningarna då det är en kanal som är öppen för alla medborgare i Vasa. En annan intressant aspekt på anmärkningarna är att de förutsätter ett visst mått av eget initiativ hos den som har en åsikt eftersom en anmärkning förutsätter handling. Min ursprungliga avsikt var att använda originalanmärkningarna som analysenhet.

Anmärkningarna är offentliga uppgifter som bevaras i Vasa stads centralarkiv. Under materialinsamlandet framkom dock att endast anmärkningarna inkomna under beredningsskedet (år 2000-2006) finns i original bland arkivmaterialet. I Vasa centralarkiv finns sju anmärkningar i original. Anmärkningarna från perioden då generalplanen legat till allmänt påseende (17.11–19.12.2008) finns endast noterade på journalbladet (diarien) men saknas i fysisk form. Var originalen kan finnas är okänt. Planläggningskontoret i Vasa anser att den troliga förklaringen är att arkivmaterialet är i oordning p.g.a. mängden material som skickats runt till olika instanser och därför är det inte omöjligt att originalen är kvar hos domstolen eftersom generalplanen behandlats i både i förvaltningsdomstolen och högsta förvaltningsdomstolen.

Materialet för min empiriska undersökning är, trots avsaknaden av original, anmärkningar som inkommit under planläggningsprocessen för Vasas generalplan 2030. Det är möjligt eftersom det finns ett dokument, *Vasa generalplan 2030 anmärkningar på planläggningsförslaget*, som skapats för de politiska beslutsfattarna. I sammanställningen finns 138 anmärkningar. Dokumentet är på svenska, men finns även i en identisk finskspråkig version. I dokumentet ingår planläggningskontorets svar på anmärkningarna. Då en del av informationen försvinner med originalen, t.ex. anmärkningens originalspråk, författarens personliga uttryck eller antalet undertecknare vid en anmärkning är det inte optimalt att endast använda sammanställningen. Jag gör ändå bedömningen att den kan användas eftersom materialet har använts som grund för det politiska beslutsfattandet.

4.3. Analysmodell

Syftet med min undersökning är att utifrån en analys av anmärkningar belysa hur planläggningssystemet fungerar som verktyg för medborgarna att delta i planläggningen och planläggningsprocessen. Genom programmet för deltagande och bedömning skall kommunerna främja medborgarnas deltagande på olika sätt och under olika skeden av

planläggningsprocessen. Genom en förståelse för vilka aktörer som framför vilken typ av argument i anmärkningar på hoppas jag kunna åskådliggöra anmärkningarna och hur förvaltningen hanterar dem. Undersökningens analysmodell bygger på den teoretiska referensramen samt en genomgång av materialet. Undersökningen avgränsas till att gälla en planläggningsprocess för en generalplan eftersom en generalplan ger möjligheten att inom ett hanterbart material möta planläggningens olika abstraktionsnivåer samtidigt som planläggningen ligger under en avgränsad kommuns ansvar.

Undersökningens skriftliga källa är anmärkningarna som inkommit på Vasa generalplan 2030. Materialet har kodats manuellt utifrån ett kodschema som konturerats utifrån det som beskrivs nedan. Det manuellt kodade materialet analyseras med statistisk dataanalys. Med utgångspunkt i resultatet görs sedan en systematisk genomgång av materialet för att kategorisera mönster som inte är möjliga att räkna. Följande två analyser görs enligt dessa modeller:

Frågeställning 1: Anmärkningens initiativtagare → Anmärkningarnas argument

Frågeställning 2: Anmärkningarnas argument → Planläggningskontorets åtgärder

Anmärkningens initiativtagare → Planläggningskontorets åtgärder

I de följande beskrivs analysmodellens delar. Sedan följer en redogörelse för kodschemat och operationaliseringen av undersökningens begrepp.

Enligt den teoretiska ramen finns det flera typer av centrala aktörer i planläggningsprocessen. Utöver kommunens politiker och tjänstemän är byggherrar och finansiärer aktiva aktörer. Andra möjliga involverade är innehavare av bostäder och hyresrätter, grannar och ägare av andra särskilda rättigheter. Men eftersom planläggningen påverkar hela samhället inbjuds även kommuninvånare utan specifik koppling till planläggningen till att delta i processen (Viitanen, 2000, s. 54). Under processen ordnar kommunen samrådsmöten och begär in utlåtanden från olika aktörer. Kommunen arrangerar också möten där man bjuder in kommuninvånarna och intressegrupper för att diskutera planläggningen och ordnar eventuellt idétävlingar eller internetkampanjer, som man gjorde i Vasa.

Förfarandet med anmärkningar är ett komplement till övriga delar av *programmet för delaktighet och bedömning* genom att det öppnar upp processen för alla utan att begränsas till ett specifikt område eller en sakfråga. Anmärkningen är en form av direkt delaktighet som kan

tänkas innebära en lägre tröskel till att delta än andra alternativ eftersom man inte behöver någon inbjudan. Av den orsaken är det kanske naturligt att alla olika grupper av aktörer som deltar i planlägningsprocessen inte har behov av att göra en anmärkning av den typ som jag undersöker. Min undersökning baserar sig på dem som undertecknat och lämnat in en anmärkning. I fortsättningen kommer jag att referera till denna typ av aktör som *anmärkningens initiativtagare*.

Den teoretiska ramen om aktörer i planlägningsprocessen innehåller två aspekter av särskilda betydelser för min undersökning. För det första finns en uppfattning om att enskilda individer kan få stöd för sin ståndpunkt genom att samla sig i grupp (Eranti 2016a, s 40-43); (Leskinen, Paldanius, Tulkki, 1999, s. 35). Därför är det av intresse att undersöka antalet signerade för en anmärkning. För det andra skriver Viitanen (2000, s. 54) att markägarna är viktiga aktörer i planeringsprocessen. De antas sträva efter största möjliga nytta (ekonomisk såväl som annan nytta) för sin egendom. Genom en anmärkning kan intressenter framföra sin åsikt och förvänta sig ett svar. Därför är det intressant att undersöka initiativtagarnas eventuella koppling till det anmärkta området.

Ur teoretisk synvinkel skulle det varit intressant att kartlägga ytterligare information om anmärkningarnas initiativtagare eftersom det framkommit att markägarnas inställning till planlägningsprocesser (främst vid omplanering) är kopplad till ålder och livssituation (Viitanen, 2000, s. 54). Teoretiskt sett skulle man även kunna anta att kön och individernas inbördes förhållande i gruppinitiativ skulle kunna påverka delaktighet och attityder till planlägningsprocesser. Det empiriska materialet var dock alltför begränsat för att möjliggöra närmare analys av aktörerna. En genomgång av materialet visade att anmärkningarnas initiativtagare kunde indelas i olika antal kategorier beroende på anmärkningens bakgrund och på initiativtagarens roll i markägandet:

- Initiativtagarens ställning i förhållande till anmärkningen:
Enskild individ, Närstående, Gruppinitiativ, Företag och Förening
- Initiativtagarens ställning i förhållanden till markområdet som anmärkningen gäller:
Markägare och Boende i området

I den empiriska undersökningen motsvaras gruppen anmärkningens initiativtagare av dessa kategorier. Här näst redogör jag i större detalj för det som presenterats i kapitel 3.3 d.v.s. hur olika argument i anmärkningarna definieras och avgränsas.

Det anses råda en uppfattning bland planlägningsprofessionella att anmärkningarna ofta handlar om subjektiva intressen hos enskilda individer, vilket försvårar generaliseringen av argument och möjligheten att påverka planlägningsprocessens större linjedragningar (Faehnle m. fl, 2014, s. 175). För att undersöka och operationalisera frågeställningen om argumenttyper användes Erantis (2016a, s. 30-33) indelning i sju intressesfärer enligt vilka argument inom den offentliga debatten legitimeras. Klassificeringen av anmärkningarna enligt typen av argument eller intressesfär bygger på den filosofiska teorin On Justification av Boltanski och Thévenot (1993) som avser förklara hur den allmänna debatten fungerar. Teorin bygger på att det krävs någon typ av understöd och igenkänning från andra människor för att ställningstaganden skall kunna användas som argument. Värderingen av argumenten baseras på principer om allmännytta som definieras av en auktoritet. Värderingen av argument är situationsbunden.

I äldre tider användes Gud eller en enväldig härskare som rättesnöret för värderingen av principerna men i vårt samhälle har makten flyttats till den representativa makten och värderingen av principer för allmännyttan avgörs genom överenskommelser i valda och representativa församlingar. Enligt Eranti finns det en begränsad repertoar av principer som kan beaktas som det allmännas bästa då planläggning leder till att omgivningen förändras. Att omgivningen förändras är en situation som Eranti menar kan väcka människors initiativ till politisk handling (t.ex. genom en anmärkning) (Eranti 2016a, s.29).

Erantis typologi är kopplad till hans undersökning av specifika konflikter i planläggningen i Helsingfors. Han använder "order of worth" som benämning på de sju grupper av det allmänna bästa som används för att rättfärdiga argument. Erantis typologi används som grund för mitt kodschema och min underökning skall inte ses som helt i enlighet med Erantis modell. I min empiriska undersökning tolkas anmärkningarna ur två synvinklar. Den första omfattar typen av argument (argumenttyp) och kartlägger hur principerna av allmännyttan ingår i de olika slagen av argument. Den andra omfattar anmärkningarnas allmänintresse och kartlägger argumentens nivå av allmängiltighet, generaliserbarhet och avgränsning. De svenska begreppen representerar min tolkning medan det engelska begreppet visar kopplingen till Erantis (2016a) typologi. Definitionen av intressesfärer är anpassad till min undersökning och mitt material. För min undersökning benämns de sju intressesfärerna av allmännyttiga principer för anmärkningarnas argumenttyper. Argumenttyperna eller intressesfärerna indelas i följande kategorier i min undersökning:

Boendemiljö (Domestic Order)

För argument av typen boendemiljö har området historia, tradition och anseende ett egenvärde. Argument rör privat markanvändning och markanvändning för hem och hushåll. Det inbegriper även olika alternativa planers effekter på den befintliga strukturen och argument som refererar till boendemiljön.

Exempel på anmärkningarna är t.ex. att ”Vi vill med hänvisning till joggare, skidåkare, söndagsvandrare, skolelever m.fl. understryka betydelsen av att det är en riktig, tillräckligt stor skog på gångavstånd från stadskärnan”. Ett exempel på ett personligt argument är: ”Vår tomt slutar två meter framför bastun... Vilken effekt skulle det ha att en friluftsled över detta område... Att ha folk gående några meter från fönstren skulle med tanke på vårt privatliv vara omöjligt.” Ett exempel som berör en begränsad grupp människor är ”I nyskiftet i XX tilldelades jag vägrätt till XX, och södra delen av skiftet har avverkats.” Det finns också anmärkningar med argument inom denna intressesfär som saknar motiveringar, t.ex. ”V-området (rekreationsområde) som berör lägenhet XX ändras till AP-område (småhusområde).”

God förvaltning (Civic Order)

Argument av typen god förvaltning handlar om kollektiv rättvisa och solidaritet. Planen bedöms utifrån hur rättvis den är samt om processen är rätt genomförd. Rättvisa innebär i detta sammanhang en kollektiv snarare än individuell rättvisa. Andra argument av typen god förvaltning berör tillgängligheten i information allmänt, program för deltagandet och bedömning samt ett korrekt beslutsfattande (Eranti 2016a, s. 30).

Exempel på anmärkningarna av allmännyttig karaktär är t.ex. att ”Vi vill tillägga att på stadens informationsmöte beträffande generalplanen framgick med all önskvärd tydlighet att stadsborna inte vill att den planerade bebyggelsen i Vasklatskogen kommer till stånd”, ”Planen på friluftsleden togs bort i den nyligen godkända planen för Storviken, ingen kunde tänka sig att förslaget på nytt är med i generalplanen” eller ”Bedömningen av naturen borde vara ett offentligt dokument”. Ett exempel på ett personligt argument är: ”Efter att ha ansökt och erhållit byggnadslov för hus, strandbastu, anläggning av hamn och bryggor... vi anser att detta oskäligt belastar dem som i god tro byggt sina hem längs stränderna...” Och ett exempel på ett argument som berör en begränsad grupp är: ”Vi Storvikens och Brändös invånare har förfärliga upplevelser av stadsplaneringen och dess beslutande organ som helt bortser från

invånarnas åsikter och sakliga lov. Miljöcentralen kom som tur var och fick räddat det som räddas kunde”.

Teknologi (Industrial order)

Teknologiargumentet bygger på effektivitet och hänvisar till det som är mätbart, effektivt, och tekniskt pålitligt. Eranti (2016a, s. 30) skriver att teknologiska argument är av typen ”största hammaren i verktygslådan” och den vanligaste typen i Finland. Exempel på teknologiska argument skulle kunna vara beräkningar över befolkningsutvecklingen eller en datasimulering över en ny trafiklösning för att kartlägga tillgänglighet och användbarhet. Det kan också gälla frågor om nyttjandet av marken för verksamheter av industriell eller teknisk natur (Eranti 2016a, s. 30).

Ett exempel ur anmärkningarna är t.ex. ”Staden borde enligt min mening glömma osakligt överdrivna hejdlösa tillväxttal...”, ”Följaktligen skulle det på Gerbysidan krävas omfattande muddringar så att man skulle få marknivån i höjd med ett par meter så att man skulle få en strandrutt som inte svämmar över” eller ”Trafikhelhetsmässigt är det heller inte bra att leda den lätta trafiken till båda sidor av huvudvägen via övergångställen vid varje vägenslutning”.

Miljö (Green order)

Exempel på argument av typen miljö skulle kunna vara hållbar utveckling, ökad biodiversitet, förnybara resurser eller bevarande av naturmiljön. Det speciella med miljökonflikter är att det sällan handlar om huruvida utvecklingen skall vara hållbar för miljön. Konflikten består snarast av olika åsikter om vad hållbar utveckling innebär. Eftersom argument värderas olika och framtiden är oviss är miljörelaterade konflikter vanliga inom markanvändningsplanering (Eranti 2016, s. 30).

Exempel på argument av denna typ inom anmärkningarna är: ”... inom det aktuella området väster om Gerby strandväg finns både flygekorre- och fladdermössobservationer” eller ”att det i generalplanen understryks att all verksamhet som ökar vattengenomströmningen i Vasa skärgård och förbättrar vattenkvaliteten skall beivras”. Ett annat exempel på argument inom typen miljö: ”Är inte Storvikens vattendrag och vattendragsnatur av någon väsentlig del av naturen...” eller ”... det planerade höghusområdet skulle enormt belasta naturaområdet samt landskapsbilden”.

Popularitet (Fame order)

Popularitetsargument värderar platser och saker efter deras anseende eller berömdhet. Kort sagt: Det som är uppmärksammat och populärt värderas högre än det som inte är uppmärksammat eller populärt. Eranti ger som exempel att argumenten kan hänvisa till populära smultronställen eller område som används av många i staden. Ett annat alternativ är att argumenten bygger på kända personers uttalanden om området, miljön eller situationen. (Eranti 2016, s.31)

Exempel av typen popularitet är t.ex. ”Vasklot är vasabornas egen ’Hyde park’, en centralpark som är ett viktigt andningshål för människorna”, ”En annan värdefull helhet är kring Storviken, därifrån kommer Vasa skärgård rakt in i småhusboendet. Invånarna använder Storviken aktivt för rekreation” eller ” På vintrarna far områdets invånare ut på isen uttryckligen från Storviken”.

Inspiration (Inspired order)

I argument av typen inspiration värdesätts spiritualitet och individuell kreativitet där människors entusiasm, inspiration och passion är viktiga element. Själfulla argument kan uppstå inom konstens område men också inom vetenskap och ledarskap. Sådana argument bygger på känslor och relationerna mellan aktörer. I den finländska kontexten anses hänvisningar till andliga auktoriteter främmande, kanske till och med omöjliga, men Eranti skriver att hänvisningar till estetik eller känslor om skogens positiva effekter på välmående har ökat och att det finns tecken på att estetiska argument, t.ex. uppfattningen om stadens siluett från havet, blivit allt mer relevanta i den allmänna debatten (Eranti 2016, ss. 30-31).

Exempel på inspirerade argument är t.ex. ”Vasa stads läge vid havet är unikt. Ingen kan utan beundran se utsikten som öppnar sig då man kommer till Vasa från Myrgrundsbrons sida”, ” Vi undertecknade är intresserade av att i området skapa en enhetlig havsstrandpark, där Vikingavägen görs till strandboulevard... Ett förverkligande av ovanstående förslag skulle mycket fort göra Vikinga till en attraktion för hela Vasa ...” eller ”Naturen kräver sin egen frihet och om alla människotankar och planer förverkligas i naturen, kan det få större konsekvenser än vi kan ana.”

Ekonomisk nytta (Market Order)

Argumenten om ekonomisk nytta baseras på centrala principer för kapitalism där det som betraktas som värdefullt i andras ögon är värdefullt, och därmed korrelerar en ökad popularitet med en ökning i det ekonomiska värdet. Argument av denna typ hänvisar till

ekonomisk nytta, marknadskrafterna och konkurrenskraft. Eranti (2016, s. 31) är noga med att påpeka att i motsats till vad man kunde tro är argument kopplade till marknaden mycket moraliska. För att undersöka argument av denna typ kunde man t.ex. beräkna hur konkurrerande planer påverkar bostadspriserna i området.

En vanlig typ anmärkningar som lyfter fram ekonomisk nytta är t.ex. ”Vi anser att småhusområdet till den del det berör vår lägenhet är för knappt tilltagen ... mycket lämpligt som tomtmark”. eller ”Påpekar att den värdering som låg till grund för Sundom nyskifte bör beaktas”. Andra argument lyfter fram samhällsekonomin, t.ex. ”Den ovannämnda förbindelsen över Storviken skulle vara en mycket dyr läsning för en lätt trafikled och kan knappast motiveras ekonomiskt.” eller ”Inte heller ekonomiskt känns det vettigt att bygga en småbåtshamn där det nästan inte finns vatten.”

Som framgått i min teoretiska ram handlade Boltanski och Thévenots (1993) teoretiska modell om argumentets legitimitet i den allmänna debatten. Enligt Erantis (2016) typologi kan man utifrån sju principer formulera argument med tanke på ett kollektivt intresse och en strävan mot allmännyttan. Typologin för argumenttyper har skapats på basen av argument, personer eller arrangemang som associeras med offentliga debatter. Som framgick i exemplen för olika argumenttyper i anmärkningarna förekommer ofta argument som är kopplade till initiativtagarens personliga intressen och ibland står i konflikt med en allmännyttig princip. I det offentliga samtalet kan det vara svårt att rättfärdiga en hänvisning till privat aktivitet eller hänsyn till nära relationer i ett argument. Detta intresserade Thévenot (2011, 2014, 2015) som efter teorin *On Justification* skapade en teori om hur man kan lösa intressekonflikter i den offentliga debatten. Enligt Eranti (2016, ss. 36-38) menar Thévenot att det finns tre nivåer av allmänintresse som styr hur argumenten värderas och hanteras.

Den första nivån kallar Eranti på engelska för ”The regime of familiarity and the grammar of close affinities” (Eranti 2016, s. 38). Jag kallar den hellre personlig nivå av allmänintresse. För mig omfattar begreppet det som står oss närmast som privatpersoner, vilket betyder känslor av trygghet, familjaritet och nära relationer eller intressen som bara rör anmärkningens initiativtagare. Exempel på argument på denna intressenivå är anmärkningar på byggrätten på en tomt man äger.

Den andra nivån heter hos Eranti (2016, s. 38) ”The regime of planned action and the grammar of liberal individuals in the public”. Den tar fasta på att fall som berör och engagerar

många inte alltid har sitt ursprung i allmännyttan. När det kommer till planläggning har Eranti visat att många som bara bryr sig om det egna området ibland kan bli en liten grupp människor som berörs av ett specifikt argument. Exempel på denna typ av argument är t.ex. anmärkningar om olika byggrätt på två granntomter med likadana lanskapsstruktur eller dragningen av en skoterled där markägarna måste tillåta att leden korsar privat mark.

Den tredje nivån av allmänintresse omfattar tanken om det allmännas bästa och den gemensamma viljan. Med hänvisning till det teoretiska resonemanget om allmännyttan skiljer sig dock min undersökning från Erantis (2016). Jag inte har intresserat mig för konflikterna i planläggningsprocessen och därför har rättfärdigandet av argumenten en underordnad betydelse i min undersökning. Min undersökning belyser bara en avgränsad del av planläggningsprocessen och antalet anmärkningar är relativt få, därför kan min undersökning inte skilja på allmännyttiga argument som baseras på en allmänt accepterad princip och argument som är allmännyttiga men har sitt ursprung i en personlig erfarenhet. Ett konkret exempel på detta är t.ex. frågor om rättvisa och lika behandling, där initiativtagaren ofta reagerat på en uppfattad personlig orättvisa men där argumentet också bygger på en vedertagen allmängiltig princip som anses viktig för god förvaltning.

Jag utgår från att man kan dela in argumenten i tre nivåer av allmänintresse oavsett om argumenten har sitt ursprung i en individuell åsikt som kan generaliseras eller om det bygger på en allmännyttig princip, och jag menar att man ändå genom en kartläggning av anmärkningarna kan belysa problematiken kring personligt och allmängiltigt som den teoretiska ramen belyser. Jag vill se närmare på hur fördelningen ser ut mellan generaliserbara intressen och subjektiva/emotionella intressen. Min målsättning är att åskådliggöra anmärkningarna och hur förvaltningen hanterar dem för att eventuellt kunna uttala mig om anmärkningarna som verktyg för medborgarna att delta i planläggningen och planläggningsprocessen. Min tanke är att nivån av allmänintresse kan säga något om anmärkningarnas strukturella funktion och eventuella påverkan på planläggningsprocessen

Min analys bygger på att argumenten kan indelas i tre typer av allmängiltiga intressenivåer:

Allmännytta: Anmärkningar med argument som är generaliserbara på allmänheten.

Anknytning: Anmärkningar med argument som baseras på stark anknytning, nära kännedom eller känslomässiga kopplingar till ett specifikt område.

Personligt: Anmärkningar som berör aktörens egenintresse. Anmärkningen är situationsberoende.

Min analysmodell bygger även på att jag skall undersöka planläggningskontorets åtgärder. Enligt MarkByggL 132/1999 65§ 2 mom. skall ”de som gjort en anmärkning och som uppgett sin adress (ska) underrättas om kommunens motiverade ställningstagande till den framförda åsikten”. I mitt material står eventuella svar från stadsplaneringskontoret utskrivna i anknytning till den aktuella anmärkningen. I min undersökning motsvaras planläggningskontorets åtgärder av de utskrivna svaren och kommentarerna. Alternativen är: *ändras helt, ändras delvis eller ingen ändring.*

4.4. Operationalisering, validitet och reliabilitet

För att besvara mina frågeställningar kommer anmärkningarna som riktas emot en generalplan analyseras med hjälp av innehållsanalys. Studien har en deduktiv ansats men kombinerar kvalitativa och kvantitativa drag. För att besluta om regler för tolkningen kommer en första genomläsning med induktiv ansats att utföras. Efter det skapas ett kodschema utifrån resultatet av läsningen i kombination med den teoretiska referensramen (se bilaga 1: kodschema och kodinstruktion)

En del av koderna kommer att fungera som underlag för en statistik analys. Andra koder i schemat kommer att vara kvalitativa, för att ge en holistisk inblick i materialet. Om något intressant framkommer utanför kodschemat görs en separat notering som också analyseras.

Det kvantitativt kodade materialet analyseras sedan i statistikprogrammet SPSS. Den kvalitativa innehållsanalysen utförs i enlighet med det som beskrivits i kapitlet om innehållsanalys. Kort sagt kan man säga att de kodade meningsenheterna komprimeras till kategorier som analyseras utifrån referensramen för att belysa teman, hitta den röda tråden i texten och nå ett resultat.

Att inte ha tillgång till anmärkningarna mot planen i original har både försvårat och underlättat den empiriska undersökningen. Nackdelen har varit att informationen om författarna blev mera knapphändig. Det positiva var att jag fick tillgång till tjänstemännens svar på anmärkningarna. Det bästa skulle naturligtvis varit om jag haft möjlighet att använda både originalen och sammanställningen, men det material som jag använde var lättillgängligt och underlättade kodningen av materialet. Att jag använde sammanställningen belyste också aspekter av medborgarnas delaktighet i planläggningsprocessen som kanske annars skulle gått mig förbi. Vad som händer med anmärkningen från att den inkommer till

planläggningsavdelningen till att den möter de politiska beslutsfattarna är en väldigt intressant del av medborgarnas delaktighet i planeringsprocessen som kunde undersökas mera.

Undersökningen genomfördes med hjälp av ett kodschema (matris för kodningen i excel) som skapades utifrån en första genomläsning av materialet samt en typologi för kategorisering av anmärkningar baserat på Eranti (2016a). I tur och ordning kodades sedan varje anmärkning. En del kodning gjordes på manifest innehåll och behövdes därför inte tolkas men en del av undersökningen bestod av koder som krävde tolkning av det latent innehåll. Ett exempel på hur tolkningen skett kan vara ett fall av *ekonomisk nytta*, som kodades utifrån både manifest och latent innehåll. Efter den första genomläsningen hade en regel skapats som låg till grund för tolkningen av latent material, d.v.s. att sådana anmärkningar där det framgick att planen leder till negativa ekonomiska konsekvenser för den som äger marken tillhör meningsenheten *ekonomisk nytta*. Denna regel tillämpades således genomgående i undersökningen. På liknande sätt fanns riktlinjer för kodningen av alla meningsenheter som tillhörde typologin för kategoriseringen av anmärkningar som utarbetats för undersökningen. För att undvika fel genom systematisk glidning i bedömningen av materialet var det viktigt med en ständig återkoppling mellan materialet och kodinstruktionen. Det finns ändå en risk för att bedömningen varierat till en viss grad men min personliga bedömning är att det inte har påverkat analysen av resultatet i någon nämnvärd omfattning.

Under den första genomläsningen av materialet skedde en induktiv kodning av anmärkningarna och därför anser jag att materialet kodas två gånger. En ytterligare omkodning av materialet är därför inte nödvändig för att öka validiteten. I analyskedet visade sig att min tanke om att kunna koda olika grupper enligt organisationstyp, t.ex. förening, grannar o.s.v. visade sig inte möjligt av använda. I övrigt tror jag att min undersökning är möjlig att upprepa om den utförs i enlighet med mitt kodschema och min konstruktion.

5. Den empiriska undersökningen

Min empiriska undersökning kan indelas i två övergripande helheter där den ena helheten berör vem som anmärker, vilken typ av argument som anmärkningarnas initiativtagare använder och vilken nivå av allmänintresse som anmärkningarna gäller. Den andra delen behandlar mer konkret min frågeställning kring medborgarnas delaktighet i planläggningsprocessen beträffande effekter på planläggningen utifrån de anmärkningar som

inkommit. Målsättningen är att svara på frågan om initiativtagaren eller argumentationen bakom anmärkningen har betydelse för planläggningskontorets åtgärder och eventuella förändringar i planförslaget. Undersökningens analysmodell bygger på den teoretiska referensramen samt en genomgång av materialet.

Enligt den teoretiska ramen för undersökningen är de centrala aktörerna i planeringsprocessen kommun och lokala myndigheter, byggnadsherrar och olika finansiärer samt övriga personer som handlar utifrån eget intresse. Alla aktörer behöver inte använda anmärkningar som påverkningssätt eftersom de involveras i planläggningsprocessen på andra sätt. Den empiriska undersökningen fokuserar därför på anmärkningars initiativtagare, som delas in i typer utifrån två kriterier:

- Det första kriteriet omfattar initiativtagarna utifrån antalet personer som står bakom anmärkningen och om de representerar någon grupp. De identifierades utifrån angivna namn och referenser i texten.
- Det andra kriteriet omfattar initiativtagarna enligt förhållande till markområdet som anmärkningen berör. De identifierades utifrån referenser i texten.

Ett resultat av den empiriska undersökningen är att båda typerna av initiativtagare använde samma typ av argument. De flesta använde argument av typen *boendemiljö*, vilket innebär åsikter om förändringar i den befintliga omgivningen. Många använde också argument av typen *ekonomiskt intresse*. Det vanligaste argumentet låg på initiativtagarnas *personliga* intressenivå. Under kapitel 6.2, Anmärkningarnas argument beskrivs resultatet mera ingående.

Ett annat resultat av den empiriska analysen var att nästan hälften av anmärkningarna var resultatlösa beträffande ändringar i planen. De anmärkningar som resulterade i ändringar var till största delen av *personlig* typ och rörde initiativtagarens *boendemiljö*. Baserat på analysens resultat kan man dra slutsatsen att ändringarna inte påverkade generalplanens helhet.

I det följande presenteras resultaten av den empiriska undersökningen mera i detalj. För att underlätta identifieringen av aktuella variabler är de kursiverade. Resultatredovisningen inleds med en presentation av initiativtagarna, för att sedan fokuseras på anmärkningarnas innehåll, fördelningen av argumenten och deras relation till allmänintresset och det allmännas bästa. Därefter presenteras analysresultaten över anmärkningarnas eventuella påverkan på planförslaget genom en presentation av planläggningskontorets ändringar inom materialet.

5.1. Aktörer

Eftersom alla anmärkningarna i original inte fanns tillgängliga och materialet som användes i den empiriska analysen är en sammanställning, innehöll anmärkningarna lite eller ingen information om dem som lämnat in anmärkningen. I sammanställningen var som mest två till tre underteckningar utskrivna. Ofta förekom bara ett namn med ett efterföljande ”m.fl.”. För att identifiera initiativtagarna måste anmärkningarna tolkas, ett krav var dock att det framgick någon manifest information i texten.

I följande tabeller framgår de olika grupperna av initiativtagare och deras relation till anmärkningen och det aktuella området. En aktör kan naturligtvis vara både t.ex. del i ett gruppinitiativ och markägare. Tabell 1 visar antalet initiativtagare per anmärkning och om initiativtagarna representerar någon. Kategorierna i gruppen är varandra uteslutande.

Tabell 1. Anmärkningens initiativtagare

Initiativtagare	n	%
<i>Enskilda individer</i>	52	36
<i>Närstående</i>	41	28
<i>Gruppinitiativ</i>	31	21
<i>Företag</i>	7	5
<i>Förening</i>	7	6
<i>Info saknas</i>	6	4
Totalt	145	100

Det vanligaste var att enskilda initiativtagare anmärkte på planeringen. Det kan man säga även om vissa anmärkningar helt saknade namngivna initiativtagare och det i andra anmärkningar var oklart om det rörde sig om en initiativtagare eller ett gruppinitiativ. För större grupper stod storleken sällan utskrivna och möjligheten att hitta information om gruppinitiativen visade sig svår. Det var inte ovanligt att anmärkningen bara hade en namngiven författare trots att det framgick i texten att det rörde sig om någon typ av grupp. Det är orsaken till att antalet okänt är så stort. Värt att notera är dock att det framkom i två anmärkningar att antalet personer bakom initiativet var 34 personer.

Tabell 2. Anmärkningar enligt antal som undertecknat.

Antal personer	n	%
1	59	41
2	35	24
3 eller flera	7	5
Antal okänt	44	30
Totalt	145	100

I följande tabell, tabell 3a och 3b, klassificeras anmärkningarnas initiativtagare enligt deras relation till det område som anmärkningen omfattar. Man kan se att grupperna *utomstående* och *ej markägare* är små medan kategorin för anmärkningar där info saknas är stor. Även om det skulle varit intressant att undersöka en eventuell skillnad mellan markägare och boende i området med personer som sakande ägarintresse eller var helt utomstående, var underlaget tyvärr för litet. För att få ett större antal fall och bättre tillförlitlighet valde jag att fokusera på *markägare* och *boende i området* i den fortsatta undersökningen. Det gjordes för att få en bättre bild av hur ägande och boendeförhållanden påverkar planläggningsavdelningens bedömning av anmärkningen, d.v.s. om det spelar någon roll om det framgår att man äger och/eller bor i området.

Tabell 3 a. Initiativtagare enligt boende i eller utanför området.

Initiativtagare	n	%
<i>Boende i området</i>	48	33
<i>Utomstående</i>	3	2
<i>Info saknas</i>	94	65
Totalt	145	100

Tabell 3 b. Initiativtagare enligt markägande på området anmärkningen omfattar.

Initiativtagare	n	%
<i>Markägare</i>	77	53
<i>Ej markägare</i>	9	6
<i>Info saknas</i>	59	41
Totalt	145	100

5.2. Argumenten i anmärkningarna

Undersökningens första frågeställning berör vilka typer av argument som aktörer (initiativtagarna) använder. Det har undersökts med hjälp av Erantis (2016) tillämpning av Boltanski och Thévenots teoretiska modell *On Justification* från 1993. Kortfattat kan man säga att argumenten kodades enligt sju intressesfärer för allmännyttan inom det offentliga samtalet. I min undersökning kallas de för argumenttyper eller intressesfärer och är:

- *Boendemiljö* eller planers effekter på den befintliga omgivningen.
- *God förvaltning* eller kollektiv rättvisa och korrekt genomförd process.
- *Teknologi* eller det mätbara, effektiva, pålitliga eller tekniskt bevisbara.
- *Miljö* eller hållbar utveckling, ökad biodiversitet och bevarande av naturmiljön.
- *Popularitet* eller det som är uppmärksammat och omtyckt.
- *Inspiration* eller individuell kreativitet, spiritualitet och människors entusiasm.
- *Ekonomisk nytta* vilket inkluderar marknadskrafter och konkurrenskraft.

Före presentationen av hur de olika argumenttyperna användes i materialet kan det vara intressant att veta lite mera om anmärkningarnas övriga karaktär. Det vanliga var att en anmärkning motiverades med två eller tre argument, detta oavsett om man beaktar vilken typ av initiativtagare som låg bakom anmärkningen.

Anmärkningar som saknade motiverande argument var fler än anmärkningar som använde fyra eller flera motiverande argument. Det kan förklaras med att anmärkningar som saknar argument oftast är av teknisk eller konkret natur, t.ex. ett område som har felaktig planbeteckning. Budskapet var tydligt trots att det var latent. Sakfrågor som berör större helheter och därmed föranledde flera argument för att motivera en planändring var inte alls lika vanliga som anmärkningar utan utskrivet argument. Omfattande anmärkningar med 5-15 motiverande argument har i tabellen slagits samman eftersom varje kategori endast består av 1-7 anmärkningar.

Tabell 4. Fördelning av anmärkningar enligt motiverande argument.

Motiverande argument	n	%	Kumulativ %
0	19	13	13,1
1	26	18	31,0
2	31	21	52,4
3	23	16	68,3
4	11	8	75,9
5-15	35	24	100,0
Totalt	145	100	

En anmärkning kan omfatta flera delar av generalplanen och många anmärkningar använder därför flera typer av argument för att belysa delar av planläggningsförslaget. En anmärkning med två motiverande argument kan beröra två skilda områden eller innehålla två motiverande argument för en sakfråga. Ett typiskt exempel på detta är att förändrad byggrätt medför hinder för boende i framtiden samt sänker det ekonomiska värdet på marken. Ett annat exempel är att en lätt trafikled över en konstgjord vägbank både anses försämra vattenkvaliteten i området samt försämra en kulturhistoriskt värdefull miljö.

När man läser analysresultatet måste man vara medveten om att en anmärkning med bara ett motiverande argument fortfarande kan beröra flera intressesfärer eller konsekvenser. Om man utvecklar exemplet om förändrad planbeteckning, som gavs tidigare, kan det konkret betyda att en markägare besvärar sig över att ett område som har markerats som grönområde i det aktuella planförslaget. Då kan det stå i anmärkningen att: ”Vi har sedan länge planerat att våra två barn skall få bygga var sitt hus på den rymliga tomten, som väl lämpar sig för husbygge.” Det manifest motiverande argumentet är av argumenttypen *boendemiljö*. Uppenbart för var och en som läser anmärkningen är dock att det parallellt finns ett latent argument av typen *marknad*, som måste beaktas i och med att området förlorar mycket av sitt ekonomiska värde som grönområde.

I tabell 5 presenteras fördelningen av antalet olika argumenttyper i enskilda anmärkningar, d.v.s. hur många intressesfärer som anmärkningen berörde.

Tabell 5. Antal argumenttyper per anmärkning, d.v.s. antal intressesfärer som framkom underförstått eller utskrivet i anmärkningen.

Argumenttyper	n	%	Kumulativ %
1	14	10	9,7
2	45	31	40,7
3	42	29	69,7
4	15	10	80,0
5	12	8	88,3
6	14	10	97,9
7	3	2	100,0
Totalt	145	100	

I hela materialet var *boendemiljö* med åsikter om förändringar i den befintliga omgivningen eller i möjligheten till småhusbyggande vanligast. Argument beträffande markens ekonomiska värde, d.v.s. typen *marknad* var den näst vanligaste argumenttypen.

Man kan tolka resultatet så att den vanligaste anmärkningen inbegriper två argumenttyper (intressesfärer) vilka troligtvis är av typen *boendemiljö* och *marknad*. Andra kombinationer är naturligtvis också möjliga. Närmare hälften av anmärkningarna använde *miljöargument* och en tredjedel av anmärkningarna använde argument av typen *god förvaltning* och/eller *inspiration*. I tabell 6 visar i hur många anmärkningar argumenttypen förekommer.

Tabell 6. Fördelning av olika argumenttyper i hela materialet.(N=145)

Typ av argument	n	%
<i>Boendemiljö</i>	123	85
<i>God förvaltning</i>	51	35
<i>Teknologi</i>	35	24
<i>Miljö</i>	63	43
<i>Popularitet</i>	35	24
<i>Inspiration</i>	50	35
<i>Ekonomisk nytta</i>	95	66

I tabellerna 7 a och 7 b som följer härnäst står N för antalet anmärkningar inom varje grupp av initiativtagare. *Markägare* och *boende i området* använde argumenttyper på ett snarlikt sätt.

Tabell 7 a. Fördelningen av argumenttyper använda av initiativtagare med anknytning till anmärkningens område.

	<i>Markägare</i> (N=77)		<i>Boende i området</i> (N=48)	
	n	%	n	%
<i>Boendemiljö</i>	65	84 %	41	86 %
<i>God förvaltning</i>	26	34 %	18	38 %
<i>Teknologi</i>	16	21 %	12	25 %
<i>Miljö</i>	39	51 %	21	44 %
<i>Popularitet</i>	18	23 %	11	23 %
<i>Inspiration</i>	27	35 %	20	42 %
<i>Ekonomisk nytta</i>	56	73 %	29	60 %

Kan man då se någon variation i anmärkningarna utifrån antalet initiativtagare?

Tabell 7 b. Frekvensen av argumenttyperna hos olika grupper av initiativtagare.

	Enskilda individer (N=52)		Närstående (N=41)		Gruppinitiativ (N=31)		Företag (N=7)		Förening (N=7)	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
<i>Boendemiljö</i>	48	93 %	36	88 %	25	81 %	4	57 %	6	75 %
<i>God förvaltning</i>	15	29 %	14	34 %	13	42 %	1	14 %	4	50 %
<i>Teknologi</i>	15	29 %	3	7 %	7	23 %	6	86 %	3	38 %
<i>Miljö</i>	19	36 %	20	49 %	15	48 %	2	29 %	5	63 %
<i>Popularitet</i>	12	23 %	11	27 %	8	26 %	0	0 %	3	38 %
<i>Inspiration</i>	23	44 %	12	29 %	11	36 %	0	0 %	2	25 %
<i>Ekonomisk nytta</i>	31	60 %	26	64 %	24	77 %	5	71 %	5	63 %

Bondemiljö är den allra vanligaste argumenttypen för alla initiativtagare utöver företag. *Företag* använde främst *teknologiska* argument. Alla grupper använde gärna argument av typen *ekonomisk nytta*. *Närstående*, *gruppinitiativ* och *föreningar* använde *miljöargument* oftare än *enskilda personer* och *företag*. De använde också oftare argument som hänvisade till *god förvaltning* än *enskilda individer* och *företag*. *Företag* använde inga av de mera affektiva argumenttyperna *inspiration* och *popularitet* medan strax under hälften av *enskilda individer* refererade till *inspiration* och en fjärdedel hänvisade till *popularitet*. Anmärkningar med fler initiativtagare använde i viss utsträckning *popularitet* och *inspiration*.

Utöver argumenttyp kan man kategorisera anmärkningarna utifrån hur stort allmänintresse som anmärkningen har. I den teoretiska ramen framkom att det finns en uppfattning bland planläggningstjänstemän att anmärkningarna står för subjektiva intressen som inte kan generaliseras och omvandlas till normerande principer. Det anses vara en av orsakerna till att planläggningsmyndigheterna finner det svårt att använda andra typer än faktabaserade tekniska och ekonomiska argument (Faehnle m.fl, 2014, s. 175). Utgående från min analysmodell, som baserar sig på Eranti (2016a), har jag funnit följande fördelning av argumentens nivå av allmänintresse bland anmärkningarna.

Tabell 8. Fördelningen av anmärkningarnas nivå av allmängiltighet i hela materialet (N=145)

Typ av argument	n	%
<i>Allmännytta</i>	63	43 %
<i>Anknytning</i>	44	30 %
<i>Personlig</i>	96	66 %

I de två påföljande tabellerna presenteras hur anmärkningarnas nivå av allmängiltighet fördelar sig bland olika typer av initiativtagare. N står för antal anmärkningar inom varje grupp av initiativtagare. Som tabellerna visar var det vanligt att anmärkningarna innehöll flera typer av argument. Många hade dock minst ett argument på personlig intressenivå som kanske kombinerades med ett allmännyttigt argument och/eller ett argument med begränsat allmänintresse.

Tabell 9 a. Fördelningen av anmärkningarnas nivå av allmänintresse enligt aktör med anknytning till anmärkt område.

	Markägare (N=77)		Boende i området (N=48)	
	n	%	n	%
<i>Allmännytta</i>	32	48 %	21	50 %
<i>Anknytning</i>	27	42 %	12	29 %
<i>Personlig</i>	56	73 %	33	69 %

Tabell 9 b. Frekvens av anmärkningarnas nivå av allmänintresse enligt anmärkningens initiativtagare.

	Enskilda individer (N=52)		Närstående (N=41)		Gruppinitiativ (N=31)		Företag (N=7)		Förening (N=7)	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
<i>Allmännytta</i>	26	50 %	13	43 %	14	56 %	2	33 %	5	71 %
<i>Anknytning</i>	12	23 %	15	50 %	11	48 %	2	40 %	4	67 %
<i>Personlig</i>	34	65 %	31	76 %	19	62 %	5	72 %	4	50 %

Analysresultatet visar att nästan alla företagare använde framför allt *personliga* argument. Föreningarna använde *allmängiltiga* argument men lyfte också fram *personliga* argument nästan lika ofta som argument med större intressesfär. Det ringa antalet fall påverkar dock tillförlitligheten.

Analysresultatet visar också att *enskilda individers* anmärkningar med argument på *personlig* nivå också kunde innehålla argument av *allmännyttig* karaktär. Om flera personer stod bakom en anmärkning dominerade argument av *personlig* natur men runt hälften av alla anmärkningar hade minst ett argument av generellt intresse och/eller ett argument kopplat till ett vidare område.

Anmärkningar som utmärker sig i frågan om antalet och omfattningen av anmärkningar med flera argument på olika intressenivåer rör Brändö-Vikingas-Storvikens-Gerbys strandlinje. Ungefär en fjärdedel av alla anmärkningar berörde denna helhet. I det området finns privata bostadshus som ligger vid vattnet. Även om staden äger stranden och tillandningen har tomtägarna fått undantagslov att bygga bastu och bryggor vid vattnet. Boendemiljön som värnas om av markägarna står i konflikt med Vasa stads långsiktiga vision om en sammanhängande strandpark. I anmärkningarna framkommer det att områdets invånare samarbetat för att kämpa mot en lätt trafikled längs stranden och på muddrad mark över vattnet. Intressant är också att en anmärkning har inlämnats av ett politiskt parti. Konflikten i detta område är ett bra exempel på argument som utgår från personliga intressen men där allmängiltiga principer som rättvisa, miljövård och skydd av kulturmiljö gör att markägarnas argument kan tyckas vara lika legitima som planläggningens argument eftersom det funnits olika förväntningar på områdets utveckling.

Under kodningen av materialet framkom att ungefär en tredjedel av anmärkningarna innehöll skrivningar som direkt kritiserar planläggningens process, förvaltningens arbetssätt eller hänsynen till medborgarna. Det som lyftes fram i anmärkningarna var den bristande kontinuiteten i planläggningen och alltför liten hänsyn till utredningar, tidigare planläggning samt undantagsbeslut. Det sammanfaller väl med argumenttypen *god förvaltnings* andel av argument i anmärkningarna. Majoriteten av argument kopplade till förvaltningen var kritiska. Med tanke på det förarbete som kommunen lagt ner på att involvera medborgarna i processen är det värt att fundera över missnöjet. I undersökningen framkom att markägandet eller boende i område inte klagade på förvaltningen i större utsträckning än initiativtagare som saknade anknytning till området eller där anknytningen var okänd.

Förutom detta resultat utmärkte sig också anmärkningar över planerna för strandområdet i Brändö-Vikinga-Storviken-Gerby av att flera anmärkningar innehöll en eller flera meningar som är identiska med någon annan anmärkning. Undersökningen visade att 12 procent av anmärkningarna innehöll ett identiskt stycke text som någon annan anmärkning. Alla anmärkningar med text skriven utifrån någon typ av förlaga berörde samma större sammanhängande område. Formuleringarna i de identiska texterna berörde ofta förvaltningsprocessen. Följande stycken är exempel på text som återkommer i flera anmärkningar:

”Att friluftsleden delvis skulle bestå av en lätt konstruktion (likt bron i bostadsmässområdet i Sunnanvik) vilket planläggningsarkitekt Harri Nieminen förslagit vid möte i Länsimetsän koulu den 25.11.2008 kan snabbt avfärdas. Höststormarna och andra stormar skulle säkert slita bort en sådan brokonstruktion, dessa har ju inte ens hållits på plats i viken vid bostadsmässområdet”.

”Miljökonsekvensbedömning är en alldeles väsentlig sak i planeringen”.

”Vi undertecknande anser att övriga invånare i Vasa redan nu har fina möjligheter att njuta av strandlinjen i detta område”.

”Vi föreslår att dessa områden skulle röjas för att mera likna parker, man kunde också med relativt enkla medel göra dem attraktivare t.ex. genom att plantera växter och buskar...”

”De har köpt tomten, snyggt upp strandlinjen och byggt sina egnahemshus för att kunna njuta av naturen”.

En annan större helhet som fick några anmärkningar var planeringen för nya bostadsområden på Vasklot. I det området ligger bl.a. Vasa stads campingområde, småbåtshamnar och Vasas kommersiella hamn inklusive oljecisterner. Det intressanta med anmärkningarna på detta område är argument som utgår från allmännyttan. På grund av stora grönmårderna och placeringen nära stadskärnan är området populärt rekreativt område bland stadsborna. Även om initiativtagaren har ett personligt intresse i området så är tanken bakom anmärkningarna att man inte skall begränsa stadsbornas allmänna tillgång till området. I anmärkningarna på Vasklot förekommer meningar som:

”Vi undertecknade lärare... Motivering: I centrumområdet i Vasa stad går över 2000 studerande, vilka använder Vasklots skogsområde...”

”En bro från Vasklot till Brändö skulle helt förhindra segelbåtarna och lite större fartyg att komma till de inre hamnarna... med den föreslagna planeringslogiken kan man lika gärna bygga en bro – eller varför inte en tunnel – mitt i havet till ingenstans”.

”Att flytta campingområdet från Vasklots udd till att bli granne med oljecisternerna (vart det enligt arkitekten inte en skulle få placeras några stora mänskomängder) till

det inbillade fyllnadsområdet i Sundom vilken är en huvudlös idé. Det nuvarande campingområdet är naturskönt och det anses allmänt höra till ett av Finlands bästa, ett underbart visitkort för Vasa.”

Till saken hör att området p.g.a. oljecisternerna är ett så kallat SevesoII-område, där EU-regler för bostadsbyggande i riskområden skall styra planläggningen. Det i sig är ett konkret teknologiskt argument för att staden skulle bevara området som rekreationsområde. Att SevesoII-reglerna förhindrar bostadsbyggande på Vasklot uppmärksammades senare i planlägningsprocessen genom besvär till förvaltningsdomstolen. Därför är detta område ett utmärkt exempel på hur den representativa politiken och enskilda politikernas visioner kan styra samhällsplaneringen.

Det tredje geografiska området som utmärkte sig är Sundom eftersom det geografiska området fick flest anmärkningar. Anmärkningarna gäller i huvudsak den egna boendemiljön och byggrätten på den egna tomten. Att Sundom utmärkte sig på det området kan bero på att området inte varit planlagt innan generalplanen även om det varit bebott i århundranden. Många anmärkningar som kan räknas höra till Sundom handlade också om stadens bostadsbyggande nära Natura 2000-området på Myrgrund. I området finns en viss småhusbebyggelse sedan tidigare och anmärkningar handlade om detta berörde ofta *boendemiljö*-argument likaväl som *miljöargument*.

Sammanfattningsvis kan man tolka analysresultatet för hela materialet så att personliga intressen antagligen är orsaken till att de flesta initiativ till en anmärkning tas av människor med ett personligt intresse. Den främsta orsaken till anmärkningar verkar vara planeringen kring boendemiljön och det egna husbyggandet. För att hårdra det kan man säga att de flesta vill kunna bygga mera på sin egen tomt men de vill inte ha förändringar i sin boendemiljö. Utmärkande var också att det finns många som kritiserade den bristande kontinuiteten i planläggningen och pekade på bristande hänsyn till utredningar, tidigare planläggning samt undantagsbeslut. Med tanke på det förarbete som kommunen lagt ner på att involvera medborgarna i processen är det värt att fundera över missnöjet. I undersökningen framkom att markägandet eller boende i område inte klagade på förvaltningen i större utsträckning än initiativtagare som saknade anknytning till området eller där anknytningen var okänd. Den kvalitativa undersökningen visar att planläggningskontorets svar till anmärkningar som kritiserade förvaltningsprocessen ofta hänvisade till gällande detaljplan eller långsiktiga visioner som kräver utredning. Utifrån tanken om delaktighet i planlägningsprocessen som

beskrivs i den teoretiska ramen väcker frågor kring anmärkningarnas roll i planläggningsprocessen. Fenomenet NIMBY (Not in my back yard) har antagligen en viss relevans i detta sammanhang och just därför måste man fundera kring den tänkta betydelse som medborgarnas åsikter skall ha på långsiktiga visioner?

5.3. Planläggningskontorets ändringar

Den andra forskningsfrågan gällde huruvida anmärkningen har någon effekt på generalplanen under planläggningsprocessen. Som tabell 10 visar *ändrades helt* en av sju anmärkningar medan hälften av anmärkningarna tillhör gruppen *ingen ändring*.

Tabell 10. Fördelningen av anmärkningar enligt planläggningskontorets åtgärder. (N=145)

Typ av argument	n	%
<i>Ändrades delvis</i>	40	28 %
<i>Ändrades helt</i>	22	15 %
<i>Saknar information</i>	11	8 %
<i>Ingen ändring</i>	72	50 %
Totalt	145	100 %

Resultaten visa att de flesta anmärkningar som ledde till delvis eller total ändring hade noll till tre motiverande argument. Av de anmärkningar som *ändrades helt* saknade den största gruppen (ungefär en tredjedel) motiverande argument. Bland de som *ändrades delvis* saknade 10 procent argument. Det vanligaste var att anmärkningarna som föranledde ändring (helt eller delvis) hade en eller två motiverande argument som explicit uttrycks i texten. Ofta använde initiativtagarna också två till tre argumenttyper där intressesfärerna ibland framkom latent i texten. Ett uttalat motiverande argument kunde ofta kopplas till två argumenttyper.

Tabell 11 a. Fördelningen av planläggningskontorets åtgärder enligt olika grupper av initiativtagare.

	<i>Enskilda individer</i>		<i>Närstående</i>		<i>Gruppinitiativ</i>		<i>Företag</i>		<i>Förening</i>	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
<i>Ingen ändring</i>	27	52 %	18	44 %	19	61 %	3	43 %	4	75 %
<i>Ändrades delvis</i>	11	21 %	15	37 %	9	29 %	1	14 %	1	50 %
<i>Ändrades helt</i>	11	21 %	8	20 %	0	0 %	2	29 %	1	38 %
<i>Saknar information</i>	3	6 %	0	0 %	3	10 %	1	14 %	1	63 %
<i>N</i>	52	100 %	41	100 %	31	100 %	7	100 %	7	100 %

Tabell 11 b. Fördelningen av planläggningsbyråns ändringar enligt initiativtagare med anknytning till anmärkt område.

	<i>Markägare</i>		<i>Boende i området</i>	
	n	%	n	%
<i>Ingen ändring</i>	42	54 %	26	54 %
<i>Ändrades delvis</i>	21	27 %	16	33 %
<i>Ändrades helt</i>	11	14 %	5	10 %
<i>Saknar information</i>	3	4 %	1	2 %
<i>N</i>	77	100 %	48	100 %

Anmärkningarna där det framkom huruvida initiativtagaren var *boende i området* eller *markägare* inverkade inte på planläggningskontorets åtgärder. Resultatet visar dock att av de anmärkningarna som *ändrades helt* främst var gjorda av initiativtagare med anknytning till området, d.v.s. *markägare* och *boende i området*. För anmärkningarna som föranledde en *delvis ändring* var majoriteten också *markägare* och *boende i området*. Eftersom detsamma gäller för *ingen ändring* eller *saknade* dras slutsatsen att boende i området eller ägarintressen inte är en faktor som påverkar planläggningskontorets ändringar. Baserat på de analysresultat som presenterats tidigare kan man anta att ändringarna snarare är kopplade till hur konkreta anmärkningarna är.

För att ytterligare utreda grunderna till planläggningskontorets ändringar samt kopplingen mellan anmärkningarna och ändringarna undersöktes anmärkningarna utifrån anmärkningens generella betydelse. I tabell 12 och 13 anger N hur många anmärkningarna som *ändrats helt*, *ändrats delvis* o.s.v. En anmärkning kunde innehålla flera olika argument, därför är summan av n större än N.

Tabell 12. Fördelningen av planläggningskontorets ändringar enligt anmärkningarnas nivå av allmänintresse.

	<i>Ingen ändring (N=52)</i>		<i>Ändras delvis (N=41)</i>		<i>Ändras helt (N=31)</i>		<i>Saknar information (N=7)</i>	
	n	%	n	%	n	%	n	%
<i>Allmännytta</i>	37	57 %	11	34 %	7	37 %	8	89 %
<i>Anknytning</i>	27	43 %	13	41 %	2	11 %	2	40 %
<i>Personlig</i>	49	68 %	29	73 %	15	68 %	3	27 %

En låg nivå av allmängiltighet var vanligast bland de anmärkningar som *ändrades helt* eller *ändrades delvis* och det stöder de tidigare analysresultaten. Bland anmärkningar där planläggningskontoret svarade med ett beslut om ingen ändring var frekvensen av de tre nivåerna relativt jämnt fördelat i gruppen. Det mest intressanta är kanske ändå att bland de anmärkningar som saknar information om ändring är en majoritet argument av generell allmännyttig natur.

Tabell 13. Planläggningsbyråns åtgärder enligt argumenttyp.

	<i>Ingen ändring</i> (N=72)		<i>Ändras delvis</i> (N=40)		<i>Ändras helt</i> (N=22)		<i>Saknar information</i> (N=11)	
	n	%	n	%	n	%	n	%
<i>Boendemiljö</i>	66	92 %	34	85 %	18	82 %	5	46 %
<i>God förvaltning</i>	33	65 %	10	20 %	4	8 %	4	8 %
<i>Teknologi</i>	14	19 %	8	20 %	6	27 %	7	63 %
<i>Miljö</i>	43	60 %	9	23 %	6	27 %	5	46 %
<i>Popularitet</i>	25	35 %	6	15 %	2	9 %	2	18 %
<i>Inspiration</i>	37	37 %	8	20 %	3	14 %	2	18 %
<i>Ekonomisk nytta</i>	49	68 %	28	70 %	10	46 %	8	73 %

De flesta anmärkningarna som resulterade i total ändring hänvisade till planernas effekter på en omgivning som man har nära band till. Argumenttypen *boendemiljö* användes nästan dubbelt oftare än det näst vanligaste argumentet *marknad*. Frekvensen av de olika typerna av argument i variabeln *ändras helt* kan grovt indelas i tre grupper där *boendemiljö* är vanligast, *marknad*, *teknologi* och *miljö* är näst vanligast och *inspiration*, *god förvaltning* och *popularitet* var minst vanliga.

För anmärkningar som resulterade i *delvis ändring* var skillnaden mellan *boendemiljö* och *marknad* inte lika stor som inom *ändras helt*. De övriga argumenttyperna bland anmärkningarna som *ändrades delvis* var ungefär lika stora och motsvarade omkring en femtedel av gruppens anmärkningar.

Det som sticker ut i analysresultatet är att i motsats till Erantis (2016a, s. 30) uppfattning om argument av typen *teknologi* som ”den största hammaren i verktygslådan” är det inte ett av de vanligaste argumenten i anmärkningarna och inte heller är argumenttypen speciellt framgångsrika hos planläggningskontoret.

Den kvalitativa analysen av ändringarna visar att nästan alla av de anmärkningar *som ändrades helt* handlade om att anmärkningens initiativtagare vill öka området för småhusbyggande på ett begränsat område. Utöver det ledde anmärkningarna också i vissa fall till förändrad dragning av väg eller annan trafikled på privat tomt. Anmärkningarna som ändrades delvis berörde till viss del större områden eller principbeslut. Men i de fallen ledde anmärkningen i sig inte till någon åtgärd även om planläggningskontoret meddelade om att planförslaget redan ändrats. Ett exempel på detta är området på Myrgrund där höghusområden nära Natura 2000-området ändrats till småhusområde. I övrigt kan man säga att många åtgärder begränsades av landskapsstrukturen eller av tidigare överenskomna linjedragningar och visioner. Svaren visar att anmärkningarna inte påverkade värderingen av de överenskomna försatserna för planläggningen. De flesta anmärkningarna som omfattade något utöver en privat tomts planbeteckning fick antingen ett svar som hänvisade till en giltig detaljplan, ett behov av en detaljplanering eller redan fastslagen långsiktig vision som kräver utredning och som förverkligas i mån av möjlighet.

5.4. Sammanfattning

För initiativtagarna *enskild individ, närstående* och *gruppinitiativ* samt *markägare* och/eller *boende i området* visade undersökningen att den vanligaste typen av anmärkning berörde den privata boendemiljön och den privata ekonomiska nyttan. Som sekundära argument använde sig nästan hälften av enskilda individer av inspirerande argument. Av närstående och gruppinitiativ använde sig runt hälften av miljöargument. Miljöargument var även populärt hos markägare och boende i området. Teknologi var dock inte alls så populärt som typ av argument bland anmärkningarna som Eranti (2016a) framhållit.

Sammanfattningsvis kan man också konstatera att det intressantaste analysresultatet är att anmärkningarna inte hade någon inverkan på planen som helhet eller på planläggningens stora linjedragningar. Anmärkningar som saknade motiverande argument gav upphov till flera ändringar än anmärkningar med fler än 3 argument. De flesta anmärkningar som ledde till åtgärd handlade främst om utvidgat område för småhusbebyggelse och annan privat markanvändning. Anmärkningar som berörde mera visionära och därmed också mera omstridda delar av planen ändrades inte utan bemöttes av ett standardsvar i sammanställningen.

6. Diskussion

Under arbetet med min avhandling har jag funnit att det finns en kontrast mellan planläggningens traditionellt starka aktörer, d.v.s. arkitekter, planläggare och politiska beslutsfattare och andra aktörer som inte har en specifik uttalad roll i planlägningsprocessen. Att det finns en ambivalens angående hur förvaltningen skall hantera medborgarnas åsikter är forskarna överens om, men varför det ser ut så råder det delade meningar om. Faehnle m.fl (2014, s. 179) lyfter fram att osäkerheten angående medborgarnas delaktighet i processen beror på att lagstiftningen är tvetydig beträffande hanteringen av invånarnas åsikter. Kalliomäki (2012, s. 584) skriver å andra sidan att problemen uppstår till följd av ett långt avstånd mellan de teoretiska visionerna på statlig nivå och planeringsprocessen på lokal nivå, som präglas av en uppdelning mellan administrativa enheter och/eller sektorer. Staffans (2012, s. 64) är inne på samma linje som Kalliomäki (2012) och skriver att hanterandet av medborgarnas delaktighet i planlägningsprocessen snarare är kopplat till organisatoriska och praktiska verksamhetskulturer inom förvaltningen än lagens utformning. Staffans (2012, s. 64) samt Bäcklund och Mäntysalo (2010, s. 346) kopplar problemen till bl.a. ofullständiga teoretiska ramar, spänningar i maktstrukturen, inställning till delaktighet, synen på experter och tillgången till resurser, vilket har skapat olika lösningsmodeller för medborgarnas inflytande i olika kommuner. Eranti (2016a, s. 10) går ännu längre när han skriver att problemet bottnar i att starka aktörer varit tvungna att avstå från privilegiet att skapa planens grundförutsättningar utifrån sitt eget perspektiv på problemområden och målsättningarna för att istället beakta och inkludera andra människors perspektiv och värderingar.

Utifrån den teoretiska ramen och min empiriska undersökning anser jag att det är oklart vad medborgarna kan förvänta sig när de skriver en anmärkning på planförslaget. Beträffande lagstiftningen kan man se på förfarandet med anmärkningar som ett komplement till övriga delar av programmet för delaktighet och bedömning. Genom att öppna upp för möjligheten att lämna en anmärkning tryggar man var och ens rätt att uttrycka sig och få svar. Den fria formen gör att anmärkningarna inkommer i mycket varierande utformning. Texten kan vara lång och teoretisk eller kort och mycket konkret. Rätten till svar medför att alla som skriver en anmärkning kan förvänta sig att anmärkningen beaktas seriöst och inte behandlas som rutinärendet. Att anmärkningen behandlas seriöst är också viktigt eftersom man kan utgå från att en anmärkning är produkten av en handling som personen bakom funnit meningsfull även om man inte med säkerhet kan veta vilken bakgrunden till handlingen är (Eranti 2016a s. 49). Med det sagt har jag ändå, till följd av mitt empiriska resultat, funnit att jag reflekterar över

vad det verkliga problemet är. Är det förvaltningens svårighet att hantera informationen som framkommer i anmärkningarna som är problemet eller ligger problemet i att den helt öppna formen för programmet för delaktighet och anmärkningar skapar orealistiska förväntningar på hur inkluderande och konsensusökande en planläggningsprocess kan förväntas vara? Den teoretiska ramen visar att det fortfarande finns en diskrepans mellan medborgarnas och tjänstemännens förväntningar på deltagandet i planläggningsprocessen (Eranti, 2016a, s.10). Eranti (2016a) betonar att man inte bara kan betrakta delaktighet i planläggningsprocessen som ett neutralt insamlande av information och åsikter utan att det skall betraktas ur ett politiskt perspektiv där deltagande är en politisk handling. Han hävdar att en del av det bakomliggande problemet med medborgarnas delaktighet är felaktiga förväntningar på politikens roll i den demokratiska process som planläggning är.

Det framstår som att forskarnas tanke är att om förvaltningen var bättre på att tillvarata den information som medborgarna gav skulle man kanske kunna förbättra balansen mellan planerarens och medborgarens förväntningar eftersom medborgarnas åsikter kan berika planläggarens förmåga att förstå vilken typ av service som är eftersträvarvärt och högt värderade i ett specifikt område (Faehnle m.fl, 2014, s. 178). Det ter sig dock viktigt att minnas att även om en anmärkning behandlas seriöst kan det inte likställas med att anmärkningen får effekter på planläggningen. Den tanken baserar jag på att man i min undersökning ser att planläggningskontoret inte hade någon som helst avsikt att revidera den föreslagna utvecklingen av markanvändningen som planerats utifrån framtidsvisioner och framräknade befolkningsunderlag med anledning av inkomna anmärkningar.

Utifrån mitt resultat har jag även kommit att fundera över om alla anmärkningar verkligen är politiska handlingar. Mitt resultat visar att anmärkningar som saknade motiverande argument var fler än anmärkningar som använde fyra eller flera motiverande argument. Anmärkningar som berörde större helheter och innehöll flera argument för att motivera en planändring var inte alls lika vanligt förekommande som anmärkningar utan utskrivet argument. De flesta anmärkningarna var väldigt avgränsade och berörde bara den som skrivit anmärkningen. Även om man kan utgå ifrån att alla som skrivit en anmärkning (oavsett omfattning) gör det för att det personliga intresset står i konflikt mot någon annans bedömning av situationen, verkar det finnas en skarp linje mellan "möjliga" och "omöjliga" anmärkningar som inte egentligen baserar sig på innehåll utan snarare definieras utifrån omfång. Min tanke är: inom systemet för anmärkningar pågår det två parallella processer, eller för att göra en liknelse: Planläggarna kan bra fånga bollar som slås på tillräckligt låg nivå. Höga bollar (omfattande

anmärkningar) låter man flyga förbi för att fångas upp av ett dike (standard svar). Som processen nu är utformad får de höga bollarna standard svar som representerar planläggningens uppfattning om ”det enda tänkbara alternativet” i sammanställning (som de politiska beslutsfattarna sedan tar del av). Om jag skulle kritisera processen utifrån min undersökning skulle det vara att de höga bollarna inte samlas in och lyfts till politisk diskussion. Därmed får man uppfattningen att de höga bollarna hör hemma i diket när sanningen är att man kunde spela en helt ny turnering med de höga bollarna för att reflektera inom den representativa beslutsprocessen över vilka bollar som skall fångas in och vilka som skall förpassas till sidan.

Anmärkningarna kan således indelas i två grupper där den ena gruppen är tekniska eller praktiska anmärkningar som inte har alls en politisk dimension och där förväntningar är relativt entydiga eftersom anmärkningen är okomplicerad och faktabaserad. Den andra gruppen är anmärkningar som kan betraktas som politiska handlingar där man inte kan veta vilka förväntningarna initiativtagarna till anmärkningarna har på effekterna av anmärkningen utifrån anmärkningen allena. Vissa anmärkningar skulle jag snarast vilja likna vid en riksdagsmans anförande i plenum, för det är mycket möjligt att en initiativtagare till en politisk anmärkning av detta slag är medveten om den begränsade konkreta effekt på planen som en sådan anmärkning kan förväntas ha. Men det betyder ändå inte att det är poänglöst att skriva en anmärkning som berör en större helhet, lika litet som debatterna i riksdagens plenum är meningslösa. Det handlar om symbolik och ritual som också är viktigt för människor och kan tänkas stärka den demokratiska processens legitimitet.

Staffans (2012, s. 69) betonar att man i planläggningsprocessen öppet måste överväga vilken del av samhällsutvecklingen som planen påverkar och vad visionen för planens effekter är. Att man har en kontinuerlig öppen dialog om visionen, skriver Staffans (2012), är i linje med konsultföretaget PriceWaterhouseCoopers (2005) intervjuundersökning bland lokala beslutsfattare i olika länder. De lyfte fram att arbetet med framtidsvisioner och öppen dialog måste ske kontinuerligt inom framtidens offentliga ledarskap. Naturligtvis är visioner inte någon ny företeelse, men Staffans (2012) skriver att traditionellt har visioner skapats i planläggarens eller styrande politikernas huvud. Hon menar att om man vill ha en hållbar utveckling måste man diskutera visionerna på bred front i början av planläggningsprocessen. Samtidigt måste man också utvärdera hur målsättningarna för planläggningen har uppfyllts.

Grundlagens 731/1999 20 § 2 mom. tryggar vår rätt till en sund miljö och mitt resultat visar att medborgarna värnar den rätten. Staffans (2012, s. 66) skriver att centrala faktorer för det som anses vara en god miljö är säkerhet, tillgång till service, nära till naturen, skönhet och trivsel, tillgänglighet och rimliga proportioner. Hon menar att medborgarna ofta reagerar annorlunda än förvaltningen på förtätning.

Med tanke på den omfattande påverkan som planläggning har på medborgarna och deras boendemiljö är det naturligt att förändring väcker känslor. Erantis (2016a s. 52) undersökning visar att de flesta anmärkningar som inkommit på planlägningsprocesser i Helsingfors är kopplade till förtätning. Många anmärkte på planeringen av grönområden och barnens miljö och nästan alla anmärkte på problem med trafiklösningarna i rusningstrafik och behovet av parkering. P.g.a. alla anmärkningar om trafiken var teknologiska argument den mest använda argumenttypen i både Haga och Rastböle samt i det jämförande material med anmärkningar från hela Helsingfors. I Vasa är inte trafiken ett lika stort problem och därför tror jag att det teknologiska argumentet inte var lika använt som i Helsingfors. Mitt resultat visar att argumenttypen *boendemiljö* med åsikter om förändringar i den befintliga omgivningen eller i möjligheten till småhusbyggande var vanligast i hela materialet. De näst vanligaste argumenten i anmärkningarna gällde främst markens ekonomiska värde. Även i Erantis (2016a) undersökning var anmärkningar som berörde boendemiljön bland de tre mest använda argumenttyperna. Det är tydligt att man kan härleda argumenttyperna till områdets karaktär.

Utifrån Erantis (2016a) resultat och den diskrepans mellan förvaltningen och medborgarnas attityder som uppmärksammas i den teoretiska ramen borde man öppet diskutera visionerna på bred front, överväga vilken del av samhällsutvecklingen som planen skall påverka samt vilken vision för effekterna av planen man önskar. Denna diskussion måste ske genom öppen dialog i början av planlägningsprocessen samtidigt som man utvärderar hur tidigare målsättningar för planläggningen uppfyllts. Staffans lyfter fram att det är mycket sällan som planer förverkligas helt enligt plankartan (Staffans, 2012, ss. 69-70). Om planen och verkligheten ser mycket olika ut efter förverkligandet uppstår legitimitetsproblem eftersom medborgarna har svårt att tolka både planförslag och planlägningsprocessen. (Staffans, 2012, s. 69). Bidragande problem med implementeringen är undantagstillståndssystemet, diskrepans mellan plan och plangenomförande och svårighet med att hantera mångdimensionella helheter. Problematiken mellan plan och verklighet bidrar till svårigheten för medborgarna att bedöma den egna delaktigheten i processen. Att planläggningen sker under olika tidshorisonter och med skillnader i planernas skala gör det svårt för den vanliga medborgaren

att kunna förstå i vilken ordning planerna förverkligas, vad kan man eventuellt behöva oroa sig för och vad kommer att förbli tomma "hot" (Viitanen, 2000, s. 215). I nyhetsrapporteringen kring Vasas generalplan framkommer att planläggningskontoret beaktar planeringen som riktgivande och betonar att vissa delar av planen förverkligas tidigast om 20 år, om planerna någonsin genomförs (YLE, 14.12.2011). I vissa av svaren som förekom i mitt material, speciellt beträffande visionerna för strandlinjen betonade planläggningskontoret att planläggningen bygger på långsiktiga planer som kräver utredning för att kunna genomföras. Staffans menar att ett sätt för att förändra processen mot ökade möjligheterna för en hållbar utveckling skulle vara att betona arbetet med generalplanerna och minska arbetet med detaljplanerna eftersom planeringen ofta är bunden till specifika projekt. Det skulle kunna frigöra resurser för att arbeta med planernas visioner och genomförande på ett mera omfattande sätt. Hon skriver också att en jämförelse mellan planernas idealbild och den förverkligade bebyggelsen skulle vara ett intressant ämne för fortsatta studier eftersom det kunde öka förståelse hur man skall tolka planerna då verkligheten inte alltid stämmer med planen. (Staffans, 2012, ss. 69-70).

I min empiriska undersökning framgick det att anmärkningarna verkade uppfatta planeringens dimensionering och befolkningsprognos som alldeles för vidlyftiga. Den beräknade dimensioneringen av befolkningsökningen och dess effekter på förtätning och framtida bostäder var orsaken bakom flera anmärkningar i min empiriska undersökning. Jag har ingen åsikt beträffande dimensioneringen men jag vet av erfarenhet att det kan vara svårt att föreställa sig behovet av bostäder och stadens utbredning. Den skog som jag rörde mig i hel tiden under min barndom och ungdom i Vasa är nu helt borta eftersom staden växt på ett sätt som jag inte kunde tänka mig för 20 år sedan.

Två områden som anmärktes på, och som belyser detta, var den planerade bostadsbebyggelsen i områdena Vasklot och Myrgrund. Anmärkningarna på dessa områden föranledde ingen ändring av planläggningskontoret, men planen ändrades senare till följd av ett besvär på områdesplaneringen som godkändes i HFD. På grund av stora grönområden och placeringen nära stadskärnan är Vasklot ett populärt rekreationsområde bland stadsborna. Myrgrund är också ett område med mycket natur där staden planerade höghus nära ett Natura 2000-område. Att bygga bostäder i ett sådant område är erkänt svårt att genomföra utan konflikter. Det som fick HFD att ändra planen var att man ansåg att staden tolkat gällande lagstiftning fel. Invånarnas åsikter hade ingen betydelse. Med tanke på det som framkommit om att visioner traditionellt framarbetas av planläggande och politiskt styrande är detta

utmärkta exempel på att anmärkningarna skulle kunnat ha potential att fungera som ett sätt uppmärksamma områden där planens grundläggande principer och visioner måste diskuteras. Områdena ett typexempel på den typ av intressekonflikter som Boltanski och Thévenots teori *On Justification* behandlar. Vems vision skall drivas? Hur många måste anmärka för att man skall fånga bollen och se över visionen igen? Och i vilket skede av utvecklingen skall man göra detta? I dagsläget är det ingen större bostadsbrist i Vasa och därför värderar medborgarna områdena för rekreation. Det är dock ganska lätt att tänka sig att om det skulle bli en akut bostadsbrist likt den erkänt svåra situationen i många städer i Sverige i dag, så kan medborgarna omvärdera alla markområden. Det knepiga är att planläggningen och samhällsplaneringen måste kunna förutse saker så långt in i framtiden, och satsningar på företagsamhet och ekonomisk tillväxt måste också inkludera bostäder. Men om staden inte växer som man önskar behövs inte bostäderna och då förverkligas kanske aldrig planerna. I regeringspropositionen för MarkByggL (132/1999) är det mycket talande att man kan se att den slutgiltiga bindande planen är ett uttryck för en demokratisk process och det kommunala fullmäktiges politiska vilja (Agenda 21, 1999/2001).

Om man ser på planläggning ur ett lite vidare perspektiv står det dock klart att enskilda inflytelserika personers storslagna visioner har varit en viktig del av att bygga ett världsarv och boendemiljöer som är älskade och beundrade. Om man leker med tanken är det inte alls svårt att föreställa sig vad människorna i Agra i Indien tänkte när de hörde om Maharadjans planer på att bygga Taj Mahal. Runt om i världen finns exempel på liknande jätteprojekt mitt i vanliga människors vardag, i djungeln, i öknen eller annars oväntade ställen. I en planlägningsprocess som bygger på fullständig konsensus kommer liknande jätteprojekt troligen aldrig att vara möjliga. I Finland har jag ofta hört uttrycket ”det är ju inte Manhattan” när det blir tal om höga höghus eller planer på mycket förtätad stadskärna. Men man måste tänka på att inte heller Manhattan byggdes på en dag, och bara för att planläggningen möjliggör byggandet av ett högt hus eller en väg över vattnet behöver det inte betyda att det genomförs.

Det är därför den representativa makten måste få spela en avgörande roll. Bara för att man öppnat upp planlägningsprocessen för medborgarnas delaktighet kan vi inte glömma att vi har ett demokratiskt system som bygger på representation genom allmänna och fria val. Vårt system bygger också på att vi har stora möjligheter att själva delta i den representativa politiken. Steget är alltså inte så långt mellan medborgarnas delaktighet och delaktighet i den representativa politiken. Problemet ligger kanske mest i självselektionen bland de som deltar.

Eranti (2016a) påpekar att forskning visat att privatpersoners delaktighet bygger på samma premisser som de valda beslutsfattarnas och att man i alla politiska processer använder sig av förhandling och köpslående genom att ställa krav och ultimatum utifrån personliga intressen snarare än argument som bygger på allmännyttan och högre stående principer för att påverka utvecklingen. Men hur kan man få folk att engagera sig i den representativa politiken?

Med hänsyn till detta måste man utgå från att om man deltar i planläggningsprocessen genom en anmärkning kan man inte ha högre förväntningar på att kunna påverka genom en anmärkning med politiskt innehåll än vad man skulle kunna ha med samma argument inom den representativa beslutsprocessen.

I min undersökning använde majoriteten av alla anmärkningar argument av personlig karaktär även om nästan hälften av alla anmärkningar även hade ett allmännyttigt argument och/eller argument med nära anknytning till området. Men resultaten visade också att de flesta anmärkningar som ledde till delvis eller total ändring hade noll till tre motiverande argument. Av de anmärkningar som ändrades helt saknade den största gruppen (ungefär en tredjedel) motiverande argument. Bland de som ändrades delvis saknade 10 procent motiverande argument. Det vanligaste var att anmärkningarna som föranledde ändring (helt eller delvis) hade en eller två motiverande argument som explicit uttrycks i texten och inkluderade två till tre intressesfärer. Så även om den teoretiska ramen har visat att man traditionellt ansett att individuella intressen bör generaliseras genom att sträva mot allmännyttiga argumentet och på så sätt röra sig mot en mera abstrakt och principiell nivå för att göra argumentationen legitim i det offentliga samtalet (Eranti 2016a, s 40-43), visar min undersökning att det inte alls är nödvändigt med allmängiltiga argument om man vill uppnå en ändring i planförslaget.

I övrigt skiljer sig mitt resultat lite från Erantis (2016a) eftersom teknologiska argument är de vanligaste i hans undersökning. I min undersökning var det bara de få företagen bland anmärkningarnas initiativtagare som främst använde teknologiska argument. Det beror på att trafiklösningarna, problem med rusningstrafik och parkering, är i stort fokus i Helsingfors. I den utsträckning de nämndes i min undersökning berörde de främst eventuella vägdragningar på privat mark i Vasa. Företagens teknologiska anmärkningar berörde ofta något konkret i områdesanvisningen gällande verksamhetens natur.

Bland de olika initiativtagare som identifierades i min undersökning använde alla främst argument av typen boendemiljö. Sådana argument förekom ofta i kombination med

ekonomisk nytta. Den tredje populäraste argumenttypen skiljer sig dock åt mellan de olika initiativtagarna. Enskilda individer använde relativt ofta mera affektiva argument som berörde det som kan kallas mjuka värderingar d.v.s. känslomässiga band till ett område eller intresse för populära platser. Anmärkningar med fler initiativtagare använde också i viss utsträckning affektiva eller mjuka argument. Men det som utmärkte grupp-, närstående- eller föreningsinitiativ var att det ofta hänvisade till förvaltningens processer. Under analysen av materialet framkom att ungefär en tredjedel anmärkningarna innehöll skrivningar som direkt kritiserar planläggningens process, förvaltningens arbetssätt eller hänsynen till medborgarnas deltagande. Det finns också många som kritiserade den bristande kontinuiteten i planläggningen och pekade på bristande hänsyn till utredningar, tidigare planläggning samt undantagsbeslut.

På den punkten utmärkte sig anmärkningar på området Brändö-Vikinga-Storviken-Gerby. I anmärkningarna kan man se att områdets invånare har organiserat sig för att kämpa mot en lätt trafikled längs stranden och på muddrad mark över vattnet. Intressant är också att en anmärkning inlämnat av ett politiskt parti. Konflikten i detta område är ett bra exempel på argument som utgår från personliga intressen men där allmängiltiga principer som rättvisa, miljövård och skydd av kulturmiljö gör att markägarnas argument kan anses lika legitima som planläggningens argument eftersom det funnits olika förväntningar på områdets utveckling. Majoriteten av argument kopplade till förvaltningen var kritiska. Undersökningen visade också att anmärkningarna på detta område innehöll ett identiskt stycke text som även var del av någon annan anmärkning. Alla anmärkningar med text skriven utifrån någon typ av förlaga berörde samma större sammanhängande område. Formuleringarna i de identiska texterna berörde ofta förvaltningsprocessen. Anmärkningar på detta område kan betraktas som höga bollar som flög direkt i diket. Trots att det framkom en organisering som bakom initiativen till anmärkningarna så hade det ingen effekt på planen. De hade heller ingen juridisk grund att stå på och ledde inte en förändring till följd av högsta förvaltningsdomstolens beslut.

Med anledning av den ringa effekt som anmärkningarna på Brändö-Vikinga-Storviken-Gerby hade på åtgärder från planläggningskontoret i Vasa och Erantis (2016a) resultat från Haga och Rastböle leder det mig att tro att anmärkningarnas utformning inte skulle spelat någon roll i den typen av intressekonflikter. I Vasa förändrades inte planerna p.g.a. anmärkningar utan p.g.a. att högsta förvaltningsdomstolen godkände besvär över den lagliga grunden för planläggningen på området. När jag undersökt vilken typ av argument som olika initiativtagare använder kan jag konstatera att effekten av medborgarnas deltagande på

planläggningsprocessen varken kan sägas bero på typen av argument eller på nivån av allmänintresse. Det enda som är av betydelse för anmärkningens konkreta effekt på planläggningen är hur omfattande förändringar som man önskar att anmärkningen skall leda till.

Min principiella ståndpunkt när jag skall svara på frågan om det lönar sig att anmärka på markanvändningsplaneringen är att om inte det representativa beslutsfattande har en avgörande påverkan på en kommuns markanvändning är det att skjuta förbi målet. Alla kan inte bestämma och om vi inte utgår ifrån att de politiskt valda beslutfattarna skall bestämma blir processen helt oförutsägbar. Jag kan uppleva att den teoretiska diskussionen om deltagande i planläggningsprocessen lätt snedvrids mot en tendens att koppla ihop påverkningsmöjligheter med att få sin vilja igenom. Inte ens de valda politikerna får alltid sin vilja igenom. Jag håller helt med om att det representativa beslutsfattandet bör diskutera förutsägningarna för planläggning i de mest uppmärksammade områdena, men det är inget fel på systemet om åsikten som uttrycks i debatten inte möter fullkomligt gensvar bland de politiska beslutfattarna. Jag ser det snarare som att om det då finns väldigt stor skillnad mellan beslutfattarnas linjedragningar och åsikterna hos invånarna ligger nog problemet någon annanstans än i planläggningens process, vilket även Staffans (2012) antyder.

Så för att kunna uttala mig om anmärkningarna som verktyg för att påverka planläggningen måste jag utgå ifrån hur konkret anmärkningen är för att kunna ta ställning till vilka förväntningar man kan ha. Även om hälften av anmärkningarna inte gav upphov till någon åtgärd så ändrades ändå 15 procent av anmärkningarna helt enligt initiativtagarens önskemål. Om man förväntar sig konkret resultat av sin anmärkning kan det vara värt att anmärka om ärendet är en avgränsad sakfråga av konkret natur. Resultaten visade att de flesta anmärkningar som ledde till delvis eller total ändring hade noll till tre motiverande argument. För denna typ av anmärkningar är det främst landskapsstrukturen eller regelverket som kan förhindra att anmärkningen leder till åtgärd. Det karaktäristiska för en anmärkning som ledde till ändring var att den avsåg planbeteckningar eller liknande, specifikt var det ofta frågan om områden för småhusbyggande eller rekreationsområden på privata tomter. Det framgår också av min undersökning att planläggningskontorets ändringar är oberoende anmärkningens initiativtagare.

Om konkreta ändringar ses som ett mått på medborgarnas påverkningsmöjligheter på planläggningsprocesser måste man konstatera att om anmärkningen innehåller någon som

helst typ av intressekonflikt kommer anmärkningen antagligen inte att ha något direkt inflytande över planförslaget. Men om man har en mera abstrakt agenda för att anmärka och ser på planläggningen som en del av samhällsbyggandet som skapas genom demokratiska processer kan man använda anmärkningen som en möjlighet att få uttrycka sin åsikt och ingå i beslutsunderlaget för de politiska beslutsfattarna. Men då kan man inte förväxla framgång med konkreta förändringar i planförslaget.

Jag anser att även om mitt material varit ganska litet, originalen av anmärkningarna sakades och analysen har innehållit ett stort mått av personlig tolkning, så kan mitt resultat betraktas som tillförlitligt eftersom det samstämmer med det som jag beskrivit i undersökningens teoretiska ram. Jag upplever inte att eventuella brister i undersökningen skulle medfört en felaktig bild av materialet. Eventuella brister har heller inte medfört problem med att uppnå mitt syfte. Under arbetet uppstod det dock flera frågor som skulle vara intressanta att utreda mera, bl.a. väcktes ett intresse för vad som händer med anmärkningarna mellan att de inkommer till planläggningskontoret och att politikerna tar del av dem. En annan intressant fråga som skulle kunna undersökas i framtiden är hur visionerna för planläggningen framarbetas och vem det är som bestämmer i den moderna planläggningsprocessen. Det skulle också naturligtvis vara intressant att se på det som Staffans (2012) lyfter fram angående diskrepansen mellan planering och utförande i markanvändning

Referenser

- Agenda 21. (1999/2001). *UN national information on Agenda 21 and Finland*. Hämtat från [www.un.org: www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/finland/natur.htm#](http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/finland/natur.htm#), uppgifter uppdaterade 1999 och 2001
- Bengtsson, Å. (2008). *Politiskt deltagande*. Studentlitteratur.
- Bergström, G. & Boréus, K. (2000). *Textens mening och makt: metodbok i samhällvetenskaplig textanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Brusman, M. (2012). Kultursamverkan och hållbar stadsutveckling. i Harding, & Nathanson red., *Under konstruktion- effekterna av kultursamverknasmodellen 2010-2012*. Sveriges kommuner och landsting, ss. 99-110.
- Bryder, T. (1985). *Innehållsanalysen som idé och metod*. Åbo: Åbo Akademi.
- Bäcklund, P. & Mäntysalo, R. (2010). Agonism and institutional ambiguity: Ideas on democracy and the role of participation in the development of planning theory and practice - the case of Finland. *Planning Theory*, 9(4), ss. 333-350.
- Christensen, H., Jäske, M., Setälä, M. & Laitinen, E. (2016). *Demokraattiset innovaatiot Suomessa. Käyttö ja vaikutukset paikallisella ja valtakunnallisella tasolla*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 56/2016.
- Eranti, V. (2016b). [www.Kvartti.fi](http://www.kvartti.fi). Hämtat från <http://www.kvartti.fi/fi/artikkelit/mika-rakentamisessa-rassaa-nimby-ilmio-ja-kaavoittaminen-helsingissa>.
- Eranti, V. (2016a). *Individuals Doing Politics*. Helsinki: Faculty of Social Sciences of The University of Helsinki.
- ESDP. (1999). *European Spatial Development Perspective - Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*. European Commission.
- Faehnle, M., Bäcklund, P., Tyrväinen, L., Nimelä, J., & Yli-Pelkonen, V., (Oktober 2014). How can Residents Experiences Inform Planning of Urban Green Infrastructure? Case Finland. *Landscape and Urban Planning*, ss. 171-183.
- Giddens, A. (1998). *Tredje vägen- Om förnyelsen av socialdemokratien*. Stockholm: Atlas.
- Helsingin Sanomat. (18.3.2017). Helsinki voi menettää sata miljoona euroa "muutaman" linnun takia. *Joonas Laitinen*.
- Hermanson, A-S. (2006). *Miljövårdens institutionalisering i Finland- Idé, rörelse, administration*. Åbo: Åbo akademis tryckeri.
- Hermansson, A-S. & Joas, M. (2006). Finland. i Hermansson, *Miljövårdens institutionalisering i Finland- Idé, rörelse, administration*. Åbo: Åbo Akademi tryckeri, ss. 183-288.

- HFD. (2014). Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 2600. 4.9.2014. Vasa: Högsta förvalningsdomstolen.
- Jauhainen, JS., Harvio, S., Luukkonen, J., & Moilanen, H. (2007). Regional development zones in Finland: territorial cohesion and competitiveness. *Fennia* 185:1, ss. 31–47.
- Justitieministeriet. (2014). *Öppen delaktighet på lika villkor. Referat av statsådets demokratipolitiska redogörelse 2014 på lättläst svenska*. Justitieministeriet och Selkokeskus.
- Jääskeläinen, J., Kahila, M., Karjalainen, H., Torniainen, S. (2001). Ekologiasta kekelogiaan. i Niemenmaa red., *Kestävän kehitys kunnallishallinnon haastena*. Helsinki: Maantieteen laitos, Helsingin yliopisto, ss. 7-22.
- Kalliomäki, H. (2012). Towards comprehensive spatial development in Europe: A critical view from Finland. *Planning Theory & Practice*, ss. 569-589.
- Koskiniemi O. (2002). Informationsystems for monitoring land use planning in the finnish enviromental administration. *SYKE*, ss. 505-510.
- Leskinen, A., Paldanius, J.& Tulkki, K. (1999). *När du vill påverka: delta i planeringen av din livsmiljö*. Helsingfors: Miljöministeriet.
- Lindén, AL. (2007). Sociala dimensioner i hållbar samhällsplanering. i *Working Paper in Sociology*. Sociologiska institutionen, Lunds Universitet.
- Miljöministeriet. (2007). *Deltagande i general- och detaljplanläggning, Miljöministeriets anvisningar 1sv/2007*.
- Miljöministeriet. (den 07 10 2013). *Miljöministeriet>Markanvändnings- och bygglagen*. Hämtat från Miljöministeriet: 10.5.2016 http://www.ym.fi/sv-fi/Markanvandning_och_byggande/Lagstiftn...
- Miljöministeriet. (den 23 06 2016a). *Nätverket Natura 2000 tryggar den biologiska mångfalden*. Hämtat från www.ym.fi/sv-fi/natur/naturens_mangfald/naturskyddsomraden/Naturaomraden
- Miljöministeriet. (den 18 05 2016b). *Revidering av de riskomfattande målen för områdesanvändningen*. Hämtat från [www.ym.fi: http://www.ym.fi/sv-fi/Markanvandning_och_byggande/Program_och_strategier/Revideringen_av_de_riksomfattande_malen_for_omradesanvandningen,](http://www.ym.fi: http://www.ym.fi/sv-fi/Markanvandning_och_byggande/Program_och_strategier/Revideringen_av_de_riksomfattande_malen_for_omradesanvandningen)
- Nygård, M. (2015). Hämtat från http://www.vasa.abo.fi/users/minygar/Undervisning-filer/Inneh%C3%A5llsanalys%20och%20diskursanalys_MN.pdf.
- Pekola-Sjöblom, M. (2016). Kuntalaisten osallistuminen ja vaikuttaminen 2015. *ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja , nro 1*.
- Regeringsproposition 101/1998. (1998). *Regeringsproposition 101/199*. Hämtat från https://www.riksdagen.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Documents/rp_101+1998.pdf#search=R%20101%2F1998.
- Staffans, A. (2012). MRL ja kansalaisten osallistuminen. *Ympäristöministeriön raporteja 4*, ss. 63-72.

- TA. (2011). *Territorial agenda put in practice*.
http://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2015/07/territorial-agenda-2020-put-in-practice.
- Vasa stad. (2014). *Vasa generalplan 2030 planbeskrivning*.
- Vasa stads plankarta. (2014). *Vasa generalplan 2030*.
- WCED. (1987). *Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Hämtat från <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>
- VFD. (2013). Vaasan hallinto-oikeus päätös Nr 13/0136/2. Vasa: Vasa förvaltningsdomstol.
- Viitanen, K., (2000). *Finsk reglering av byggnadsmark i ett internationellt perspektiv*. Stockholm: Kungliga tekniska högskolan.
- YLE. (den 14 12 2011). <https://svenska.yle.fi/artikel/2011/12/14/bättre-konkurrenskraft-med-ny-generalplan>.
- YLE. (den 10 9 2014). <https://svenska.yle.fi/artikel/2014/09/10/generalplanen-tryggar-vasas-utveckling>.
- Yli-Pelkonen, V., & Niemelä, J. (2005). Linking ecological and social system in cities: urban planning in Finland as a case. *Biodiversity & Conservation*, ss. 1947-1967.

Lagar:

Kommunallag. (410/2015). Hämtad från www.finlex.fi

MarkByggL 132/1999 . (u.d.). Hämtat från www.finlex.fi.

Naturvårdslagen. (1096/1996). Hämtad från www.finlex.fi

Bilaga 1: Kodschema och kodinstruktion

Bilaga 1, Kodschema och instruktioner

Af-Företag	Tolkning utifrån namn och textinnehåll		
Af-Förening	Tolkning utifrån namn och textinnehåll, att det är en förening måste framgå tydligt		
Af- antal pers.	Tolkning utifrån namn och textinnehåll, antalet författare måste framgå manifest. Endast Namn Namn m.fl. utan stöd i texten =999		
Gr-Allmännytta	Generell anmärkning om frågor som berör allmänheten		
Gr-Anknytning	Intima och känslomässiga frågor som berör familj eller en mindre krets och ett avgränsat område		
Gr-Personligt	Frågor som berör aktörens egenintresse och är situationsberoende.		
Ju- Domestic	Boendemiljö	Tolkning utifrån teoretisk modell	Planers effekter på den befintliga omgivningen
Ju-Civic	God förvaltning	Tolkning utifrån teoretisk modell	Kollektiv rättvisa och korrekt genomför process.
Ju-Industrial	Teknologi	Tolkning utifrån teoretisk modell	Mätbara, effektiva och pålitliga samt tekniskt bevisade.
Ju-Green	Miljö	Tolkning utifrån teoretisk modell	Hållbar utveckling, ökad biodiversitet, bevarande av naturmiljön
Ju- Fame	Popularitet	Tolkning utifrån teoretisk modell	Det som är uppmärksammat och omtyckt.
Ju-Spiritual	Inspirerade	Tolkning utifrån teoretisk modell	Individuell kreativitet, spiritualitet och människors entusiasm.
Ju-Market	Marknad	Tolkning utifrån teoretisk modell	Ekonomisk nytta, marknadskrafterna och konkurrenskraft
Ju-Antal typ av argument	Manuell sammanräkning av antalet olika typer av argument som noterats i en anmärkning		
An-argument antal	Manuell beräkning av meningsenheten motiverande argument i en anmärkning, Ett motiverande argument är en del av en text med ett budskap.		
An-ärende	Kort beskrivning av ärendet, planbeteckningar		
An-önska förändring	Kort beskrivning av ärendet, planbeteckningar		
SP-ändras	Ja/ Nej/ Saknas	Enligt planläggningskontorets kommentar	
SP-ändras delvis	Ja/ Nej/ saknas	Enligt planläggningskontorets kommentar	
SP-kommentar	Planläggningskontorets kommentar, texten komprimerad		
kritik process	Manuell beräkning av innehåll och skrivelser som direkt kritiserar planläggningens process, förvaltningens arbetssätt, undantagsbeslut, hänsynen till medborgarnas åsikt eller kontinuiteten i planläggningen genom bristande hänsyn till utredningar och tidigare planläggning.		

Bilaga 1, Kodschema och instruktioner

An-kop. text	Manuell beräkning av anmärkningar med text som förekommer med exakt samma ordalydelse i en eller flera anmärkningar.
Grupp-grannar	Definition av gruppen om möjligt