Professionella aktörer och gränsöverskridande kulturmiljöarbete
Fallstudie: Västlänken

Göteborgs universitet
Kungliga Tekniska högskolan
2019

Trafikverket
Postadress: Kruthusgatan 17, 405 33 Göteborg
E-post: trafikverket@trafikverket.se
Telefon: 0771 921 921
Dokumenttitel: Professionella aktörer och gränsöverskridande kulturmiljöarbete.
Fallstudie: Västlänken
Författare: Susanne Fredholm, Krister Olsson, Ola Wetterberg, Göteborgs universitet, Maria Håkansson, Kungliga Tekniska Högskolan i Stockholm.
Omslagsbild: Trafikverket
Dokumentdatum: 2019-12-02
Version: 1.0
Kontaktperson: Mira Andersson Ovuka
Ärendenummer: TRV 2017/48484 FUD nr6472

Förord

Denna rapport är ett resultat av forskningsprojektet Samverkan (om kulturmiljö) över professionsgränser: Fallstudie Västlänken, finansierat av Trafikverket. Projektet har genomförts i samarbete mellan Göteborgs universitet och Kungliga Tekniska högskolan i Stockholm.

Arbetet med Västlänken och kulturmiljön i Göteborg är inte avslutad, och självklart är inte heller alla problem och möjliga konflikter undanröjda. Avsikten med forskningsrapporten är inte heller att göra en bedömning av om det pågående arbetet är bra eller dåligt, om projektet varit framgångsrikt eller ej. Vi menar dock att det ur observationer av hittillsvarande process går att identifiera erfarenheter och problemområden som kan ha en betydelse för fortsättningen av projektet samt en mer generell giltighet. Saker som är väsentliga att reflektera över i en planeringsprocess av denna komplicerade art.

Vi vill tacka alla som medverkat i forskningsprojektet på Trafikverket, Göteborgs stad, Länsstyrelsen Västra Götaland och Riksantikvarieämbetet som genom att ställa tid till förfogande och gett oss förtroende att sammanställa denna forskningrapport. Utan er hade det varit omöjligt.

Göteborg december 2019
Susanne Fredholm, Krister Olsson och Ola Wetterberg, Göteborgs universitet samt Maria Håkansson, Kungliga Tekniska högskolan, Stockholm.

Innehållsförteckning

Sammanfattning *5*

1. Inledning *6*
1.1 Bakgrund 6
1.2 Forskningsproblem, syfte och frågeställningar 10
1.3 Metod och genomförande 12

2. Teoretiska utgångspunkter *13*
2.1 Forum-Arena-Court 13
2.2 Kulturmiljö och kulturarv 16

3. Professionella aktörer och gränsöverskridande kulturmiljöarbete: Västlänken *20*
3.1 Från idéstudie till Villkor 1. 2001–2014: Fokus kulturmiljö 20
3.2 Från villkor till konkreta åtgärdsförslag 2014–2019 22
3.3 En samstämmig skildring: Från uppgivenhet till reserverad optimism 24

4. Synen på kulturmiljö och kulturmiljöarbetets syfte *26*
4.1 Parternas perspektiv på kulturmiljö och kulturmiljöarbetets syfte 26
4.2 Infrastrukturprojektets påverkan på kulturmiljön 27

5. Orsaker till motsättningar *29*
5.1 Deltagande på olika villkor? 29
5.2 En oklar uppgift? 36
5.3 Otydlighet och brist på tillit? 52
5.4 En tillräckligt strukturerad agenda? Generella och återkommande problem 62

6. Framgångar och lärdomar *69*

7. Slutsatser *71*
7.1 Samverkan i ljuset av långa förlopp och komplicerade premisser 71
7.2 Resurstilldelning inte i linje med förväntan på ansvarstagande 72
7.3 Specifika arbetssätt och projektmål ökar komplexiteten 73
7.4 Parallella dialogprocesser och otydlighet skapar oro 74
7.5. Kompatibla parallella perspektiv men oklarhet om var åtgärder bör göras 74

8. Rekommendationer *76*

9. Referenser *80*

10. Bilagor *83*
BILAGA 1. Genomförandeavtal avseende kulturmiljö inklusive arkeologi 83
BILAGA 2. Tolkning av Villkor 1 85
BILAGA 3: Syn på kulturmiljöarbetets betydelse 86
BILAGA 4. Syn på Västlänkens påverkan på kulturmiljön 87
BILAGA 5. Intervjufrågor 89

Sammanfattning

Den 26 juni 2014 beslutade regeringen om tillåtlighet för Västlänken och Olskroken planskildhet efter att ha prövat ärendet enligt miljöbalken. För tillåtligheten skall Trafikverket enligt regeringsvillkor 1 efter samråd med Riksantikvarieämbetet, Länsstyrelsen Västra Götaland och Göteborgs stad, planera och utföra bygget av Västlänken så att negativa konsekvenser för kulturmiljön och stadsmiljön i övrigt, inklusive parker och grönområden, så långt möjligt begränsas. Berörda fornlämningar ska så långt möjligt bevaras, synliggöras och införlivas i den nya anläggningen. Föreliggande rapport belyser denna samrådsprocess och de samverkansaktiviteter som ansluter till det formella samrådet. Den studerade processen löper från hösten 2014 fram till juni 2019.

Arbetsprocessen gällande Västlänkens påverkan på kulturmiljön är en komplex fråga som utspelar sig på olika nivåer och pågår under lång tid**.** Denna rapport ger en översiktlig skildring av samråds- och samverkansprocessen, från de inledande stadier som föregick själva det formella samrådet fram till de innehållsliga förskjutningar i fokus som ägde rum under själva processen. Den övergripande observationen är att den frustration som inledningsvis präglade arbetet efter hand har förbytts i en mer positiv syn på processen och dess resultat, men att avsaknad av väsentliga principiella beslut har föranlett en fortsatt komplicerad dialog.

Forskningsprojektets syfte har varit dels att under pågående planeringsarbete avseende Västlänken bidra till deltagande parters reflektioner om egna roller och ansvar och hur samråd och samverkan mellan deltagande parter har fungerat i den studerade processen avseende kulturmiljöaspekter i planeringen av Västlänken. Representanter för deltagande parter besitter olika professioner eller kompetenser med varierande synsätt på kulturmiljö och infrastrukturplanering. Målet med forskningsprojektet har varit att konkret bidra till ett effektivare arbete under pågående samråds- och samverkansarbete. Målet har också varit att bidra till en generell utveckling av kunskap om samverkan mellan olika professioner eller kompetenser i infrastrukturplaneringen. Därvid har målet samtidigt varit att förstärka olika parters kapacitet vid planering och anläggande av infrastruktur genom att bidra till att utveckla förutsättningar för väl fungerande processer där olika professioners kunskap kan tillvaratas.

Med hjälp av den planeringsteoretiska modellen Forum-Arena-Court samt en diskursiv ansats som belyser idéer, uttalanden och praktiker som följer av ett visst sätt att tolka uppdraget har förutsättningar för ett gränsöverskridande kulturmiljöarbete studerats.

Resultat har utgjorts av ett fortlöpande processtöd under det pågående planeringsarbetet, samt kunskapsuppbyggnad kring samverkan om kulturmiljöfrågor i infrastrukturplaneringen. Resultatet omfattar också en sammanfattning av erfarenheter från projektet och rekommendationer för effektivare och ändamålsenligt arbete för att tillvarata kulturmiljön som resurs i infrastrukturplanering.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Västlänken och Olskroken planskildhet[1] är två järnvägsprojekt i Göteborg med syfte att öka kapacitet, framkomlighet och driftsäkerhet för kollektivtrafiken i regionen och därmed stärka den regionala utvecklingen. Västlänken är en cirka 8 km lång dubbelspårig tågförbindelse, varav 6,6 km i tunnel, under centrala Göteborg med tre nya stationer vid Centralen, Haga och Korsvägen. Projektet är en del av det västsvenska paketet.[2]

Trafikverket är ansvarig för projektets planering och genomförande. Den 26 juni 2014 beslutade regeringen om tillåtlighet för Västlänken efter att ha prövat ärendet enligt miljöbalken. Göteborgs stad ansvarar för den planläggning som krävs genom att upprätta detaljplaner för de berörda områdena. För tillåtligheten skall Trafikverket enligt ett regeringsvillkor (det s.k. Villkor 1) efter samråd med Riksantikvarieämbetet, Länsstyrelsen Västra Götaland och Göteborgs stad, planera och utföra bygget av Västlänken så att negativa konsekvenser för kulturmiljön och stadsmiljön i övrigt, inklusive parker och grönområden, så långt möjligt begränsas. Berörda fornlämningar ska så långt möjligt bevaras, synliggöras och införlivas i den nya anläggningen.[3] Föreliggande rapport belyser denna samrådsprocess och de samverkansaktiviteter som ansluter till det formella samrådet fram till juni 2019.

Västlänken har varit omdiskuterat i media och finansieringsbesluten har föranlett omfattande protestaktioner och bildandet av diverse nätverk. Västlänken har tappat i stöd sedan ombyggnationerna i staden påbörjades. En tredjedel av göteborgarna är positiva till Västlänken, medan nästan hälften är negativa. Samtidigt som samtliga etablerade politiska partier i Göteborg är i huvudsak positiva till Västlänken, blev det nystartade lokalpartiet Demokraterna, som gick till val på att stoppa infrastrukturprojektet, näst största parti i Göteborgs kommunfullmäktige vid valet 2018. SOM-institutet klarlägger hur sakfrågan över tid blivit mer viktig för göteborgarna och att den negativa inställningen till infrastruktursatsningen är sammanhängande med lågt förtroende för kommunens politiker generellt. Tågtunneln har blivit en symbolfråga för väljare som är missnöjda med hur även andra saker än Västlänken hanteras i kommunen.[4]

En viktig parameter i förståelsen av den studerade processens förutsättningar är det faktum att Göteborgs stad genomgår en omfattande stadsomvandlingsprocess med hårt exploaterings- och förtätningstryck, där Västlänken bara utgör ett av många stora projekt. Bland dessa projekt finns byggandet av flera nya förbindelser över Göta älv, omfattande och långdragen utveckling av Norra och Södra Älvstranden, tidigare genomförda byggen av tunnelförbindelser längs bägge sidor av älven med mera.

---

[1] Olskroken planskildhet ansluter till Västlänken och utbyggnaderna samordnas av kostnads- och effektivitetsskäl. Därför omnämns ofta projekten kortfattat Västlänken, så också i denna rapport.
[2] Västsvenska paketet innehåller transportslagsövergripande åtgärder under närmare 20 år och är ett samarbete mellan Västra Götalandsregionen, Region Halland, Göteborgs Stad, Göteborgsregionens kommunalförbund, Västtrafik samt Trafikverket, som också är huvudman för paketet. För vidare information: https://www.vastsvenskapaketet.se (hämtad 14 maj 2019)
[3] Regeringsbeslut 2014-06-26
[4] Andersson m.fl. (2018) *Västlänken – en fråga om förtroende*.

Karta över Västlänkens sträcka. Källa: Trafikverket.

Göteborgs stad har sedan flera år tagit fram nya strategier för att möta exploateringstrycket. År 2013 antogs Göteborgs Kulturprogram[5] med ett s.k. ”hållbar utveckling i hela-staden-perspektiv”, där kulturmiljöfrågor tas omhand inom ramen för det som kallas kulturplanering. Kulturförvaltningen har i uppdrag att utveckla kulturplaneringen i samverkan med stadens förvaltningar och bolag med mål att skapa en attraktiv livsmiljö i staden; göra stadens karaktär och historia tydlig; skapa goda förutsättningar för hållbar utveckling; och att öka göteborgarens möjlighet till inflytande över den fysiska miljön. Med hjälp av kultur i bred bemärkelse är syftet att skapa en socialt hållbar och attraktiv livsmiljö och en stad med stark identitet och profil. Fokus ligger på stadens offentliga rum, det sociala livet och på stadens identitet, och arbetsprocessen ska bygga på demokratisk medverkan och dialog. För att möta kraven på prioritering och tydlighet som ställs på stadens förvaltningar i samband med exploateringstrycket, där Västlänksarbetet utgör en del, har Göteborgs stad också genomgått en omorganisation under 2017 och 2018.

Byggandet av Västlänken berör ett flertal utpekade kulturhistoriska värden. Bland dessa finns riksintresse för kulturmiljövård, fornlämningar, byggnadsminnen och områden utpekade i det kommunala bevarandeprogrammet. Linjedragningen i järnvägstunneln berör specifikt riksintresse för kulturmiljövården. De fornlämningar som berörs av Västlänken, som delvis undersöks arkeologiskt, är befästningsanläggningar och stadslager, Skansen Lejonet och Gullberg samt Johanneberg landeriträdgård och park.

Beskrivning av riksintresset Göteborgs innerstad (O 2:1–5) har formulerats av Riksantikvarieämbetet enligt nedan.[6] Se vidare denna källa för detaljerade beskrivning av uttryck för riksintresset.

[5] Kulturförvaltningen Göteborgs stad (2013) sid. 22
[6] Riksantikvarieämbetet (2018), *Riksintressen för kulturmiljövården – Västra Götalands län* (O), https://www.raa.se/app/uploads/2018/12/O_riksintressen.pdf (hämtad 2018-03-26)

Storstadsmiljö, formad av funktionen som "Sveriges port mot väster" och det för sjöfart, handel och försvar strategiska läget vid mynningen av Göta älvs vattensystem. Rikets främsta sjöfartsstad samt residensstad, domkyrko- och universitetsstad, präglad av tre seklers handelsaristokrati. Ett av de förnämsta exemplen på 1600-talets stadsanläggnings- och befästningskonst, och på stadsbyggandet under 1800- och 1900-talen. Den göteborgska byggnadstraditionen med dess olika stadsdelskaraktärer. (Skolstad, Universitetsmiljö, Stiftsstad).

Tabell 1. Huvudsakliga milstolpar inom Västlänksprojektet[7]

Tidpunkt	**Milstolpar Västlänken**
2001	Idéstudie
2001–2002	Förstudie
2004–2007	Järnvägsutredning
2004	Med i regeringens framtidsplan men inte finansierad
2004	Finansiering klar
2011	Projektering inleds
2014	
Juni	Beslut om tillåtlighet 2014-06-26
Nov	Miljökonsekvensbeskrivningen godkänns
Dec	Järnvägsplanen ställs ut för granskning
2015	
Aug	Länsstyrelsen tillstyrker järnvägsplanen
Sep	Järnvägsplanen skickas in för fastställelse
Dec	Tilldelning av kontraktet Olskroken planskildhet
2016	
Feb	Ansökan inskickad till mark- och miljödomstolen
April	Västlänkens järnvägsplan fastställd
Maj	Kontrakt tecknas för entreprenad Centralen
2017	
Juni	Järnvägsplanen för Västlänken vinner laga kraft
2018	
Jan	Tillstånd från Mark och miljööverdomstolen
Feb	Göteborgs stads detaljplan för Västlänkens sträckning vinner laga kraft
Maj	Verkställighet från Mark- och miljööverdomstolen

Det formella samrådet om kulturmiljö, föranlett av regeringens villkor för tillåtlighet, inleddes november 2014. Trafikverket ansvarar för samrådet i egenskap av den myndighet som står ansvariga för uppfyllelsen av Villkor 1. Göteborgs stad i form av stadsbyggnadskontoret och stadsmuseet tillhörande kulturförvaltningen deltar som samrådsparter. Därtill ingår Riksantikvarieämbetet som har nationell uppsikt över riksintresset och utgör tillsynsmyndighet för statliga byggnadsminnen, samt länsstyrelsen som har regional uppsikt över riksintresset och utgör tillsynsmyndighet för

[7] Trafikverket, *Bakgrund och milstolpar Västlänken*, https://www.trafikverket.se/nara-dig/Vastra-gotaland/vi-bygger-och-forbattrar/Vastlanken---smidigare-pendling-och-effektivare-trafik/Om-Vastlanken/Bakgrund/ (hämtad 2019-06-14). Tabellen är översiktlig. För kulturmiljöfrågan inryms här ett antal delprocesser såsom järnvägsutredning, MKB, ansökan till regeringen m.m.

både enskilda byggnadsminnen och Villkor 1.[8] Utöver dessa parter har ibland representanter från Statens Fastighetsverk, konsultbolag samt Park- och Naturförvaltningen och andra tillfälligt relevanta kommunala förvaltningar medverkat. Antalet personer har varierat över tid men totalt har omkring 15 personer deltagit i möten i anslutning till samrådsarbetet.

Våren 2015 kom att bli en intensiv period, där parterna diskuterade de åtgärder som krävdes för att länsstyrelsen skulle tillstyrka järnvägsplanen. Efter omfattande diskussioner om vad regeringsvillkoret betyder införlivas Trafikverkets tolkning hösten 2015 i deras handlingsplan.[9] I november 2015 tas beslut att dela samrådsarbetet i en arbetsgrupp och en referensgrupp, varpå ett första arbetsgruppsmöte hålls i april 2016. En större acceptans för samrådsformen kom så att uppnås. Arbetsgruppens arbete kan beskrivas som en kompletterande samverkansprocess. Denna samverkansprocess hade formaliserats redan 2015 då Trafikverket och Göteborgs stad tecknar ett genomförandeavtal där parterna enas om en ambition att arbeta med förstärkande åtgärder vad gäller riksintresset för kulturmiljön. Innehållet i detta avtal balanserar mellan vad den formella samrådsprocessen och den kompletterande samverkansprocessen har för avsikt att behandla. Hösten 2017 presenteras Göteborgs stads arbete med ett kommunalt handlingsprogram *Göteborg förstärkt: Fästningsstaden*, vilken tas emot positivt av parterna inom den formella samrådsprocessen om kulturmiljö. Kommunikationen mellan parterna ökar därmed i konkretion och förbättras ytterligare. Länsstyrelsen fastställer att uppfyllandet av Villkor 1 kan godkännas först efter att järnvägsanläggningen är färdigställd, och ställer sig positiv till riktningen för kulturmiljöarbetet. Under hösten 2018 arbetar Göteborgs stad fram budgetförslag för finansiering av åtgärder för kulturmiljön varav en del ämnar bekostas av Trafikverket. Våren 2019 diskuteras budgetförslag och prioritering av åtgärder varpå det klargörs att ytterligare förhandling som tillgodoser Trafikverkets och Göteborgs stads skilda ambitioner krävs.

[8] Att Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsen har den nationella och regionala uppsikten (begrepp som används i Miljöbalken) över riksintressena innebär, till skillnad från tillsyn, att ansvaret inte är förknippat med möjligheter till sanktioner och ingripanden.
[9] Trafikverket (2014/2017)

Tabell 2. Huvudsakliga milstolpar för kulturmiljöarbetet inom den studerade processen efter att regeringen beslutat om villkor för tillåtligheten 2014-06-26.

Tidpunkt	**Milstolpar**
November 2014	Det formella samrådet enligt regeringsvillkor 1 inleds, där Trafikverket, Riksantikvarieämbetet, Länsstyrelsen Västra Götaland och Göteborgs stad deltar. Processen upplevs av parterna som komplicerad.
Höst 2015	Efter intensiva diskussioner om prioritet och tydlighet tolkar Trafikverket Villkor 1 och införlivar denna i Trafikverkets ”Handlingsplan för tillvaratagande av kulturmiljön”.
November 2015	Beslut om att dela det formella samrådet i arbetsgrupp och referensgrupp underlättar det fortsatta samrådsarbetet, samtidigt som en parallell, praktiskt inriktad samverkansform skapas mellan Trafikverket och Göteborgs stad.
Vinter 2015	Genomförandeavtal mellan Trafikverket och Göteborgs stad föranleder ett nytt fokus för kulturmiljöarbetet för dessa två parter.
Höst 2017	Det kommunala handlingsprogrammet *Göteborgs Förstärkt* presenteras. Konkreta åtgärdsförslag förtydliger dialogen och parternas viljeriktning.
Vår 2019	Budget och prioritering av åtgärder diskuteras.

1.2 Forskningsproblem, syfte och frågeställningar

Den här rapporten berör samråd och samverkan, som är begrepp med många tolkningsmöjligheter. I Trafikverkets rapport Samverkansmetoder - Samråd och dialog vid trafikplanering[10] görs en distinktion dem emellan. Här definieras samverkan som att gå samman, verka tillsammans, samförstånd, samspel, samarbete, samröre, konsensus, förenad ansträngning, synergi mellan jämlika parter. Samråd definieras som en rättslig process där man söker allmänhetens synpunkter i frågor som berör dem, en tvåvägs informationsflöde och yttrandeutbyte med målet att förbättra effektiviteten, öppenheten och allmänhetens deltagande i planering eller projekt. Samrådsprocessen som studeras i föreliggande rapport om kulturmiljöarbetet inom projekt Västlänken är avhängig politiska beslut och kulturmiljöfrågans komplexitet, och utgör därmed inte en konventionell rättslig process med fokus på allmänheten, utan på professionella aktörer.

Förutom de många tolkningsmöjligheterna försvåras det praktiska samråds- och samverkansarbetet utav att det sällan finns krav på former för sådana förfaranden. Utmaningarna som präglar kulturmiljöarbete, samråd och samverkan gäller inte minst i stora infrastrukturprojekt, särskilt inne i storstäder, som innebär nya utmaningar vad gäller ansvar och roller för olika parter. Trafikverkets arbete med att beakta kulturmiljön i Västlänksprojektet i Göteborg belyser denna problematik. Parterna har olika krav, föreställningar och förväntningar på vad som skall prioriteras och bekostas när det gäller kulturmiljö. Den formella samrådsprocessen som kom av regeringens tillåtlighetsbeslut har löpt parallellt med en utökad samverkan mellan Göteborgs stad och Trafikverket. Arbetsprocessen gällande Västlänkens påverkan på kulturmiljön är således en komplex fråga som utspelar sig på olika nivåer och pågår under lång tid, vilket innebär att det också sker förändringar i vilka som representerar de parter som är involverade.

Forskningsprojektet syfte har varit dels att under pågående planeringsarbete avseende Västlänken bidra till deltagande parters reflektioner om egna roller och ansvar och hur samråd och samverkan mellan deltagande parter har fungerat i den studerade processen avseende kulturmiljöaspekter i planeringen av Västlänken. Representanter för

[10] Trafikverket (2011) *Samverkansmetoder - Samråd och dialog vid trafikplanering*, sid. 6.

deltagande parter besitter olika professioner eller kompetenser med varierande synsätt på kulturmiljö och infrastrukturplanering. Målet med forskningsprojektet har varit att försöka bidra konkret till ett effektivare arbete under pågående samråds- och samverkansarbete. Målet har också varit att bidra till en generell utveckling av kunskap om samverkan mellan olika professioner eller kompetenser i infrastrukturplaneringen. Därvid har målet samtidigt varit att förstärka olika parters kapacitet vid planering och anläggande av infrastruktur genom att bidra till att utveckla förutsättningar för väl fungerande processer där olika professioners kunskap kan tillvaratas.

För forskningsprojektets genomförande har följande övergripande frågeställningar formulerats:

- Hur har arbetet organiserats?
- På vilket sätt har frågor om kulturmiljö definierats, diskuterats och integrerats i planeringen av projektet?
- Vad är parternas uppfattning om svårigheter respektive framgångar?
- Hur har parterna hanterat svårigheter och hur kan framgångar i processen förklaras?

Forskningsprojektets resultat har utgjorts av ett fortlöpande processtöd under det pågående planeringsarbetet, samt kunskapsuppbyggnad kring samverkan om kulturmiljöfrågor i infrastrukturplaneringen. Resultatet omfattar också en sammanfattning av erfarenheter från projektet och rekommendationer för effektivare och ändamålsenligt samarbete för att tillvarata kulturmiljön som resurs i infrastrukturplanering.

Denna sammanfattande forskningsrapport fokuserar på den samrådsprocess och de samverkansaktiviteter som ansluter till det formella samrådet
mellan Trafikverket, Göteborgs stad (stadsbyggnadskontoret, kulturförvaltningen inklusive stadsmuseet), länsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet från det att Regeringen medgav tillåtlighet för projektet med tillhörande villkor i juni 2014 fram till maj 2018 då Mark- och miljödomstolen gav tillstånd att starta byggandet av Västlänken. Även perioden juni 2018 till juni 2019 behandlas avseende den fortsatta processen.

De olika parterna har deltagit med skilda utgångspunkter, antingen främst som samrådspart i formell mening och/eller även som aktör i en bredare samverkansprocess. Det har inte alltid varit lätt att skilja på när det handlar om samråd och när det handlar om samverkan, för deltagande parter liksom för oss som forskare eftersom en sammanblandning av det formella samrådet och den bredare samverkan allt som oftast har skett. Riksantikvarieämbetets representant framhåller t.ex. att man deltagit i arbetet som formell samrådspart enligt Villkor 1. Stadens olika representanter har på ett mer självklart sätt varit en aktiv samverkanspart.

Med denna rapport vill vi även belysa förutsättningar och hinder för samverkan mellan myndigheter och professioner i allmänhet. Den aktuella fallstudien behandlar framför allt en formell samrådsprocess som följer tillåtlighetsprövning enligt kapitel 17 i Miljöbalken. De formella och processuella förutsättningar som denna formaliserade situation ger, ingår därmed i de förutsättningar som här studeras. Vi kommer i det följande att använda begreppet samverkan som ett övergripande begrepp, medan de formaliserade processerna för samråd (som är en del i samverkan och dialog) kommer att benämnas ”samrådsprocessen” eller ibland ”den formaliserade samrådsprocessen”,

”det formella samrådet” respektive samrådsgruppen för kulturmiljö när det finns anledning att understryka att det handlar just om formellt samråd.

1.3 Metod och genomförande

Forskningsprojektet har genomförts som en fallstudie[11] med fokus på hur Trafikverket, Riksantikvarieämbetet, Länsstyrelsen Västra Götaland och Göteborgs stads stadsbyggnadskontor och kulturförvaltning med stadsmuseum arbetar med kulturmiljöfrågorna i planeringen av Västlänken i Göteborg. En inledande tentativ undersökning som inkluderade dokumentanalys, workshop och deltagande observation vid möten visade att planeringsarbetet hade en rik och komplex karaktär vad gäller samverkan mellan deltagande parter med skilda professioner eller kompetenser.

Från och med april 2016 studerades den formella samrådsprocessen genom direkt och kontinuerligt deltagande vid möten. Som forskare har vi därigenom deltagit i möten samt interagerat direkt med de parter som är föremål för studien fram till juni 2018. Därefter fram till juni 2019 har vi tagit del av mötesanteckningar och genomfört uppföljande intervjuer.

Fem olika källor har legat till grund för vår analys:

1. mötesanteckningar 2014–2019;
2. dokument såsom avtal, strategier och beslut främst 2014–2019[12];
3. observationsanteckningar från möten 2014–2019; och,
4. anteckningar från en workshop (dec 2016) där nyckelpersoner från berörda parter deltog och olika värdeperspektiv belystes; samt
5. intervjuer med representanter för deltagande parter.

Materialet har analyserats och validerats fortlöpande genom det direkta deltagandet, och återförts till parterna under möten.

Totalt intervjuades tretton personer (tabell 3) av sexton tillfrågade. Tre personer avstod således av olika skäl från att medverka. Tolv personer av de som intervjuades valdes på grund av roller och ansvar inom ramen för arbetsgrupps och/eller referensgrupp. Ytterligare en person valdes på grund av dennes överblick över stadsplaneringen i Göteborg generellt. Dennes bidrag har emellertid inte handlat om specifika sakfrågor som berör Västlänkens samrådsprocess om kulturmiljö. Bland de intervjuade ingår professioner eller kompetenser såsom bebyggelseantikvarier, arkeologer, planarkitekter, miljösamordnare, och arkitekter. Samtliga intervjuer genomfördes på ett halvstrukturerat sätt, och varade i ungefär en timme. Mall för intervjuerna finns i bilaga 3. Intervjuerna spelades in och transkriberades ord för ord. Några kompletterande frågor har ställts i efterhand och har besvarats med e-post. Tre personer intervjuades ytterligare en gång strax före forskningsprojektet avslutades för att inhämta deras uppsummering av samverkansprocessens aktuella läge. Dessa kompletterande intervjuer genomfördes med representanter för Riksantikvarieämbetet, Trafikverket och Göteborgs stad.

[11] Yin (2009)

[12] Arbetsprocessen som studerats är i ett skede där aktiviteter såsom projektering, detaljplanering och järnvägsplan tar vid. Kulturmiljöfrågan i anslutning till exempelvis förstudie, samråd och granskning av järnvägsutredning, komplettering av järnvägsutredning inför regeringsprövning, Trafikverkets ansökan till regeringen, beredningsremissen och Trafikverkets bemötande av synpunkterna i beredningsremissen har inte studerats. Det är aktörernas uppfattning om hur kulturmiljöfrågan hanterats från 2014 som står i fokus.

Intervjuresultaten har analyserats med avsikt att belysa olika perspektiv, förklaringar och motiv för ett visst beteende och beslut, inte för att klarlägga exakta händelseförlopp[13]. Samtliga respondenter fick möjlighet att kommentera rapporten före publicering.

Tabell 3. Respondenter. Organisation, antal personer samt datum för intervjutillfälle.

Organisation	Antal	Datum för intervju
Trafikverket	4	23 februari 2018 & 19 juni 2019 13 februari 2018 9 februari 2018 2 mars 2018
Länsstyrelsen Västra Götaland	1	14 februari 2018
Riksantikvarieämbetet	1	2 februari 2018 & 17 juni 2019
Göteborgs stad: kulturförvaltningens ledning	2	6 februari 2018
		24 november 2017 & 1 juli 2019
Göteborgs stad: stadsmuseet	3	29 januari 2018 30 januari 2018 6 mars 2018
Göteborgs stad: stadsbyggnadskontoret	1	6 december 2017
Göteborgs stad: stadsledningskontoret	1	5 december 2017

2. Teoretiska utgångspunkter

Forskningsprojektet har utförts med en övergripande planeringsteoretisk och diskursiv ansats för att studera förutsättningar för ett gränsöverskridande kulturmiljöarbete.[14] Begreppet diskurs kan definieras som ett specifikt sätt att förstå och tala om världen, eller en aspekt av världen, som den framstår. Fokus för en diskursanalys ligger på de idéer, uttalanden och praktiker som blir accepterade och förgivettagna. Olika aktörer har bland annat varierande ekonomiska resurser, mandat och informationstillgångar varpå de har olika förutsättningar och möjligheter att definiera bilden av världen. De olika diskurser som formas pekar därmed på olika former av möjliga och lämpliga åtgärder. I detta avsnitt redovisas de teoretiska utgångspunkter som har varit vägledande för studien.

2.1 Forum-Arena-Court

Den planeringsteoretiska modellen Forum-Arena-Court illustrerar en inbyggd komplexitet i planerings- och beslutsprocessen från vision till handling. Begreppen *forum, arena* och *court* utgör olika sociala praktiker eller "teoretiska mötesplatser" där olika parter gör avvägningar, fattar beslut och samverkar på olika sätt. Modellen behandlar både formell planering och informella processer där faktorer såsom mentala bilder och maktstrukturer mellan parter skapar ett ramverk för genomförande och regler

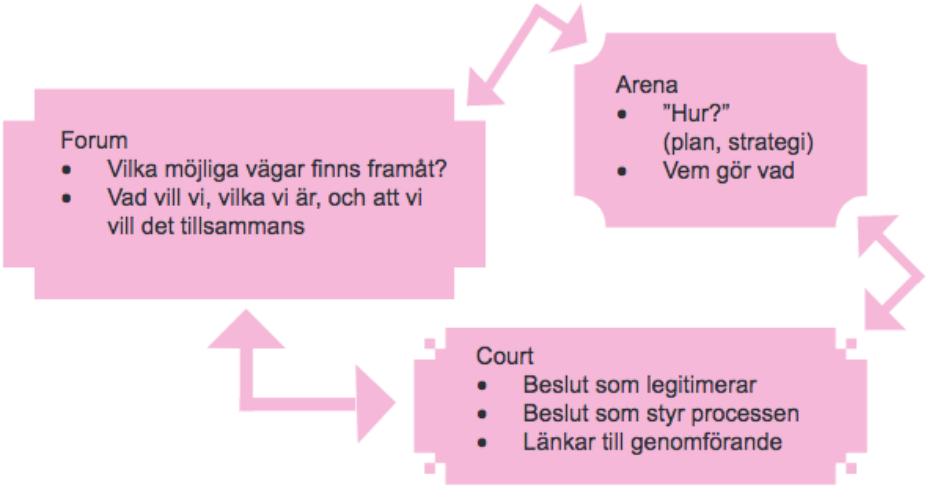
[13] Barnham (2015)
[14] Winther Jørgensen m.fl. (2000)

för en fortsatt process. Modellen presenterades initialt i början av 1990-talet av John Bryson and Barbara Crosby utifrån ett förvaltningsteoretiskt perspektiv.[15] Några år senare applicerade planeringsforskaren Patsy Healey modellen på social planering, och diskuterade den som en av flera samverkansmodeller.[16] Ett decennium senare utvecklade Charlotta Fredriksson modellen utifrån svenska förhållanden.[17] Fredrikssons vidareutvecklade version av modellen presenteras i tabell 4 och figur 1. Den har också använts praktiskt i utvecklingsprojekt kring infrastrukturplanering och samverkan som letts av Trafikverket, som t.ex. Den attraktiva regionen[18].

Tabell 4. Processmodell baserad på Forum-Arena-Court med utgångspunkt i dagens svenska planeringsverklighet (Källa: Fredriksson (2015), sid 22.)

	FORUM	ARENA	COURT
Typ av mötesplats	Den fria mötesplatsen (torg)	Den organiserade mötesplatsen (spelplan)	Den formella mötesplatsen (ting)
Processens förutsättningar	Öppen dialog	Agenda från forum	Beslutsprocessen
Processens uppgifter	Forma gemensam mental bild av verkligheten (förutsättningar, möjligheter, hot), "så här ser situationen ut" Utifrån ovanstående, forma en bild av "detta måste göras" Identifiera med- och motparter	Skapa vägen genom en tydlig process, "hur ska det göras" (strategier, planer) Finna roller för vem som gör vad	Formella beslutsprocesser legitimerar planers/ strategiers roll att vägleda framtida handlande Strukturerande beslut lägger fast lösningar Kopplingar till genomförande-instrument (t.ex. budget, avtal, avsiktsförklaringar) fastställs Avsiktsförklaringar formaliserar samverkan

[15] Bryson and Crosby (1993)
[16] Healey (1997)
[17] Fredriksson (2011); Fredriksson (2015)
[18] Se till exempel Trafikverket (2014)



Figur 1. Illustration över de olika mötesplatserna med icke-linjära samband (Källa: Fredriksson (2015), sid. 25.)

Följande beskrivning av *Forum-Arena-Court* baseras på Fredriksson (2015)[19]:

Forum kan beskrivas som en öppen mötesplats där mentala bilder av rådande förhållanden formas. Frågor som kan ställas är exempelvis Hur ser situationen ut? Vad behöver göras? Detta kan betraktas som en mobiliserande social praktik, eftersom det också innefattar identifiering av samarbetspartners. Hur villkoren och utmaningarna uppfattas påverkar hur deltagarna definierar vad som måste göras, vilket i sin tur påverkar agendan för framtida åtgärder. Eftersom en gemensam vision ska etableras måste de förutsättningar som möjliggör för varje part att förstå och respektera andras ställningstaganden, intressen och ambitioner också diskuteras.

Arena kan beskrivas som en organiserad mötesplats där de mentala bilderna konkretiseras i form av vad som ska göras, till exempel genom utvecklande av strategier och initierande av planeringsprocesser. Detta kan betraktas detta som en organisatorisk social praktik, genom vilken konkreta mål upprättas, både på lång sikt och på kort sikt, och aktiviteter utförs för att uppnå dem. Samarbetet formaliseras och rollens fördelning slutförs.

Court kan beskrivas som en formell mötesplats där den formella beslutsprocessen formaliseras och legitimeras. Detta kan betraktas som en formaliserande social praktik, där beslutsprocesser, planer och strategier får en formell status. Visioner och mål för genomförandet ska synkroniseras, till exempel genom att koppla dem till en budget för att säkra finansiella resurser för att genomföra det som har överenskommits eller för att formalisera samarbetet i gemensam intentionsförklaring eller avtal.

Bryson och Crosby[20] beskriver hur faktorer såsom *tillgång till deltagande, domäner, beslutsfattande, agendor, budgetering, planering,* och *genomförandemetoder* hjälper till att belysa hur olika, konkurrerande eller motstridiga aspekter förhandlas mellan parter

[19] Fredriksson (2015), sid 23–25
[20] Bryson och Crosby (1993), sid. 185

inom en Forum-Arena-Court process. De kontroverser och framgångar inom samverkansprocessen som har utmärkt sig särskilt i forskningsmaterialet analyseras och redovisas med hjälp av dessa faktorer[21].

Modellen är i sin renodlade form idealistisk, eftersom den antyder en progressiv och linjär utveckling av olika etapper i planeringen. Vi ser emellertid, i linje med Bryson och Crosby samt Fredriksson[22], planering som en icke-linjär verksamhet, där ett strategiskt tillvägagångssätt innebär aktivt att flytta mellan de olika sociala praktikerna *forum, arena* och *court*, för att utnyttja de processer, aktiviteter och beslut som varje praktik erbjuder.

2.2 Kulturmiljö och kulturarv

Den traditionella synen på kulturmiljö och kulturarv är att det rör sig om materiella lämningar med historiska värden som identifieras och tas om hand av experter[23]. Inom svensk och internationell kulturmiljövård har det konventionella förfaringssättet varit skydd av dessa lämningar baserad på en vad Laurajane Smith kallar en auktoriserad kulturarvsdiskurs (*Authorized Heritage Discourse*) som också styr värderingar, bevarande och folkbildning.[24] På så sätt har förvaltningen av kulturarv och kulturmiljö baserats på värden formulerade av experter inom akademiska ämnesområden som traditionellt har varit verksamma med kulturarv och kulturmiljö, t.ex. konstvetenskap, arkitektur och arkeologi.

Smith vänder sig emot detta expertperspektiv och framhåller lekmäns värderingar och uppfattningar som väsentliga för att förstå kulturarv och kulturmiljö – vad det är och vilka värden det har. I linje med detta förhållningssätt skiljer Rodney Harrison mellan *official heritage* (objekt och områden som har pekats ut av offentliga aktörer och skyddats genom lagstiftningen) och *unofficial heritage* (objekt och områden som har uppmärksammats av individer och sammanslutningar men inte av offentliga parter och som inte formellt skyddats).[25]

Expertvärden i ovanstående mening antas normalt motsvara värderingar i samhället i stort. Följdriktigt är dessa värden definierade oberoende av de värden som andra intressen har avseende landskap och byggd miljö, vilka vanligtvis är baserade på helt andra perspektiv, t.ex. de perspektiv som stadsplanerare, fastighetsägare och fastighetsutvecklare har, liksom olika grupper av medborgare. Plan- och bygglagen och Miljöbalken påbjuder att intressen ska avvägas i planeringen, men i praktiken – då konkreta värden av olika slag ställs mot varandra – är relationen mellan expert-värden och de värden som andra intressen har problematisk. Konflikter mellan olika intressen avseende hur miljön ska hanteras är regel snarare än undantag.[26] Den traditionella kulturvården har således utmanats de senaste decennierna och det har allt mer konstaterats att kulturarv och kulturmiljö, och dess värden, definieras och produceras i samtiden och således är en social eller kulturell konstruktion.

[21] För vidare utveckling av begreppen, se avsnitt 5.
[22] Bryson och Crosby (1993; 1996) och Fredriksson (2011; 2015)
[23] Se bland annat Tunbridge & Ashworth (1996).
[24] Smith (2006) sid. 11
[25] Harrison (2013) sid. 15
[26] Se Olsson (2003, 2008)

Utvecklingen av synen på det förflutna under 1900-talet har, enligt Gregory Ashworth[27], resulterat i tre olika förhållningssätt som allt sedan 1980-talet samexisterar i det som Ashworth kallar ofullständiga paradigmskiften. Det första paradigmet benämner han *the preservation paradigm* (fr.o.m. det sena 1800-talet), det andra *the conservation paradigm* (fr.o.m. 1960-talet), och det tredje *the heritage paradigm* (fr.o.m. 1980-talet). Samtidigt som Ashworth använder ”paradigm” i sin konceptualisering av kulturarvsarbetet, betonar han starkt samexistensen av olika perspektiv, vilket egentligen ligger närmare begreppet diskurs än paradigm. Därför väljer vi i denna rapport att referera till Ashworths klassifikation som tre parallella kultuarvsdiskurser.

Skydd och skademinimering (preservation)
I korthet kan den första diskursen – *preservation* – beskrivas som ett traditionellt perspektiv på det förflutna, där experter undersöker inneboende värden hos specifika objekt med syfte att skydda dessa från förändring, utveckling eller andra hot. Från ett stadsbyggnadsperspektiv riskerar det skyddade objektet att framstå som irrelevant, eller som ett hinder, för framtida utveckling. Analyserna baseras på ett underliggande antagande att de expertdefinierade objekten och strukturerna också är kollektiva nyttigheter.[28]

Kulturmiljön skall brukas och utvecklas (conservation)
I den andra diskursen – *conservation* – flyttas fokus till att omfatta inte bara enstaka objekt utan även samlingar av objekt (miljö), att ta upp den samtida användningen i överväganden för framtiden, samt att inkludera politiken (policy makers) som underlag för beslutsfattande vid sidan av experter. I huvudsak blir på så sätt den samtida användningen av kulturmiljön en viktig del av lokal utveckling och förnyelse av platser.

Kulturmiljön definieras och konstrueras i samtiden (heritage)
Den tredje diskursen – *heritage* – utgår, i motsats till *preservation*, ifrån att värde skapas i det samtida samhället och inte är inneboende i vissa objekt och miljöer. I den meningen är detta förhållningssätt inriktad mot användningen av det förflutna i samtiden, och således är användarna i fokus snarare än experter och policy makers. Därutöver innebär detta förhållningssätt att alla platser har ett förflutet med ett potentiellt kulturarv eller en kulturmiljö som kan nyttiggöras i stadsbyggnad och utvecklingsplanering, inte bara s.k. historiska miljöer.

Denna senare diskurs att förstå utvecklingen av kulturvärden har emellertid ofta svårt att få genomslag i praktiken, i planering och vid t.ex. utformning av detaljplaner som hanterar riksintressen för kulturmiljövården. Här är det snarare de två första diskurserna som dominerar genom utredningar som tas fram av experter på kulturarv och kulturmiljö som vinner trovärdighet och omvandlas till referenser i detaljplaner.

Kulturmiljön som infrastruktur och kollektiv nyttighet
Landskap och byggd miljö kan ses som ett komplext system bestående av officiellt och inofficiellt kulturarv, men också av mer modesta objekt och strukturer vilka är rumsligt och/eller socialt sammanbundna med varandra, liksom med det officiella och inofficiella kulturarvet. I linje med detta resonemang så karakteriseras varje objekt eller struktur inom systemet av den specifika kontexten, d.v.s. de rumsliga, sociala, kulturella och ekonomiska förhållanden som kännetecknar varje plats, som därigenom har positiv

[27] Ashworth (2011)
[28] Se Olsson (2008)

eller negativ inverkan på varje objekt eller struktur[29]. Det är detta samspel mellan olika delar av systemet som definierar landskap och byggd miljö som kulturarv och kulturmiljö snarare än specifika monument och områden som har identifierats av experter i linje med en auktoriserad kulturarvsdiskurs.

Systemperspektivet på kulturarv och kulturmiljö, som ansluter till Ashworths[30] tredje diskurs – *heritage* – och ger grund för att definiera kulturmiljö och kulturarv som en infrastruktur och kollektiv nyttighet, jämförbar med annan infrastruktur som utgör en ram för människors dagliga privata och professionella aktiviteter. Traditionellt associeras begreppet infrastruktur med tekniska system, t.ex. vägar och järnvägar. Dessa system är emellertid inte infrastruktur i sig själva, men har en potential att fungera som infrastruktur. Med andra ord, den faktiska användningen (i bred mening) är avgörande för att kunna definiera en struktur som en infrastruktur. Att betrakta kulturarv och kulturmiljö som en infrastruktur understryker således dess potentiella roll för social och ekonomisk utveckling, d.v.s. som en resurs för människors dagliga privata och professionella aktiviteter.[31]

Enligt detta resonemang innebär en ambition att nyttja kulturarv och kulturmiljö i stadsbyggande och lokal utveckling nödvändigheten att inkludera en större grupp av intressenter i värderingsprocessen. Med andra ord handlar det, i linje med den tredje diskursen – *heritage* – om att definiera kulturarv och kulturmiljö som en infrastruktur och kollektiv nyttighet utifrån hur människor använder, har nytta av och värderar landskap och byggd miljö, snarare än att experter tillskriver objekt och strukturer historiska värden baserat i diskursen inriktad mot *preservation* och en auktoriserad kulturarvsdiskurs.

Med syfte att inkludera människors perspektiv på och värderingar av landskap och byggd miljö är det med andra ord nödvändigt att vända på den analys där kulturarv och kulturmiljö först definieras av experter och därefter dess värden för människor (och utveckling m.m) undersöks. I enlighet med detta resonemang är det människors värdering av landskap och byggd miljö som definierar vad som är en infrastruktur och kollektiv nyttighet och därigenom vad som är värdefullt som kulturarv och kulturmiljö.[32]

Även Oevermann och Mieg[33] ansluter till ett diskursivt angreppssätt när de illustrerar hur olika professionella grupper behöver samverka för att lösa praktiska planerings- och gestaltningsproblem i kulturmiljöer. De hävdar att i sådana konkreta processer kan underliggande diskurser om bevarande och stadsutveckling komma i konflikt. Exempelvis kan bevarande som vägleds av värden som äkthet och integritet i det historiska materialet komma i konflikt med stadsutveckling som vägleds av värden som utveckling och användning. För att företrädare från respektive diskurs skall kunna hitta gemensamma mål och framdrift i samverkan, formas så kallade subdiskurser där mål förändras, antaganden och värden vidgas, förhandlas och omformas. Dessa subdiskurser bygger ofta på värden såsom tillgänglighet, deltagande och återanvändning.

[29] Olsson (2008)
[30] Ashworth (2011)
[31] Se vidare Cars, Olsson & Snickars (1996), Olsson (2003, 2008).
[32] Se vidare främst Olsson (2008)
[33] Oevermann and Mieg (2014), sid. 12–25

Avslutningsvis i detta avsnitt kan sägas att det ofta finns en diskrepans mellan det som kommer till uttryck i den vetenskapliga litteraturen och planeringens och kulturvårdens praktik. Genomslaget i praktiken av de (ibland teoretiska) idéerna i litteraturen som fokuserar ett lekmannaperspektiv (s.k *bottom-up*) snarare än expertperspektiv på vad som är kulturarv och kulturmiljö och dess värden är ännu i sin linda. Det gäller formulering av lagtext, regelverk och arbetsmetoder för praktiken. Samtidigt innehåller praktiken och de politiska uppdragen vissa skillnader och spänningar. Vissa regler och aktörer betonar ett perspektiv med fokus på skydd och skademinimering, medan andra betonar vikten av att kulturmiljön brukas och utvecklas eller att fokusera på användarna. Detta förhållande kan på så sätt sägas bekräfta Ashworths[34] resonemang om ofullständiga paradigmskiften. Samtidigt finns exempel på olika samhällsnivåer som visar på en utveckling som ansluter till Ashworths tredje diskurs – *heritage*. Det gäller inte minst Europeiska landskapskonventionen och FARO-konventionen som har tagits fram av Europarådet.[35] Båda dessa konventioner betonar särskilt människors syn på sin egen miljö och de värden som de förknippar med miljön.

[34] Ashworth (2011)
[35] Council of Europe (2000; 2005)

3. Professionella aktörer och gränsöverskridande kulturmiljöarbete: Västlänken

I detta kapitel görs en översiktlig skildring av samråds och samverkansprocessen, från de inledande stadier som föregick själva det formella samrådet fram till de innehållsliga förskjutningar i fokus som ägde rum under själva processen. Den övergripande observationen är att den frustration som inledningsvis präglade arbetet efter hand har förbytts i en mer positiv syn på processen och dess resultat, men att avsaknad av väsentliga principiella beslut har föranlett en fortsatt komplicerad dialog.

3.1 Från idéstudie till Villkor 1. 2001–2014: Fokus kulturmiljö

Arbetet med Västlänken påbörjades 2001 med en konceptuell studie, följt av en förundersökning 2001–2002 och en första järnvägsutredning 2004–2007. Beslut om att alternativet Haga-Korsvägen via Älvstranden ska ligga till grund för den fortsatta planeringen togs 2007 och finansieringen säkrades 2010 genom Västsvenska paketet. Trafikverkets arbete med järnvägsplanen genomfördes 2010–2014. Syftet med järnvägsplanen var bland annat att säkra rätten till den mark som behövs för utbyggnaden. I järnvägsplanen ingår även att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning som redogör för projektets miljöpåverkan och förslag till åtgärder för att minska negativ påverkan.[36]

I april 2012 lämnar Riksantikvarieämbetet ett yttrande över tillåtlighetsprövning för Västlänken[37]. De saknar en helhetssyn på projektets påverkan på riksintresset Göteborg och efterlyser en redovisning av alternativ som inte påtagligt skadar riksintresset. De efterlyser alternativ som till exempel innebär att förekommande rester av försvarsverken kan inkorporeras i den nya anläggningen längs älvstranden, alternativ som minimerar borttagandet av försvarsverket vid vallgraven, samt en tydlig ambition, som exempelvis kan omvandlas till ett villkor i tillåtlighetsbeslutet, vad gäller inpassningen av stationsbyggnad vid Haga kyrka. Riksantikvarieämbetet anser därmed att det alternativ som remitterats kommer att ge upphov till påtaglig skada på riksintresset, närmare bestämt på kärnvärdena försvarsverken och Hagaområdet.

I juni 2012 yttrar sig även länsstyrelsen inför tillåtlighet av tågtunneln och hävdar att det finns risk för påtaglig skada på riksintresset för kulturmiljö eftersom befintliga befästningslämningar under jord längs Södra älvstranden kommer att utplånas.[38] De tillstyrker däremot alternativet Haga-Korsvägen via älvstranden under förutsättning att en breddning av korridoren görs och att bland annat tillåtligheten förenas med villkor så att minsta möjliga skada på riksintresset för kulturmiljövården uppstår. Länsstyrelsens vidare yttrande i remissvar under 2013 till samrådshandlingen för järnvägsplanens lägesrapport är att de vill att Trafikverket kompenserar för kulturvärden som skadas eller förloras genom att exempelvis tillvarata och långsiktigt tillgängliggöra och i järnvägsanläggningen integrera delar av befästningsverken.[39]

I juni 2014 beslutade regeringen att tillåta byggandet av Västlänken. Regeringen bedömde vid sin prövning att det är nödvändigt att förbättra förutsättningarna för kollektivtrafiken i Göteborgsområdet så att vägtrafiken och dess negativa miljöpåverkan kan begränsas. Regeringen konstaterade vidare i linje med länsstyrelsen och

[36] Trafikverket (2014/2017) sid. 10
[37] Riksantikvarieämbetet (2012)
[38] Länsstyrelsen Västra Götalands Län (2012a)
[39] Trafikverket (2014/2017) sid. 11

Riksantikvarieämbetet att Västlänken kommer att beröra Göteborgs innerstad inklusive riksintresset för kulturmiljö och att tillåtlighet för Västlänken därmed förenas med villkor.[40] För tillåtligheten gäller följande villkor beträffande kulturmiljön (Villkor 1):

> *Den inom korridoren närmare lokaliseringen och utformningen av Västlänken ska, efter samråd med Riksantikvarieämbetet, Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Göteborgs Stad, planeras och utföras så att negativa konsekvenser för kulturmiljön och stadsmiljön i övrigt, inklusive parker och grönområden, så långt möjligt begränsas. Berörda fornlämningar ska så lång möjligt bevaras, synliggöras och införlivas i den nya anläggningen.*[41]

Villkor 1 kom att få avgörande betydelse för den efterföljande processen. Villkoret är utformat med en mycket kortfattad formulering vilket å ena sidan kunde inrymma stora delar av de skilda synpunkter som framkommit i den föregående processen, men å andra sidan var formuleringen så abstrakt att den också krävde en lång process med diskussioner för att kunna tolkas. Det skulle också visa sig att sättet att tolka villkoret varierade mellan parterna.[42]

3.1.1. Parallella diskurser om Västlänken

Under den tid som föregick regeringens beslut om villkorad tillåtlighet såväl som tiden därefter har debatten om Västlänken dominerats av flera parallella diskurser gällande Västlänkens betydelse för Göteborgs stadsmiljö både i den allmänna opinionen och i expertkretsar. De diskurser som presenteras här är de som vi identifierat genom materialet och som direkt och indirekt påverkat hur kulturmiljöarbetet kommit att förhandlas.

- *Hållbart resande och ekonomisk drivkraft*: Anhängare till Västlänken presenterar fördelarna med tågtunneln utifrån ett effektivitets- och samhällsekonomiskt perspektiv: tågen går oftare, restiderna blir kortare, byten blir färre, arbetsmarknadsregionen blir större och förbindelser till övriga orter förbättras. Det finns också bakomliggande stadsmiljöargument: biltrafiken skall minska, luften bli bättre och bullret reduceras. Kulturmiljön har ingen framträdande roll, men Västlänken anses öka rörelsen (stadslivet) och ge ökad tillgänglighet till kultur och attraktiva platser i staden.

- *Ekonomisk felprioritering och elitistisk politik*: Kritiker mot projektet som helhet hänvisar till projektets kostnader och risker: sänkta grundvattennivåer, sättningar på kulturhistoriskt viktiga byggnader, buller samt begränsad projekttransparens och brist på medborgerligt inflytande. En majoritet av göteborgarna röstade nej till finansiering av Västlänken i folkomröstningen om trängselavgifter 2014. Med argumentet ”Västlänken förstör staden” kom också negativ påverkan på äldre träd att bli ett framträdande perspektiv.

- *Kulturmiljön skall skyddas och skador minimeras.* Oavsett ställningstaganden för eller emot Västlänken har själva kulturmiljöfrågan varit präglad av en skyddsorienterad kulturarvsdiskurs. En expertstyrd tolkning av Västlänkens påverkan på kulturmiljön har

[40] Trafikverket (2014/2017) sid. 11
[41] Regeringsbeslut 2014-06-26.
[42] TRV har det formella ansvaret att tolka villkoret, och länsstyrelsen som är tillsynsmyndighet över villkoret har att bedöma om TRV:s tolkning är godtagbar eller inte. Övriga parter har inget formellt mandat att tolka villkoret.

varit kopplad till lagar och regler med fokus på materiella skador på befästningsverk, lagskyddade byggnader och miljöer.

- *Kulturmiljön skall brukas och utvecklas.* I en parallell och lika expertledd tolkning av hur kulturmiljön påverkas av Västlänken understryks att uttrycken för stadens riksintresse och allmänna kulturvärde behöver ses i sin helhet. Fokus ligger på att stadens kulturmiljöer är en resurs för invånarna, det är inte de enskilda ingreppen som är avgörande utan hur helheten gestaltas och skapar attraktivitet i vardagen och för ekonomisk utveckling.

Dessa diskurser har brutits mot varandra i en bred och delvis också offentlig diskussion, och har skapat bilder av frågor som Hur ser situationen ut? och Vad behöver göras? Baserat på diskussionen har olika föreställningar utformats om, och synen har förhandlats på kulturmiljöns förutsättningar, möjligheter och hot. De fyra diskurserna som dominerat debatten kan i varierande grad länkas till de olika kulturarvsdiskurser som Ashworth[43] formulerat. Framförallt gäller det *Kulturmiljön skall skyddas och skador minimeras* som ansluter till en *preservation*-diskurs och *Kulturmiljön ska brukas och utvecklas* som ansluter till en *conservation*-diskurs. Ingen av de fyra debatt-diskurserna kan sägas att tydligt ansluta till en *heritage*-diskurs som framhåller människors direkta engagemang och deltagande. Möjligtvis kan hävdas att diskursen *Ekonomisk felprioritering och elitistisk politik* har en svag (och kanske långsökt) koppling eftersom den omfattar kritik mot bristande medborgerligt inflytande.

Inom regeringsvillkor 1 förenades framför allt diskursen *Hållbart resande och ekonomisk drivkraft* med diskursen *Kulturmiljön skall skyddas och skademinimeras* efter att länsstyrelsens krav på alternativ linjedragning tillgodosetts.[44] Detta sammanfaller med att diskurserna är knutna till de två riksintressena för infrastruktur respektive kulturmiljö, samt att det är en starkt regelstyrd experttolkning av kulturmiljöpåverkan som getts utrymme i denna arbetsprocess. Regeringen identifierade de parter som var nödvändiga för det fortsatta kulturmiljöarbetet. Samtidigt formulerades riktning för den fortsatta utvecklingen av infrastrukturprojektet beträffande kulturmiljöfrågorna. När den formella samrådsprocessen om kulturmiljö således initierades 2014 var förutsättningarna etablerade i den organiserade mötesplatsen - *arenan*. Hur det vidare arbetet yttrade sig – och hur kulturmiljöfrågan fortsatt kom att pendla mellan *forum, arena* och *court* samt hur den fortsatta planeringen kom att påverkas av de olika diskurserna – kommer i detalj behandlas i nästkommande avsnitt och framför allt i kapitel 5.

3.2 Från villkor till konkreta åtgärdsförslag 2014–2019

I enlighet med regeringens Villkor 1 initierade Trafikverket en samrådsprocess med Länsstyrelsen Västra Götalands län, Riksantikvarieämbetet samt Göteborgs Stad genom stadsbyggnadskontoret och stadsmuseet (tillhör kulturförvaltningen).

Det visade sig att samrådet kom att innebära en komplicerad process med frustration från alla inblandade parter. Trafikverkets representanter hade förväntat sig att tillåtlighetsbeslutet givit förutsättningarna och att det nu gällde att lösa kvarstående

[43] Ashworth (2011) – se kapitel 2. Teoretiska utgångspunkter.
[44] Underlaget för regeringsvillkor 1 utgörs framför allt av järnvägsutredningen och dess beredning (inklusive kompletteringar efter 2007), Trafikverkets ansökan till regeringen och av svaren från framför allt myndigheter i beredningsremissen och Trafikverkets bemötande av dessa remissvar.

frågor kopplade till Villkor 1. De förväntade sig en relativt snabb process med riktning mot *court* – tillstyrkan av järnvägsplan, beslut som kunde ligga till grund för bland annat entreprenadupphandling samt i förlängningen villkorsuppfyllelse. Kulturmiljövårdens representanter såg dock större tolkningsproblem där det fortfarande saknades grundläggande underlag för att fatta beslut om lämpliga åtgärder enligt villkoret. Göteborgs stad behövde ta ett omtag vad gäller huvudsaklig inriktning i kulturmiljöfrågan i riktning mot *forum*. Både grundläggande tolkningar av villkoret och processen för att komma fram till dessa och påföljande åtgärder framstod efter hand som allt mer oklara. Det fanns grundläggande skillnader i uppfattningar om vem som hade ansvar för vad, hur arbetet skulle bedrivas samt hur åtgärder skulle finansieras.

Därutöver visade sig en osäkerhet kring både hur och om villkorets olika krav skulle kunna tillgodoses. Hur införlivas och synliggörs sådant som skall tas bort eller ligger dolt i järnvägsanläggningen, och vad innebär egentligen att "kulturmiljön och stadsmiljön i övrigt" skall skyddas från negativ påverkan?

Under de följande åren togs nya underlagsmaterial fram och nya former för samrådet och samverkan utvecklades som förde frågorna närmare en lösning, och spänningen mellan deltagarna minskade. Under 2015 hade stadsmuseet tagit fram arbetsrapporten ”Fästningsstaden Göteborg” som ett steg i att skapa bättre underlag och en vision för arbetet. Under påföljande år leder visionsdiskussionerna till ett omtag i organisationen. Ett skifte från ett formellt samråd enligt Villkor 1 äger rum och vidgas till att parallellt också omfatta en kompletterande samverkansprocess mellan Trafikverket och Göteborgs stad. Denna samverkan formaliseras genom ett genomförandeavtal mellan parterna 2015[45]. Under våren 2016 organiserade sig parterna inom det formella samrådet i en arbetsgrupp och en referensgrupp, eftersom man inom samrådet inte ansåg sig ha tillräckligt tydliga underlag att ta ställning till. Arbetsgruppen förberedde arbetet så att referensgruppen kunde ta beslut. Under 2017 presenterades första delen av ett handlingsprogram beställt av bland annat stadsbyggnadskontoret och stadsmuseet kallad *Göteborg Förstärkt: Fästningsstaden*[46]. Denna följdes upp 2018 av del två kallad *Göteborg förstärkt: Landerierna*[47], finansierad av Trafikverket. I handlingsprogrammets två delar ligger fokus på konkretisering av "förstärkande åtgärder", bland annat till följd av att parterna inom samrådet talat i termer av "kompensatoriska åtgärder".

Parterna har därmed gått från ett strikt formellt samråd med fokus framför allt på skademinimering på riksintresset för kulturmiljö[48], till vad som kan tolkas som en bredare samverkan mellan Göteborgs stad och Trafikverket kring förstärkande av värden i kultur- och stadsmiljön "i övrigt". Det finns ett genomförandeavtal som styr samverkan och det finns ett kommunalt handlingsprogram som konkretiserar en vision för kulturmiljöarbetet. Trafikverket har fortsatt hanterat åtgärder enligt handlingsplanen med fokus på arkeologi, byggnader och det gröna kulturarvet. Därtill kom arbetet under 2018/2019 att bland annat koncentreras på vilka åtgärder som bör prioriteras och hur ansvaret för finansiering bör se ut gällande det som föreslagits i kommunens kulturmiljövision *Göteborg Förstärkt*. Förhandlingar pågår vid tiden för

[45] Göteborgs Stad och Trafikverket (2015)
[46] Reuter Metelius Kulturmiljöspecialister m.fl. (2017)
[47] WSP (2018)
[48] Villkoret nämner också ”stadsmiljön i övrigt” men fokus har legat främst på riksintresset för kulturmiljö.

forskningsprojektets avslut. Nedan redovisas respektive fas, motsättning och framgång i förhandlingarna i mer detalj.

3.3 En samstämmig skildring: Från uppgivenhet till reserverad optimism

Bland parterna finns en samsyn gällande den huvudsakliga utvecklingen i samråds- och samverkansprocessen. Den gemensamma bilden är att det varit en trevande och stundvis tung process. Redan i minnesanteckningar från andra mötet 2015-02-20 framkommer att en representant från Trafikverket förklarat för övriga närvarande parter vad som inte varit tillräckligt bra under det föregående och initiala mötet och att det är svårt att få en samsyn mellan parterna.

I intervjuer framkommer vidare att tonen på mötena uppges framför allt inledningsvis ha varit hög och offensiv. Samtliga parter pekar också på att idéer och diskussioner har varit svåra att föra tillbaka och förankra i den egna verksamheten och bland beslutsfattare på högre nivåer. Parterna har varit frustrerade över, men samtidigt införstådda med, att Göteborgs stad har en demokratisk beslutsordning som tar tid och skiljer sig från Trafikverkets mer direkta beslutshantering.

En samsyn råder också beträffande vilka av frågeställningarna som varit svårast att lösa. Dessa berör: 1) tolkningen av regeringsvillkoret, 2) arbetsformer för den fortsatta planeringen av kulturmiljön samt 3) gränssnittet mellan Trafikverkets och Göteborgs Stads ansvar för kulturmiljön.

Citaten nedan från genomförda intervjuer visar på en samstämmig skildring av processens utveckling med uppgivenhet och frustration i ett inledande skede till en reserverad optimism i ett senare skede. Från och med hösten 2017 löstes många knutar upp bland annat till följd av framtagandet av Göteborgs stads kulturmiljöprogram *Göteborg förstärkt.* Under våren 2018 märktes därmed ökad tillförsikt inför det fortsatta arbetet tillsammans, med reservation för att resultatet av det formella samrådet ännu inte kan skönjas. Nedan redovisas ett antal citat av representanter för de olika parterna som illustrerar denna utveckling:

> *Västlänksprojektet hamnade i en tid där Göteborgs stad inte var färdiga med den typ av arbete som de vill jobba vidare med, t.ex. Göteborgs kulturplaneringsstrategi. Samtidigt har man som tjänsteman ingen erfarenhet av den här typen av större projekt.* (Göteborgs stad: stadsledningskontoret, 2017)
>
> *Naturligtvis har det varit en resa* (Riksantikvarieämbetet, 2018)
>
> *Det har varit en viss tröghet i processen med kulturmiljöfrågorna* (Länsstyrelsen, 2018)
>
> *Man har fått lite laga efter läge och skapa det som behövs och se hur det ser ut, kanske lite fem över tolv också.* (Göteborgs stad: stadsmuseet, 2018)
>
> *Det handlar mest bara om att ta sig framåt. Vi har ett mål – vi vet vad vi gör och vi vet vart vi vill. Och så får man rensa, så får man bara ta bort, inte fastna.* (Göteborgs stad: stadsmuseet, 2018)
>
> *Det har varit väldigt trevande, och det har inte funnits någon mall, det har uppfunnits efterhand som det har rullat på känns det som, inte alltid med så positiva resultat.* (Göteborgs stad: stadsmuseet, 2018)

Vi har ändå kommit ganska långt eftersom vi har stöttat varandra och drivit på varandra och tagit på oss kanske lite mer än man skall och har inte något tydligt definierat uppdrag. (Göteborgs stad: stadsbyggnadskontoret, 2017)

Det kanske är så att vi har behövt den här tiden. I efterhand kanske man tänker att "ja, vi kanske har gjort det och det", men jag (…) kan bli väldigt frustrerad över att nu tror jag att jag har fattat hur jag skall göra, och så går jag fem steg framåt och sen på nästa möte måste jag backa tio steg. Men (…) jag har givetvis lärt mig massa saker också att jag kanske inte skall ta för givet att jag förstår allting och bara kan köra på. (Trafikverket, 2018)

Göteborg Förstärkt har blivit ett viktigt dokument där man försöker precisera vad det här Villkor 1 innebär för kulturmiljön och skriva avtal kring det. (Göteborgs stad: stadsmuseet, 2018)

Det här projektet (…) kommer vara nästan ett flaggskepp när det gäller hur man hanterat kulturmiljön. Jag menar, vilket annat projekt har fyra handlingsplaner – eller en handlingsplan med tre bilagor – det finns ju inte, det har jag aldrig sett. (Trafikverket, 2018)

Man vet inte vad det blir – nu har förslag diskuterats fram - vi får se vad det blir i verkligheten. Vi är väldigt försiktiga, det är inte så att det är så här det kommer bli – att nu kommer vi göra allt det som föreslås. (Göteborgs stad: stadsmuseet, 2018)

4. Synen på kulturmiljö och kulturmiljöarbetets syfte

I följande avsnitt presenteras parternas perspektiv på kulturmiljö och syn på syftet med kulturmiljöarbete samt uppfattning om infrastrukturprojektets påverkan på kulturmiljön. Perspektiven belyses med hjälp av kulturvårdsteoretiska begrepp som presenterats i kapitel 2, och ämnar skapa en förståelse för parternas olika bevekelsegrunder.

4.1 Parternas perspektiv på kulturmiljö och kulturmiljöarbetets syfte

Parternas förståelse av kulturmiljö och förhållningssätt till kulturmiljöarbete motsvarar till stor del vad Ashworth[49] benämner en *preservation*-diskurs (kulturmiljön skall skyddas och skademinimeras) och en *conservation*-diskurs (kulturmiljön skall brukas och utvecklas). Dessa två diskurser dominerar också lagrummen och det operationella kulturmiljöarbetet i samhällsplaneringen generellt. Vissa respondenter drar en skiljelinje mellan definition av kulturmiljö utifrån yrkesroll strikt kopplat till Västlänksprojektet och ett mer personligt/allmänt hållet perspektiv. Riksantikvarieämbetets representant beskriver exempelvis tydligt skillnaden mellan projektets ambitioner, stadens bredare syn på kulturmiljön och en tolkning av kulturmiljöfrågor att bevaka utifrån den egna rollen som samrådspart:

> *Kulturmiljö är egentligen alla möjliga spår av människan i den fysiska miljön. Sen vad som är kulturmiljö som är viktigt i det här projektet så är ju det vissa saker. Sen vad som är viktigt för mig att bevaka det är ytterligare en dimension. Vi tänker på riksintresset och de motiv och uttryck som finns kopplade till riksintresset, exempelvis. Sen tycker jag att det är bra att parkmiljöerna och träden och alltihop som man jobbar mycket med är viktiga aspekter av kulturmiljön.* (Riksantikvarieämbetet, 2018)

Fokus bland samrådsparterna ligger inte bara på enstaka objekt utan även samlingar av objekt (miljö), och särskilt lyfts begreppet ”plats” fram. Tidsmässigt ligger fokus främst bak i tid (vad människor tidigare åstadkommit och lämnat efter sig) men även brukarperspektivet i samtid anses viktigt (där livet äger rum idag) och i enstaka fall nämns framtid (vad vi lämnar efter oss till nästa generation). I enstaka fall betonas kulturmiljöns inneboende värden medan majoriteten av parterna har ett antropocentriskt förhållningssätt, dvs. kulturmiljön erkänns viktig därför att den betyder någonting för människorna som bor, verkar och besöker Göteborg.

På frågan varför kulturmiljöarbetet är viktigt lyfts särskilt vikten av att understödja kunskap, individuell och kollektiv identitet, sammanhang och attraktionskraft. Riksantikvarieämbetet uppehåller sig kring uttrycken för riksintresset och menar att kulturmiljöarbetet öppnar upp möjligheter för att öka läsbarheten då den befästa staden Göteborg idag är till stor del osynlig, dold under mark. Mellan Trafikverket och de tillfrågade från stadsbyggnadskontoret och kulturförvaltningen inklusive Göteborgs stadsmuseum framkommer ingen påtaglig skillnad i uppfattningen om vad kulturmiljöarbetet syftar till[50]. Sammanfattningsvis anser parterna att kopplingen mellan varsamt kulturmiljöarbete och identitetsbyggande är särskilt stark, vilket också hänger samman med stärkande av faktorer såsom sammanhang i tid och rum, relationer, välmående, trygghet, attraktivitet och karaktär. Ibland anses dessa aspekter inte bara gagna lokala medborgare, utan även människor som besöker och vill etablera verksamhet i Göteborg. För att lyckas åstadkomma detta krävs en varsamhet gällande det s.k. historiska källmaterialet, det som ger oss kunskap om stadens historia och det som avslöjar varför staden ser ut som den gör idag. En representant (Trafikverket) lyfter

[49] Ashworth (2011)
[50] Bilaga 3 redogör för samtliga citat från dessa två parter där nyckelord är särskilt markerade.

särskilt fram vikten av förhandling mellan olika former av källmaterial utifrån ett samtids- och framtidsperspektiv:

> *Allt behöver inte bevaras, utan det skall finnas ett värde, och det skall vara ett värde för oss som lever nu och kommande generationer.* (Trafikverket, 2018)

Samtidigt kommenterar enbart stadsbyggnadskontorets representant att de expertbedömningarna som gjorts inför samråds- och gestaltningsförslag m.m. inte egentligen räcker för att till fullo fånga upp kunskap om hur kulturmiljön verkligen påverkar identitet och hur människor faktiskt förhåller sig till platser inom Göteborgs riksintresse. Representanten hade gärna sett ett ökat användarperspektiv och menar att olika former av medborgardialog saknats i processen:

> *Det finns ju andra dimensioner som vi kanske inte – alltså vi är väldigt så där professionsinriktade – men då tänker jag kanske inte bara kulturmiljö i sig – jag tänker det här andra dimensionen, enligt Europeiska Landskapskonventionen. Alltså de som brukar platser, var kommer deras förståelse och bild in? Den tycker jag att det är ingen som diskuterar överhuvudtaget. Det är de här professionella uppfattningarna, expertkunskapen som tas om hand, och det andra finns inte med.* (Göteborgs stad: stadsbyggnadskontoret, 2017)

Fokus har istället, enligt representanten, varit att släcka bränder, medan man inte haft förmågan att hämta hem åsikter, kunskap och värdebeskrivningar utifrån lekmannaperspektiv. I ljuset av den mediala och politiska debatten om *ekonomisk felprioritering och elitistisk politik* (se avsnitt 3.3.1) hävdar samtidigt en representant från Göteborgs stadsmuseum att det är svårt att se hur någon form av medborgardialog skulle rymmas i den omfattande och konfliktfyllda process som varit.

Kulturmiljön som hanterats inom samrådsprocessen utgörs därmed av vad Harrison[51] benämner det *officiella kulturarvet* (objekt och områden utpekade av offentliga aktörer och skyddade genom lagstiftning). *Inofficiellt kulturarv* (icke lagskyddade objekt och områden som uppmärksammas av andra än offentliga aktörer) har haft i princip inget utrymme i diskussionen, utöver ett generellt helhetsgrepp och behovet av att stärka stadens mellanrum som hävdats av representanter från Göteborgs stad. Vad som hanteras som kulturarv och av kulturhistoriskt värde i samrådsprocessen legitimeras på så sätt genom de antas motsvara värderingar i samhället i stort.

4.2 Infrastrukturprojektets påverkan på kulturmiljön

Ovan beskrivs samrådsparternas perspektiv på vad som utgör kulturmiljö och syftet med kulturmiljöarbetet rent generellt. I detta avsnitt redovisas den sammantagna uppfattningen om hur infrastrukturprojektet Västlänken specifikt påverkar kulturmiljön (så som den beskrivits av dem själva). Svaren, som redovisas i bilaga 4, kan dock inte tolkas som heltäckande då parterna fick svara spontant, men ämnar visa på huruvida förhållningssätten skiljer sig märkbart eller ej.

Sammanfattningsvis menar de personer som är mest kritiskt inställda att riksintresset för kulturmiljö och särskilt den befästa staden redan är kraftigt påverkad och projektet har en kumulativ effekt med ytterligare negativ påverkan. Denna uppfattning är i linje med de perspektiv som samrådet måste förhålla sig till juridiskt genom regeringens och

[51] Harrison (2013)

Länsstyrelsens bedömning om påtaglig skada. En mindre kritisk inställning antyds hos de som anser att påverkan på stadens kulturmiljö egentligen blir som störst under själva byggtiden. De minst kritiska hävdar förvisso att fornlämningen påverkas, men att infrastrukturprojektet framförallt har positiv verkan på kulturmiljön eftersom det möjliggör ett nytt sätt för stadens människor att transporteras vilket bidrar till en ny kultur varpå ny historia läggs till befintliga lager. Det senare perspektivet ansluter till diskursen om *Hållbart resande och ekonomisk drivkraft* (se avsnitt 3.1.1). En osäkerhet och mer eller mindre påtaglig oro framträder främst i fråga om eventuella skador på byggnader trots kontrollåtgärder, eventuellt avvikande arkitektur trots specifikation i detaljplan, samt den långsiktiga effekten som ett ökat exploateringstryck kring stationsområdena kan bidra till.

Sammanfattningsvis kan konstateras att åsikter om vad som utgör kulturmiljö och varför kulturmiljöarbetet är viktigt inte nämnvärt skiljer sig åt mellan samrådsparterna. Däremot skiljer sig åsikterna åt beträffande hur specifikt Västlänken kommer påverka kulturmiljön. Olika mål och prioriteringar ramar in skilda föreställningar om vad som går förlorat och vad som erhålls. Som deltagare i ett samråd är det inte väsentligt att parterna har överensstämmande perspektiv på kulturmiljö eller är av samma åsikt gällande de långtgående konsekvenserna. Däremot är det av vikt att parterna är överens om principiella strategier som möjliggör förhandling vad gäller prioritering av åtgärder och finansiering med syfte att tillvarata kulturmiljön. En kartläggning kan göras initialt för att öka förståelsen för varandras perspektiv samt rama in begrepp, förväntningar och svårigheter. Dessa reflektioner utgör bas för rekommendationer i avsnitt 8.

5. Orsaker till motsättningar

I kapitel 3 beskrivs en process som av parterna initialt skildrats som lång och besvärlig, men där man efterhand närmat sig en samsyn och en situation som av deltagarna själva åtminstone delvis kan beskrivas som en framgång. I detta kapitel skall vi mer i detalj beskriva några av de faktorer som bidragit till knutarna i processen, men också några av de händelser och handlingar som bidragit till att lösa upp dessa.

Trafikverket har genom myndighetsbeslutets bindande Villkor 1 förbundit sig att lokalisera och utforma Västlänken så att negativa konsekvenser för kulturmiljön och stadsmiljön i övrigt, inklusive parker och grönområden, så långt möjligt begränsas. De skall också så lång möjligt bevara, synliggöra och införliva berörda fornlämningar i den nya anläggningen[52]. Metoder för detta diskuteras i samråd med Länsstyrelsen Västra Götaland, Riksantikvarieämbetet och Göteborgs stad (stadsbyggnadskontoret och stadsmuseet).

Ett antal kontroverser under arbetsprocessen har särskilt utmärkt sig i forskningsmaterialet. För att analysera bakgrunden till dessa har vi speciellt uppmärksammat ett antal generella faktorer som identifierats i litteraturen som varande av särskild vikt[53]. Dessa är *tillgång till deltagande, beslutsfattande, budgetering, domäner, agendor* och *genomförandemetoder*. Vi analyserar hur konkurrerande och motstridiga tolkningar av dessa faktorer kommer till uttryck i samrådsprocessen om kulturmiljö.

Vi har grupperat analysen under fyra olika rubriker. Avsnittet *Deltagande på olika villkor?* fokuserar främst på tillgången till deltagande, beslutsfattande och budgetförutsättningar. *En oklar uppgift?* uppehåller sig särskilt vid planeringens och parternas olika förutsättningar och domäner medan *Otydlighet och brist på tillit?* hanterar parternas kompetens och erfarenheter kopplat till förtroende för processen, medan *En tillräckligt strukturerad agenda?* behandlar generella och återkommande problem vad gäller språk och arbetssätt. Några vattentäta skott emellan de olika frågorna finns dock inte. I påföljande kapitel pekar vi på framgångar och lärdomar av samråds- och samverkansprocessen.

Det skall understrykas att vår analys i huvudsak baseras på hur deltagarna i processen upplevt denna och deras berättelser – om man ansett sig ha tydliga mandat, resurser och uppdrag etc. – inte på ett försök att beskriva förhållandena på ett formellt eller objektivt sätt. Däremot har dessa upplevelser relaterats till sakförhållanden så långt varit möjligt. Vi har alltså, utifrån en övergripande teoretisk analysram, velat klarlägga vad som, utifrån vad de deltagande parternas representanter uppger, utgjort hinder och möjligheter i processen.

5.1 Deltagande på olika villkor?

Regler för *tillgång till deltagande*[54] i en process avgör vilka personer, grupper, och förmågor som har tillträde till processen och påverkar således vilka konflikter, problem och strategier som kommer att övervägas i beslutsfattande och implementering. Det påverkar också vad som inte beaktas. Genom Villkor 1 fick den formella

[52] Regeringsbeslut 2014-06-26
[53] Bryson & Crosby (1993; 1996); Fredriksson (2011; 2015).
[54] Bryson och Crosby (1993), sid. 184

samrådsgruppen för kulturmiljö i Västlänken av regeringen tillskrivna roller som i sig fått följder för processens innehåll och utfall.

Trafikverket är den myndighet som ansvarar för planerandet och byggandet av Västlänken på uppdrag av Sveriges riksdag och regering. Myndigheten har stor kapacitet att utöva inflytande över de beslut som tas inom projektets olika formella mötesplatser och grupperingar såsom samrådsgruppen för kulturmiljö. Inom ramen för Villkor 1 har de tolkningsimperativet, samt utgör sammankallande part för samrådsprocessen om kulturmiljö. Deras främsta mål är att driva igenom åtgärder som de anser är bäst för projektet och de har rådighet för allting under mark.

Göteborgs stad representeras inom arbets- och referensgruppen för kulturmiljö av stadsbyggnadskontoret och stadsmuseet. Dessa parter har *tillgång till deltagande* men har mindre kapacitet än Trafikverkets representanter att utöva inflytande över beslut vad gäller tunnelanläggningen under mark. Göteborgs stad har planmonopol och uppdraget att förvalta Göteborgs kulturmiljö, där de har rådighet över allting ovan mark[55], inklusive stationsområdena. Det främsta målet för Göteborg stad är att driva igenom åtgärder som de anser är bäst för staden.

Länsstyrelsen har genom referensgruppen *tillgång till deltagande* som sanktionerande part, dvs. de har inte mandat att föreslå åtgärder men däremot att godkänna eller underkänna projektets riktning. Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet för Villkor 1 samtidigt som de bevakar riksintresset och enskilda byggnadsminnen enligt kulturmiljölagen.[56] Riksantikvarieämbetet är samrådspart med uppsikt över riksintresset och tillsynsmyndighet – och därmed sanktionerande part – gällande statliga byggnadsminnen enligt regeringsförordning (2013:558). Regeringens tilldelning av rollen som samrådspart är ovanlig för Riksantikvarieämbetet som inte ofta involveras eller berörs i dessa skeden av en planeringsprocess.

[55] Göteborgs stad har inte rådighet och förvaltningsansvar för alla kraftigt påverkade (kultur-)miljöer. Andra parter inkluderar Svenska kyrkan, privata fastighetsägare, Jernhusen, Statens Fastighetsverk m.fl. Beskrivningen illustrerar dock kontrasten till Trafikverkets rådighet ovan mark i arbetet med Västlänken.
[56] Kulturmiljölag (1988:950)

Tabell 5. Huvudsaklig rollfördelning inom samrådsprocessen mellan åren 2016–2018.

Part	Ansvar i arbetsgrupp	Ansvar i referensgrupp
Trafikverket	Sammankallande. Sätter dagordning. Arbetar fram förslag på åtgärder i samverkan med övriga inom arbetsgrupp.	Sammankallande. Miljösamordning. Sätter dagordning. Presenterar åtgärdsförslag och diskussionspunkter.
Riksantikvarieämbetet	-	Samrådspart för Villkor 1 och tillsynsmyndighet för statliga byggnadsminnen. Nationell uppsikt över riksintresset.
Länsstyrelsen	-	Samrådspart för Villkor 1 och tillsynsmyndighet för enskilda byggnadsminnen samt för Villkor 1. Regional uppsikt över riksintresset.
Gbg Stad: stadsbyggnadskontoret	Arbetar fram förslag på åtgärder i samverkan med övriga inom arbetsgrupp.	Samrådspart för Villkor 1.
Gbg Stad: Stadsmuseet	Arbetar fram förslag på åtgärder i samverkan med övriga inom arbetsgrupp.	Samrådspart för Villkor 1.

5.1.1 Beslutsfattande och mandat

Parterna har en samstämmig uppfattning om samrådets förutsättningar för och respektive parts faktiska tillgång till beslutsprocessen beträffande Villkor 1. Trafikverkets representanter anser sig ha tillgång till beslutsprocessen medan Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsens parter anser sig inte ha det, och hävdar samtidigt att de inte heller skall ha det. Göteborgs stads samtliga representanter menar likaså att de kan påverka diskussionen och komma med förslag men att beslut tas på andra nivåer.

Samtidigt har Trafikverket stundvis upplevt en svårighet i det att representanterna från Göteborgs stad och länsstyrelsen inte har mandat att tillgodose och besluta om frågor som är av prioritet. Jämförelsevis har Trafikverket en mer direkt intern beslutshierarki. Eftersom representanterna inom arbets- och referensgruppen inte har beslutsmandat, har Trafikverket i speciella fall behövt – och också kunnat – lyfta exempelvis budgetfrågor i en styrgrupp med ledande företrädare för Trafikverket, Göteborgs stad och Västra Götalandsregionen för omedelbara beslut.

Samtidigt upplever även Trafikverkets representanter inom det formella samrådet att vissa beslut ligger bortom deras mandat:

> *Vi kan inte besluta om åtgärder (…) eftersom vi inte har rådigheten över marken så det måste först beslutas inom staden. Så allt måste in i Göteborgs stads organisation som har byggts eller byggs under vägens gång.* (Trafikverket, 2018)

I ljuset av personalbrist på Göteborgs stads kulturförvaltning kom temporärt direktören för kulturförvaltningen att medverka på samrådsmöten hösten 2017. Representanter från Trafikverket och Göteborgs stad upplevde då en viss förändring i gruppdynamik då frågor kunde få ett snabbare avslut eftersom definitiva beslut, alternativt beslut om vidare strategier, kunde tas vid sittande bord.

Samtidigt som uppfattningen om formella beslutmandat är samstämmig mellan samrådsparterna upplevs ansvarsfördelningen vara mer otydlig i det praktiska genomförandet. På frågan om det är tydligt vems uppdrag det är att tillgodose och besluta om frågor som uppkommer i samrådsarbetet framkom en del skilda svar. Trafikverket menar att stadens brist på samordning skapar otydlighet, medan Riksantikvarieämbetet och några av Göteborgs stads representanter menar att det råder otydlig ansvarsfördelning mellan kommun och Trafikverket. Samtidigt menar länsstyrelsen att själva samrådsprocessen har varit relativt otydligt strukturerad vilket försvårat uppdragsspecificeringen, medan ytterligare en av Göteborgs stads representanter påpekar otydligheten i vem som avgör när villkoret är uppfyllt. Respektive punkt behandlas mer utförligt i kommande avsnitt.

Beträffande ansvar för kulturmiljöfrågan förväntade sig representanter från Göteborgs stad att Trafikverket skulle ta mer initiativ och ansvar inom den egna organisationen, samt att ambitionsnivån skulle vara högre. Detta givet att järnvägsanläggningen dels påtagligt skadar riksintresset för kulturmiljövården, dels att den påverkar staden som helhet gällande t.ex. ”livet på plats” och synergieffekter.

> *Jag upplever inte att Trafikverket har tagit initiativet att föra processen framåt genom att säga ”Ja, men då ser vi att vi behöver ta fram det här underlaget - då sätter vi en konsult på att göra det”. Istället har vi legat framme och jobbat fram utkast till handlingsprogram. Vi har jobbat med att få igång det här projektet med Göteborg Förstärkt kring befästningsstaden.* (Göteborgs stad: stadsmuseet, 2018)

Representanter från Göteborgs stad upplever samtidigt att de känt sig tvungna att gå långt utanför sina normala befogenheter. Dels beror detta på personalbrist, dels att de känt sig tvungna att börja arbeta på ett mer pro-aktivt sätt än vad de tidigare varit vana vid. I avsaknad av beställningar har arbetet bedrivits spontant och följt ett kontinuerligt behov av nya eller mer konkretiserade underlag.

> *Om man skall vara lite krass så det är ju ändå vi som har minst beslutanderätt i den processen, det får man ju ändå säga. I början var vi ganska mycket av stöd eller passagerare i de diskussionerna. Men vi behövde ju komma fram så (…) vi har haft väldigt mycket ansvar för hur det skall drivas framåt - initiativet har inte funnits från något håll, utan (…) det har varit från stadens handläggare egentligen, inte bara vi utan andra också.* (Göteborgs stad: stadsmuseet, 2018)

Upplevelsen av högt ansvarstagande bottnar också i föreställningen att kulturmiljöfrågan är bredare och mer komplex än vad som ryms inom ramarna för Villkor 1. Därmed menar till exempel en representant för stadsbyggnadskontoret att det krävts uppfinningsrikedom och att man ibland måste gå utanför sitt vanliga mandat och ansvar för att kunna driva igenom saker som berör sakfrågan.

Beträffande ansvar förväntade sig samtidigt Trafikverket att riksintresset för kulturmiljö skulle varit tydligare tolkat och bearbetat i översiktsplan och i detaljplaner inför det formella samrådet. Trafikverket förväntade sig också att man inom Göteborgs stad skulle haft en mer samordnad syn på prioriteringar vad gäller hantering av riksintresset.

> *Jag upplever att diskussionen om riksintresset varit väldigt svår (...). Nästan att man lägger den i knät på oss, att vi skall lösa den. Och vi skjuter ifrån oss det – ”det här är en fråga som ni* (Göteborgs stad) *skall ha löst”.* (Trafikverket, 2018)

Den tilldelade roll- och beslutsfördelningen och det faktum att ansvaret för kulturmiljöfrågan upplevdes som ojämlik och varierande i tydlighet kom att ytterligare

kompliceras av faktorer bortom parternas påverkansmöjlighet. En av de främsta orsakerna till frustration bland parterna var en bristande samordning i Göteborgs stad vad gäller organisering kring och prioritering av hur staden skall utvecklas i framtiden, vilket beskrivs nedan.

5.1.2 Komplexitet: Samordning och intern kommunikation

Parterna är överens om att det hade varit lättare att förankra ambitioner och ta beslut om åtgärder som berör kulturmiljön i Västlänksprojektet om Göteborgs stad hade haft en tydlig och samlad kulturmiljöstrategi i ett tidigare skede. Ett flertal respondenter från Göteborgs stad menar att när Västlänken gick från idé till genomförande, så var det ont om tid för förhandling samtidigt som det saknades en samsyn om prioritet mellan stadens olika förvaltningar.

> *På ett sätt var det mycket svårare att jobba med de här frågorna inom staden internt (…) än vad det var med Trafikverket i många sammanhang.* (Göteborgs stad: kulturförvaltningen, 2017)

Det fanns enligt en respondent från Göteborgs stadsledningskontor redan tidigt i förhandlingarna en vilja – om än orealistisk – att stadens förvaltningar, både internt och gentemot Trafikverket, skulle tala med *en* röst för att undvika mer negativ press och för att förhandlingarna skulle ske mer effektivt (se avsnitt 3.1.1. om diskursen att Västlänken skulle utgöra en del av diskursen *ekonomisk felprioritering och elitistisk politik).*

> *Ett återkommande dilemma är att Trafikverket säger ”nu vill vi prata med staden”. För här har vi Kulturförvaltningen, Stadsbyggnadskontoret, Trafikkontoret, Park- och Naturförvaltningen osv. Staden har nog varit lite otydlig. (…) Det har varit ganska dyrköpt. Det hade underlättats om vi hade förberett oss lite mer.* (Göteborgs stad: stadsledningskontoret, 2017)

Brist på samsyn mellan förvaltningarna kan kortfattat förklaras utifrån, vad som noterades i det inledande kapitlet, att Göteborgs stad genomgår en omfattande stadsomvandlingsprocess med hårt exploaterings- och förtätningstryck, där Västlänken bara utgör ett av många stora projekt. Vidare noterades inledningsvis att Göteborgs stad har sedan flera år tagit fram nya strategier för att möta exploateringstrycket. Bland annat med Vision Älvstaden[57], ett kulturprogram[58], en grönstrategi[59], en strategi för utbyggnadsplanering[60], samt en arkitekturpolicy[61]. Dessa strategier har utvecklats parallellt med planerandet av Västlänken. Det har därmed inte funnits en utstakad och tydlig riktning och prioritering att förhålla sig till för tjänstemän med ansvar för kulturmiljön.

En respondent från stadsledningskontoret framhåller också att kulturmiljöfrågan fått succesivt ökad dignitet i kulturnämnden men att begrepp som ”bevarande” är svårt att få gehör för i ljuset av exploateringstrycket och politiska krav på ökat bostadsbyggande. Även om arbetet går i positiv riktning menar respondenten att det tar tid att förändra språkbruk inom förvaltningarna och förankra nya strategier.

---

[57] Göteborgs stad (2012) *Vision Älvstaden*
[58] Göteborgs stad (2013), *Kulturprogram för Göteborgs stad*
[59] Göteborgs stad (2014), *Göteborgs grönstrategi för en tät och grön stad*
[60] Göteborgs stad (2014), *Strategi för utbyggnadsplanering 2035*
[61] Göteborgs stad (2018), *Arkitekturpolicy för Göteborgs stad*

I denna situation upplevde särskilt tjänstemän på Göteborgs stadsmuseum att det blev svårt att lyfta viktiga och tidskrävande frågor såsom hur exploateringen påverkar staden generellt; hur risken att viktiga historiska spår går förlorade kan minskas; hur kulturmiljön kan stärkas när någonting skall rivas eller ersättas; hur olika kulturpolitiska mål skall prioriteras; samt vilken den gemensamma bilden av staden är. Då planerandet av Västlänken gick i snabb takt upplevde de en svårighet att driva sina kärnfrågor både internt inom staden och inom samverkansprocessen med Trafikverket. Det har funnits en viss oro bland företrädare för kulturmiljöfrågor att andra parter upplever de som reaktionära istället för en proaktiv och given samverkanspart.

> *… att man hela tiden upplevdes som någon slags bromskloss, en stopp, något besvärligt.* (Göteborgs stad: stadsledningskontoret, 2017)

Avsaknad av samordning inom Göteborgs stad resulterade dessutom i en tidsmässigt krävande process att demokratiskt förankra de beslut som togs inom olika arbetsgrupper för samverkan i andra frågor mellan staden och Trafikverket gällande Västlänken. Detta skapade frustration hos samtliga parter, även hos Trafikverket.

> *Generellt så hade vi trott – framförallt vad gäller staden – att det skulle gå snabbare, att de skulle vara beredda att tillsätta mer resurser och så. Det tog väldigt lång tid innan vi fick riktiga representanter kan man väl säga från staden. Vilket ju också påverkar processen med länsstyrelsen bland annat, de tyckte ju att de aldrig fick några svar. Men samtidigt är det ju så att vi alltid tycker att alla andra agerar för långsamt och det hänger nog ihop med att Trafikverket (…) är rätt duktiga på att sätta till resurser och tidplan och få igenom processer.* (Trafikverket, 2018)

Trafikverket menar också i linje med vad som presenteras ovan, att Göteborgs stad inte alltid är samordnade i sina krav. De upplever en svårighet i att olika förvaltningar ibland ställer ett flertal olika krav, som inte sällan konkurrerar med varandra. Samtidigt påpekar en representant från Trafikverket att om man skall man bli frustrerad över att demokrati tar tid, arbetar man nog på fel ställe.

Det framkommer att det finns flera parallella *arenor* där det råder brist på samordning och medhörning mellan olika aktörer. Interna grupperingar tycks i många fall ha svårt att kommunicera över organisationsgränser. För att möta kraven på prioritering och tydlighet som ställs på stadens förvaltningar i samband med exploateringstrycket, där Västlänksarbetet utgör en del, har Göteborgs stad också genomgått en omorganisation under 2017 och 2018. Det hade behövts redan initialt tydligare samordning och uppluckring gällande olika frågor/sektorer/funktioner (teknik, kulturmiljö etc.).

5.1.3 Långa förlopp: utmaningar i kontinuitet och kompetensöverföring

I och med en upplevd avsaknad av helhetsgrepp har det under lång tid bland tjänstemän på Göteborgs stad, funnits en oro för hur kulturmiljöarbetet bäst bör bedrivas i ett skede där man fortfarande kan påverka Trafikverkets prioriteringar och finansieringsåtaganden. Man har konstaterat att Västlänksprojektet fortskrider, oavsett uppnått villkor för kulturmiljö eller inte. Därmed blev trycket på Göteborgs stads representanter att färdigställa ett handlingsprogram för kulturmiljön och sluta avtal var extra hårt på grund av för lite resurser, både ekonomiska och personalmässiga, vilket ställer höga krav på de som kommer in som nya och tar över arbetet. Bland annat slutade och ersattes flera personer i ledande ställning under perioden 2016–2017. Det leder till behov av omtag så att den gemensamma synen som stegvis utvecklas i en

grupp kan traderas till den nya medlemmen, och innebär alltid en inbromsning eller till och med en tillfällig tillbakagång i arbetet. I detta fall föranledde det till exempel försening i ärendehantering, förändrad prioritetsordning och ökad arbetsbelastning för tjänstemännen på kulturförvaltningen.

> *Man kan ju konstatera att processen i det stora hela har kostat en massa folk. Det är folk överallt i stan som har slutat, och gått in i väggen, och bytt arbeten och… Det saknas folk överallt och vi är i ett läge där väldigt, väldigt mycket hänger på enskilda personer.* (Göteborgs stad, stadsmuseet 2018)

Den långa tidshorisonten medför också att investerad tid och engagemang bland enskilda representanter har kommit att spela en viktig roll i själva samverkansprocessen.

> *Den erfarenhet och den dialogen, och det sätt man pratat fram till idag, betyder ju också något.* (Göteborgs stad, stadsmuseet 2018)

Samspelet mellan personer som arbetat tillsammans över längre tid betyder mycket för hur sakfrågor tas omhand och hur förväntningar byggs upp. De enskilda som deltagit har alltså som individer fått erfarenheter och lärdomar om såväl sakfrågor och processen, samt i någon mån de andra parternas förutsättningar och perspektiv. Även själva processen har utvecklats över tid då parternas perspektiv och förståelse för olika frågor framkommit, och där olika utmaningar lett till omtag och nya strategier. Det är tydligt att samarbetet blivit lättare under processen, men det är inte självklart att resultaten som de olika parterna förväntat sig eller önskat därmed blivit realiserade. Däremot har parterna längs processen hittat strategier att hantera de uppkomna situationerna för att möjliggöra att komma vidare.

5.1.4 Resurstillgång och resursfördelning

Regeringen ställde i och med Villkor 1 ett krav på tillvaratagande av kulturmiljön. Det ställer i sin tur krav på resurser inom förvaltningarna för att kunna personalsätta och delta i arbetet.

Inom Trafikverket har miljösamordnaren och ytterligare en tjänsteman haft budgeterade arbetsuppgifter för att samverka om kulturmiljö. Övriga två respondenter från Trafikverket har inte haft en direkt budgeterad arbetsbeskrivning för just kulturmiljöfrågor, men deras arbetsinsats har bekostats inom generell ram. Representanter för Riksantikvarieämbetet, länsstyrelsen och stadsbyggnadskontoret upplever inte att krav på samverkan sker på bekostnad av deras övriga arbetsuppgifter utan bedömer att det finns en tillräcklig budget för deras medverkan, även om arbetsbelastningen periodvis är väldigt hög.

Göteborgs stadsmuseums representanter upplever däremot att det initialt hade behövts extra medel utöver befintlig ram för medverkan som samrådspart för Villkor 1 samt för arbetet med parallella uppdrag såsom arbetet med den kommunala detaljplaneringen som har med Västlänken att göra. Ekonomiska medel var inte avsatta i budget förrän 2017. Tidvis har vissa extra medel beviljats och extra personal anställts för att underlätta arbetet med övriga löpande uppgifter.

En representant från kulturförvaltningen menar att kulturen har fått en tydligare roll och blivit politiskt prioriterad först de senare åren. Samtidigt som det är ett tydligt uttalat regeringsvillkor har det varit otydligt allt sedan projektet startade hur respektive part skall jobba med frågan:

> *Det är väl så att Trafikverket kommer stå för kostnaderna när man identifierar åtgärder, men hela det beredande arbetet, det är där vi haft problem med att hantera det inom befintlig ram.* (Göteborgs stad: Göteborgs stad, Kulturförvaltningens ledning, 2018)

För att tillmötesgå ett upplevt behov av en tydligare länk mellan Trafikverket och Göteborgs stad gällande kulturmiljöstrategiska frågor finansierade Trafikverket 50% av en heltidstjänst på Göteborgs kulturförvaltning. Personen, som också kom att ingå i samrådsprocessen, tillsattes hösten 2016. Tjänsten har därefter varit vakant i omgångar men en ny person tillsattes senast 2018.

Att de som ingår i en arbetsgrupp har olika förutsättningar att bedriva arbetet skapar i sig svårigheter, och kan ligga till grund på orealistiska förväntningar på vad olika parter kan bidra med och inom vilka tidsramar. I stora projekt som pågår över lång tid krävs en beredskap för detta, och behöver då budgeteras hos berörda parter som del av utvecklingsarbetet. Det blir alltså viktigt att tydliggöra behovet av tid för samverkan, och även beredande arbete i respektive organisation och också i det gemensamma arbetet.

5.2 En oklar uppgift?

Inom den organiserade mötesplatsen – *arenan* – är framgång beroende av att strategiarbetet bygger på med den gemensamma (mentala) bild som formats i den mobiliserande mötesplatsen – *forum*. Det framkom redan i det inledande skedet av samrådsprocessen om kulturmiljö att parterna hade olika uppfattningar om möjligheten att arbeta vidare strategiskt mot att ta för kulturmiljövårdens parter fördelaktiga beslut – *court* – eftersom de inte hade en gemensam målbild. I det följande förklaras detta mer i detalj. Inledningsvis beskrivs svårigheten med att hantera en planeringsparadox: villkorsformuleringen var inte samstämmig med de möjligheter som förelåg. Därefter beskrivs oklarheter beträffande hur pass prioriterad kulturmiljöfrågan är inom Västlänksprojektet. Avslutningsvis redovisas hur Trafikverket och Göteborgs stad kom att arbeta parallellt med olika strategier och vilka oklarheter som kvarstår beträffande hur dessa är kopplade till varandra.

5.2.1 Planeringsparadox: krav som inte kan uppfyllas

En dominerande kontrovers inom samrådsprocessen var tolkningen av regeringens Villkor 1 och möjligheten att bevara, synliggöra och införliva berörda fornlämningar i den nya anläggningen. Efter omfattande diskussioner kom parterna fram till att det fanns en diskrepans mellan vad parterna var förordnade att göra och hur förutsättningarna såg ut, eftersom det rent praktiskt inte går att införliva eller synliggöra fornlämningar inom anläggningen. Påträffas arkeologiska fynd där den framtida anläggningen skall byggas innebär detta ett borttagande på grund av de nödvändiga konstruktionsarbetena. Villkor 1 betraktas därför av samtliga parter som ”undflyende” och svårt att förhålla sig till.

> *Som författare har man säkert tänkt jättemycket men man kan ju inte tänka på allt. Och man har förmodligen också en föreställning om den verkligheten som man yttrar sig om. Och när inte det stämmer så kan det bli väldigt konstigt. Just det här införliva och synliggöra förutsätter ju ett fysiskt bevarande som jag ser det rent språkligt. Och det kan vi inte göra, alltså borde egentligen villkoret formuleras om.* (Trafikverket, 2018)

Länsstyrelsen understryker att villkorets formulering egentligen bygger på diskussioner som fördes i ett skede som redan var passerat. Linjedragningen gick tidigare närmare en

del av befästningsverken och diskussionen som då fördes fokuserade på huruvida påtaglig skada skulle kunna undvikas om man lyckades införliva muren på något sätt[62].

> *Och det har nog stökat till i processen för den har man fått förhålla sig till, den kom väldigt sent och sen så blev den ändå styrande i diskussionen om hur man skulle uppfylla villkoret.* (Länsstyrelsen, 2018)

Parterna upplevde efterhand därmed ett behov att inom ramen för samrådet tolka villkoret (Bilaga 2). Efter att samrådsparterna fick möjlighet att ge synpunkter infogade Trafikverket hösten 2015 villkorstolkningen i handlingsplanen[63]. De viktigaste tolkningspunkterna är följande:

- *den nya anläggningen* utgörs av den anläggning Trafikverket kommer att bygga i form av ytspår och byggnadsverk för Olskroken planskildhet och Västlänken samt tågtunnel med tillhörande tekniska anläggningar, så som tryckutjämningsschakt, ventilationsschakt, brandgasschakt, mellanplan och uppgångar till markytan. Tillfälliga ytor under anläggningsskedet ingår i anläggningen under anläggningsskedet.
- Stationsbyggnaderna ingår inte i definitionen av *anläggningen.*
- *Kulturmiljö* tolkas som fornlämningar, byggnader samt stadens mellanrum och strukturer. De kulturhistoriska värdena är prioriterade.
- I begreppet *stadsmiljö i övrigt* är kulturvärdena prioriterade men även upplevelsevärden och bruksvärden ingår. Det är viktigt att funktioner i staden och livet i staden fungerar även under anläggningsskedet.
- I *parker och grönområden* har kulturvärden företräde gentemot andra värden så som exempelvis naturvärden.

Tolkningen framhåller att det är ”kulturvärden” som skall prioriteras när det gäller *stadsmiljö i övrigt*. Frågan är vad som avses med detta begrepp. Enligt den officiella uttolkningen av begreppet ”kulturvärde” enligt PBL[64] är detta en sammanfattande benämning på bebyggelsens kulturhistoriska, sociala och estetiska värden. Eftersom ”upplevelsevärden” och ”bruksvärden” i citatet ovan nämns som kompletterande värden har vi tolkat det som att trafikverket med ”kulturvärden” i detta sammanhang menar något mer avgränsat och handlar om *dokumentvärden* i linje med den etablerade begreppsanvändning inom kulturmiljösektorn[65]. Tolkningen av begreppen bevara, synliggöra och införliva är följande:

- berörda fornlämningar, de som både berörs direkt och indirekt av projektet, i första hand ska *bevaras* på plats för att autenticitetsvärdet är viktigt. I vissa lägen kan aktiva strategier behövas för att bevara, vilket kan innebära att fornlämningen *synliggörs*. Det kan göras på originalplatsen eller genom att

[62] ”Länsstyrelsens yttrande (2013-06-28 och 2013-12-13) formulerar i sina remissvar till samrådshandlingen för Järnvägsplanen lägesrapport maj och november 2013 att de vill att Trafikverket kompenserar för kulturvärden som skadas eller förloras genom att exempelvis tillvarata och långsiktigt tillgängliggöra och i järnvägsanläggningen integrera delar av befästningsverken”. Trafikverket (2014/2017) s. 11

[63] Trafikverket (2014/2017) s. 11–12

[64] Se till exempel Boverket kunskapsbank: https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/kulturvarden/kulturvarden-i-teori-och-praktik/vad-ar-kulturvarden/

[65] Se bland annat Unnerbäck (2002). I denna skrift består kulturhistoriskt värde av dokumentvärden och upplevelsevärden. Bruksvärdet är tillkommande nutida användningsvärden och ligger ej inom den kulturhistoriska värderingen. I *Plattform Kulturhistorisk värdering och urval*, Riksantikvarieämbetet (2015), definieras kulturhistoriskt värde än mer entydigt mot dokumentvärdet.

synliggöra objektet eller berättelsen i den nya anläggningen. En *införlivning* av fornlämningen innebär att synliggöra på plats, undvika skada och bevara så mycket som möjligt.

I tolkningen görs ingen uttalad geografisk avgränsning. Det görs dock tydligt att parternas tolkning av bevarande och synliggörande är att detta skall eller kan göras på originalplatsen (på plats) eller i den nya anläggningen, och att införlivning innebär att synliggöra på plats. I tolkningen av villkoret förekommer därmed inget omnämnande om eventuellt synliggörande av exempelvis kulturvärden *utanför* anläggningen. Parterna har vidare gjort följande tolkning av *negativa konsekvenser* samt *så långt möjligt*:

- *Med negativa konsekvenser* menas både planerade och oförutsedda konsekvenser som så långt möjligt ska undvikas. Begreppet *så långt möjligt* innehåller en rimlighetsbedömning som behöver kopplas till andra villkor som påverkar villkoret om kulturmiljön. De villkor som påverkar villkoret om kulturmiljö är villkor 4 om riktlinjer för hur projektet ska utformas för att minimera risk för översvämningar och villkor 6 som hanterar anläggningens utformning och dimensionering för självutrymning.

Villkor 1 visade sig bygga på redan passerade stadier men påverkade ändå samrådet påtagligt då parterna varit tvungna att förhålla sig till skrivelsen. Parterna har visat sig vara frustrerade över villkorsformuleringen som lever ett eget liv i processen och formar tolkningar och diskussioner. Villkortstolkningen berör dock inte kategorier av konsekvenser eller reviderade principer för att hantera bevarande, synliggörande eller införlivande. Teoretiska och principiella utgångspunkter för typer av egenskaper och värden utesluts också. Begreppen och avgränsningarna förblir fristående i relation till ”kompensatoriska åtgärder”, vilket diskuterats mellan parterna och som beskrivs i kapitel 5.4.3. Det kan också uppfattas som komplicerande att man i tolkningen blandar begrepp från olika tillämpningsområden utan närmare förklaring, vilket inte underlättat tydligheten i kommunikationen.

5.2.2 Hur pass prioriterad är kulturmiljöfrågan i Västlänksprojektet?

Bland samrådsparterna finns generellt en förståelse för svårigheten att bedöma de ekonomiska gränserna för tillvaratagandet av kulturmiljön i stora infrastrukturprojekt:

> *… även vi får ju någonstans hantera att det finns en gräns för hur mycket resurser man kan lägga på att värna kulturmiljön. Var gränsen går vet jag inte, men man kan ju inte ställa orimliga krav heller. Vi är också med i samhällsbygget, och man kan ju inte kräva att man skall lägga sextio miljoner på att spara ett träd i Haga, det går ju inte.* (Göteborgs stad: stadsmuseet, 2018)

Representanter från Göteborgs stad menar dock att en generellt försvårande omständighet i samrådsprocessen har varit att kulturmiljön inte tycks utgöra en utgångspunkt för arbetet med Västlänken. I stället upplever de att Trafikverket ser kulturmiljön som någonting som ”måste hanteras” eftersom den är ”i vägen” för tunnelbygget. Exempel på detta är kontroverser om murstenar vid Östra Hamngatan samt överdäckningen vid Skansen Lejonet som beskrivs i avsnitt 5.3.4 och 5.3.5.

Med konstprojektet Kronotopia visade Trafikverket ett intresse för konst som Länsstyrelsens representant gärna hade sett även för kulturmiljöfrågorna. För att koppla samman vision och form togs ett övergripande konstprogram med titeln Kronotopia

fram i samarbete mellan Trafikverket, Statens konstråd, Västtrafik, Konstenheten Västra Götalandsregionen, Göteborg stad och Göteborg Konst[66]. Tillsammans med Trafikverket har Statens konstråd genomfört två internationella konsttävlingar för gestaltningen av stationerna Haga, Korsvägen och Centralen samt infrastrukturområdet Olskroken. Länsstyrelsen menar följande:

> *Man har ju satsat till exempel mycket pengar på konsten inom Kronotopia, där man visade en mycket tydlig viljeinriktning. Jämfört med hur konsten lyftes fram, med bland annat tydlig budget, direktiv och tävlingar, framstod inte kulturmiljön som prioriterad.* (Länsstyrelsen, 2018)

En av Trafikverkets representanter menar att de specifikt tog ansvar för kulturmiljöfrågorna genom de konsekvenser och möjligheter som gestaltningsfrågorna kring de tre stationsbyggnaderna innebar. Här nyttjade Trafikverket gestaltningsarbetet i allmänhet och konsten i synnerhet för att bidra till att uppfylla Villkor 1, menar man. Trafikverket beskriver i handlingsplanen att de arbetar tillsammans med Statens konstråd med konst som ett medel att kompensera intrång, integrera och införliva den kulturmiljön som påverkas[67]. I arbetet med att identifiera exempel på åtgärder som förtydligar och stärker kulturmiljövärden ingår bland annat arkitektonisk gestaltning och/eller integrering av konst i anläggningen som tar fram och förmedlar kulturmiljövärden genom formspråk och sammanhang[68].

Enligt minnesanteckningar fick Göteborgs stadsmuseum vid början av 2017 i uppdrag att skriva kulturmiljöbeskrivningar vilka skickades med i anbuden till konstnärerna. Tanken var att ge konstnärerna information så att de skulle kunna kommentera historien i sina konstverk. Samtidigt menar Trafikverket och Statens Konstråd att det inte handlar om beställningskonst och att konstnären måste ha fria händer. När de vinnande förslagen presenterades kunde man konstatera att historiska kulturmiljöaspekter var i stort sett frånvarande, vilket kommenteras av en representant från Trafikverket:

> *Jag hade en förhoppning om att konsten skulle kunna vara en del av det kompensatoriska, genom att konstnärerna på ett genialiskt sätt som inte vi skulle kunna förutsäga, kommenterade historien i sina verk. Och det har väl funnits antydningar till det i en del av förslagen. I de som nu har vunnit får man nog anstränga sig för att argumentera att det är kompensatoriskt. Men det finns lite grann i Centralen och kanske i Haga också. Det fanns mer i de andra förslagen. Så jag ser nog att vi får* (förstärka kulturmiljön) *utan konst.* (Trafikverket, 2018)

På frågan om det förekommit diskussionspunkter under samrådsmötena som parterna ansåg inte höra till Villkor 1 anger ett flertal att konstsatsningen Kronotopia var en sådan. Parterna menar att i den bästa av världar skulle kulturmiljön möjligtvis kunnat synliggöras i stationsmiljöerna, och att liknande diskussioner om stärkande av kulturmiljövärden i liknande sammanhang inte är fel. Samtidigt var kopplingen inte särskilt tydlig varpå tid ägnats åt diskussion och åtaganden som inte gav konkreta resultat[69].

---

[66] Statens Konstråd, *Om Västlänken: Kronotopia* https://statenskonstrad.se/konst/vastlanken-kronotopia/om-vastlanken-kronotopia/ (hämtad 2019-08-01)
[67] Trafikverket (2014/2017) s. 23
[68] Ibid. s. 24
[69] Även om ingen samrådspart förväntar sig delta i fler liknande diskussioner, står en koppling mellan konst och kulturmiljö kvar som åtgärdsförslag i Trafikverkets handlingsplan (2014/2017) sid. 24

I detta sammanhang framträder delvis olika föreställningar om vad kulturmiljö kan vara och särskilt hur den bör hanteras. En tydligare integrering av kulturmiljödimensionen i förslagen till konstnärlig gestaltning anses intressant, men samtidigt inte självklart något som accepterats som tydligare prioritering av kulturmiljön som länsstyrelsen efterfrågade.

5.2.3 Parallella strategier

Regeringsvillkoret för tillåtligheten var för samtliga samrådsparter svårt att tolka och förhålla sig till, vilket noterats ovan. Frågor gällande geografiska, ekonomiska och ansvarsmässiga avgränsningar föranledde intensiva diskussioner. Nedan följer en överskådlig redogörelse framför allt över hur Trafikverket och Göteborgs stad kommit att fokusera på två olika strategier vad gäller kulturmiljöarbetet över tid och hur en relativt samstämmig bild gällande riktning för arbetet så småningom kom att formas.

5.2.3.1 Strategi I: Minimering av skada inom anläggningen

Trafikverket har upprepade gånger betonat att utifrån deras perspektiv ”är villkorets första del uppfyllt så långt det är möjligt i järnvägsplaneskedet”.[70] Villkorets första del handlar om att den inom korridoren närmare lokaliseringen och utformningen av Västlänken ska, efter samråd (…) planeras och utföras så att negativa konsekvenser för kulturmiljön och stadsmiljön i övrigt, inklusive parker och grönområden, så långt möjligt begränsas.

Exempel på hur Trafikverket arbetat med minimering av skada och begränsning av de negativa konsekvenserna på kulturmiljön finns bland annat listat i länsstyrelsens yttrande inför prövning av Järnvägsplanen[71]:

- breddning av korridoren för att få större handlingsfrihet med att placera tunneln, bland annat för att kunna ta större hänsyn till de underjordiska befästningsverken.
- slopandet av en parallell service - och räddningstunnel mellan Skansen Lejonet och Haga
- placeringen av tunneln under Skansen Lejonet genom Gullberget
- placering av tunnel närmare Kvarnberget
- borttagning av parallelltunnel i jord/lera mellan skansen Lejonet och Otterhällan
- placeringen av uppgången i södra delen av Haga station
- placeringen av arbetstunnlarna Haga och Örgryte.

Länsstyrelsen tillstyrker planen 2015 då det i enlighet med Trafikverket bedöms att påverkan på riksintresset minskas och att åtgärderna uppfyller de krav som rimligen kan ställas i det aktuella skedet inom ramen för Villkor 1 i regeringens tillåtlighetsbeslut. Trafikverket genomförda åtgärder som ligger till grund för beslutet är följande:

- Parallelltunneln längs Södra älvstranden har ersatts av räddningsschakt för att göra ett så litet intrång som möjligt i befästningsverken.
- Genom att överdäcka tråget vid skansen Lejonet har negativ inverkan på fornlämningsmiljön, efter avvägning mot säkerhetsfrågan, minskats.

[70] Minnesanteckningar bland annat 2014-11-07; 2015-02-18 och 2019-04-05. Här kan noteras att villkoret avser den färdiga anläggningen, varpå en tolkning är att Trafikverket menar att förutsättningarna för att villkoret kan uppfyllas i den färdiga anläggningen har varit på plats i planhandlingar och tidigare beslut.
[71] Länsstyrelsen Västra Götaland 2014-12-01, *Yttrande inför prövning av järnvägsplan för Västlänken i Göteborgs och Mölndals stad, Västra Götalands län.*

- De tillfälliga ytor som behövs under byggskedet för att kunna bygga Västlänken har placerats för att göra minsta möjliga inverkan på fornlämningarna längs sträckningen och spara så många träd som möjligt i Kungsparken och på Haga kyrkoplan.

Den övergripande målsättningen för kulturmiljöarbetet i Västlänksprojektet finns beskrivet i ”Handlingsplan för tillvaratagande av kulturmiljön”[72] från 2014, senast reviderad 2017[73]. Här betonas arbetet med att förebygga skador och minimera påverkan på värdefulla kulturmiljöer och riksintresset för kulturmiljövården. Planen med dess tre bilagor för arkeologi, byggnader och det gröna kulturarvet skall styra hanteringen av kulturmiljöfrågorna och säkerställa en arbetsprocess där de kartlagda kulturmiljövärdena tas tillvara under projektets gång från planering, genom anläggningsskedet fram till driften av tågtunneln[74].

I handlingsplanen framgår att Trafikverket ämnar kontrollera de arbeten som projekteras och genomförs så att inte skador uppstår på kulturhistoriska värden under byggtiden. De ämnar även försäkra att det under driftskedet skall finnas beredskap för lösningar så att kulturmiljön inte skadas, vilket specificeras i åtgärds- och kontrollprogram. Under arbetet med att ta fram den detaljerade projekteringen skall riskanalyser för värdefulla byggnader och fornlämningar göras samt skaderisker identifieras. Arbetet skall utmynna i åtgärdsprogram för kulturmiljövärden och krav som ställs på entreprenören i förfrågningsunderlagen[75].

I handlingsplanen skriver Trafikverkets fram den övergripande strategin för kulturmiljöarbetet:

- så långt möjligt undvika skada och begränsa intrånget i befintlig kulturmiljö
- mildra skadan när intrång inte kan undvikas
- återställa områden kring stationerna och de avsnitt som etablerats genom öppna schakt så att kulturmiljön stärks.
- om möjligt synliggöra, införliva eller på annat sätt visualisera berörda fornlämningar på stationerna, vid öppna schakt eller alternativ plats.

[72] Trafikverket (2014/2017)
[73] I genomförandeavtalet mellan Göteborgs stad och Trafikverket (2015) (se bilaga 1), står att parterna är överens om att ”Handlingsplan för tillvaratagande av kulturmiljö” och Villkor 1 ska vara vägledande i det fortsatta arbetet med kulturmiljö.
[74] Ibid s. 4.
[75] Ibid s. 23

Tabell 6. Trafikverkets huvudsakliga strategi för arbetet med kulturmiljö. Tabell baserad på ”Handlingsplan för tillvaratagande av kulturmiljö” (Trafikverket, 2014/2017, s. 20/23, bearbetat till tabell av Fredholm)

Projektering	Anläggningsskedet	Färdigställande
Bevarande: *Bevarande är den grundläggande och mest betydelsefulla aspekten för att värna kulturmiljön. Bevarad kulturmiljö finns kvar i sin omgivning med hög autenticitet.*		
Lokalisering av spårtunnel och tillfälliga nyttjanderätter i järnvägsplanen med inriktning att minimera intrång.”	Åtgärder under byggtiden har stor betydelse för att skydda kulturmiljövärden som ska bevaras i byggets närhet.	
Anläggningens intrång studeras i detalj och minimeras.		
Återställande: *Återställande blir aktuellt där byggnader, kajer och andra byggda element helt eller delvis demonterats.*		
		Parker återfår sin tidigare utbredning och funktion där träd om möjligt flyttas tillbaka till sin ursprungliga växtplats.
		Byggda element återfår sina tidigare utseenden med förlorad autenticitet. Ursprungligt material kan i vissa fall återanvändas och i andra fall måste likvärdiga material nytillverkas.
		Beakta aspekter i kulturmiljön som strukturer och karaktärer. Trafikverkets ambition är att återställa så långt som möjligt.
Synliggörande: *Synliggörande blir aktuellt där bevarande och återställande inte är möjligt.*		
	Att införliva fornlämningar för att undvika skada och bevara på plats publikt är i det läge som järnvägsplanen redovisar med dagens kunskap inte möjlig. Trafikverket ser dock möjligheten att synliggöra delar av de forn-lämningar som kommer att påverkas genom att visa dem under anläggningsskedet.	Inom järnvägsanläggningen vill Trafikverket till exempel synliggöra fornlämningarna genom utställning och information (s. 20). (…) Trafikverket ser dock möjligheten att synliggöra delar av de fornlämningar som kommer att påverkas (…) genom att gestalta berättelsen om dem i den nya anläggningen. Detta arbete kommer att konkretiseras i det fortsatta arbetet med åtgärdsprogrammen och samrådas med Göteborgs stad och länsstyrelsen.
		Trafikverket har inlett samarbete med Göteborgs Stad för att medverka i arbetet med synliggörande utanför järnvägsanläggningen (2015) *reviderat till* Trafikverket har önskat samarbeta med Göteborgs Stad i arbetet med lyfta fram kulturmiljön utanför järnvägsanläggningen. (2017)

Trafikverkets strategi baseras främst på en skadebegränsande diskurs, med till viss del stärkande inslag. Trafikverket påpekar i handlingsplanen att strategin för att uppfylla regeringens villkor i första hand har varit att finna en linjesträckning och ett arbetssätt som *förebygger skador och minimerar påverkan* på värdefulla kulturmiljöer och riksintresset för kulturmiljövården. Fokus ligger på utformning av anläggningen så att negativa konsekvenser för kulturmiljö och stadslivet inklusive parker och grönområden så långt möjligt begränsas. Detta skall ske via detaljprojektering och genom att exempelvis vid detaljplaner hitta lösningar som minimerar intrång, skyddar grönområden och möjliggör synliggörande[76]. Tabell 6 redovisar delar av Trafikverkets kulturmiljöstrategi.

Förutom den grundläggande målsättningen att *förebygga skador och minimera påverkan* ämnar Trafikverket dessutom att *ta tillvara och utveckla kulturmiljöns värden*[77]. Trafikverket har identifierat följande exempel på åtgärder som syfter till att förtydliga och förstärka kulturmiljövärden[78]:

- Framtagande och förtydligande av kulturmiljöer med historiska bebyggelsestrukturer i stads- och parkmiljö.
- Arkitektonisk gestaltning och/eller integrering av konst i anläggningen som tar fram och förmedlar kulturmiljövärden genom formspråk och sammanhang.
- Fast utställning. På lämplig plats kan Riksintresset och den kulturhistoriska berättelsen om Göteborgs befästning knytas samman i någon form av museum.
- Om det är möjligt finns intentionen att synliggöra och införliva fästningsmurar.
- Återskapa, tillgängliggöra och skapa nya rekreationsområden i värdefulla kulturmiljöer i delvis nya sammanhang.
- Trafikverket samarbetar och samverkar med Göteborgs stad om att arbeta med den befästa staden, det gröna kulturarvet och landerierna.

Åtgärdsförslag för att stärka kulturmiljöer fokuseras på fyra viktiga kulturmiljöer:

- Vid Gullberg/skansen Lejonet skall berättelsen förstärkas med skyltning.
- Fästningsstaden Göteborg skall stärkas som helhet genom att exempelvis förtydliga fästningens yttre gräns och stärka sammanhangen mellan skansarna och fästningen.
- I Kungsparken/Nya allén skall berättelsen om fästningens lämningar i området, även under mark, bli tydligare.
- Korsvägen-Liseberg: exakt mätning av Johannebergs landeri skall göras och landeriparken skall återskapas. Lisebergs norra del ska kunna återskapas efter aktuella arbeten genom noggrann dokumentation.

Trafikverkets övergripande strategi för kulturmiljöarbetet skiljer sig på vissa punkter från tolkningen av Villkor 1. Villkorstolkningen begränsar den geografiska avgränsningen för åtgärder till inom den nya anläggningen. Strategin enligt handlingsplanen medger däremot *alternativ plats* för synliggörande, införlivande eller visualisering av berörda fornlämningar. I sista revideringen (2017) antyds likaså en möjlighet att arbeta med att kulturmiljön skall kunna lyftas fram - vilket ersatt begreppet synliggöra - *utanför* järnvägsanläggningen. Dessutom nämn ”någon form av museum” utan angiven placering.

[76] Trafikverket (2014/2017) sid. 20
[77] Ibid sid. 4
[78] Ibid sid. 24

Trafikverket är dock tydliga med att de själva saknar rådighet över marken och kommer att vara beroende av överenskommelser med Göteborgs Stad och andra markägare. I minnesanteckningar från 2015 betonar också Trafikverket att det är viktigt för Västlänksprojektet att de tillsammans med staden skall skapa visioner av återskapande som först i slutet av byggskedet kan mynna ut i konkreta planer. Trafikverkets tolkar därmed sista delen av villkoret som så att endast en vision kommer att kunna presenteras innan byggstart. Till slut är det Göteborgs stad som via sitt planmonopol avgör hur utformningen konkret kan komma att utformas. Detaljerade planer för återskapande av det gröna kulturarvet kommer exempelvis först att finnas på plats i samband med återställande. I handlingsplanen står – i linje med vad som redovisas i minnesanteckningarna – att Trafikverkets redovisade förslag enbart uttrycker en vilja och kan inte ses som ett slutgiltigt åtgärdspaket.

5.2.3.2 Strategi II: förstärkande av värden inte förbehållet inom anläggningen

Samtliga samrådsparter har varit överens om att förebyggande åtgärder och fokus på skademinimering är en självklar utgångspunkt och någonting man förväntar sig att exploatören åtar sig i denna form av samhällsbyggande. Representanter från Göteborgs Stadsmuseum menar att detta är en skyldighet som Trafikverket måste axla och göra på egen hand – med visst stöd av övriga parter. Handlingsplanen skall tjäna som en praktisk handbok för att Trafikverket skall kunna *förebygga skador och minimera påverkan* under planering, byggtid och återställande.

> *Och vi har varit med på så sätt att vi har varit konsulter i att inventera vad det är som är av värde – vilka byggnader som ingår i bevarandeprogram, och vilka som har särskilda värden, var det finns värdefulla byggnadsdelar som kan skadas. Det har vi varit med på.* (Göteborgs stad: stadsmuseet, 2018)

Representanter från Göteborgs stad menar dock att för deras egen del blev det redan i ett tidigt skede tydligt att det var omöjligt att uppehålla sig enbart kring diskussionen om minimering av skada:

> *…då blev det väl det att saker ställde sig på sin spets, i och med att det här är en sådan, alltså planområdet, handlingsutrymmet blev så himla litet i och med att det som man gör här är ju ett tunnelschackt, det blir ju bara 30 meter brett. Hur skall man kunna minimera skadorna med de förutsättningarna? Det går ju inte. Även om Trafikverket kanske har en annan uppfattning om det.* (Göteborgs stad: stadsmuseet, 2018)

Göteborgs stads representanter menar att det inte var tillfredställande att jobba enbart med skademinimering av enskilda objekt inom det geografiska området ”innanför anläggningen”. Det fanns utöver detta ett behov att beakta strukturer och helheter och hur kulturmiljön skulle brukas och utvecklas i framtiden. En sådan överblick behövdes för att planera hur specifika åtgärder skulle kunna samköras med eventuell finansiering av Trafikverket. Detta förhållningssätt bör förstås i ljuset av det övergripande exploateringstryck som råder i Göteborg. Det fanns bland tjänstemän på Göteborgs stad ett upplevt behov av att arbeta proaktivt för att få kulturmiljöfrågan att bli en given utgångspunkt för kommande samhällsbyggnadsprojekt. Det krävdes därmed en samlad bild över hur Västlänken och andra stadsutvecklingsplaner påverkade kulturvärdena inom riksintresset för kulturmiljö.

Göteborgs Stadsmuseum hade påbörjat ett vägledande arbete redan före regeringen villkorsspecificerade samrådsprocess sattes igång. I april 2014 presenterades ett första PM med fokus på parkbältet och allén på det gamla befästningsområdet

(Kungsparken/Nya Allén). Det kommande året presenterades ytterligare tre PM över Skansen Lejonet, Spåren av den befästa staden, samt Landeriepoken och Göteborgsutställningen 1923 (området runt Korsvägen)[79]. Kontexten förklaras retrospektivt av en tjänsteman på Göteborgs stadsmuseum:

> *Då handlade mötena om skademinimering och redovisning över hur stora skadorna blev m.m. Det är ju ingen mening med att jobba på det sättet. I och med att processerna i staden gick parallellt också, så satt vi ju i de mötena (...) och då såg vi att där blir det ännu mer konsekvenser och sen så kommer de här viskningarna om – ”ja och så blir det ju tryck på exploateringar i närheten här”. Det bara växer. Så från att det skall göras ett schakt i Haga, så blev det ett schakt och en ny anläggning och omdragning av vägar, och nya exploateringar, och – ja, det blev ju helt galet (...) tills att man kände att det här går ju inte. Alltså vi får bara backa. Vi kommer inte kunna göra något, om vi inte får initiativet på något sätt.* (Göteborgs stad: stadsmuseet, 2018)

I detta skede av processen lyftes perspektivet att stärka kulturvärden. I det första PM Kungsparken/Nya Allén beskrevs den samlade problembilden och möjliga åtgärder med betoning på hur den engelska landskapsparken skulle kunna förstärkas. En representant från Göteborgs stad minns resonemanget och arbetsprocessen, där deras resonemang grundades i att om parken blir skadad i vissa avseenden då får resten av parken göras så pass stark att den klarar skadan utan att ”man ramlar in i något slags tomrum”. Utgångspunkten för Göteborgs stad var således att vända diskussionen från påtaglig skada till påtaglig förbättring, där den engelska landskapsparken, som blivit succesivt försvagat av åtgärder under hela 1900-talet, istället skulle kunna förstärkas i sin helhet.

> *Initiativet* (att frångå enbart minimering av skada) *kom ju från oss. Och det kanske var för vi var de enda som hade det utrymmet att jobba på det sättet, för – länsstyrelsen kan inte föreslå åtgärder i en stad, och Riksantikvarieämbetet kan inte heller göra det, så att det var väl vi. Men vi gjorde det inte för att någon sa åt oss utan för att vi på något sätt var tvungna, för att annars hade vi suttit kvar i det mötesrummet fortfarande och diskuterat.* (Göteborgs stad: stadsmuseet, 2018)

Strategin att stärka kulturvärden kom efter hand att etableras formellt genom det genomförandeavtal som skrevs mellan Trafikverket och Göteborgs stad, godkänd av Kommunfullmäktige 2016-01-28[80] (Bilaga 1). Genomförandeavtalet är kopplat till kommunens detaljplanearbete för Västlänkens stationsområden och linjedragning, och reglerar åtaganden mellan Trafikverket och Göteborgs Stad vad gäller genomförande och återställande, organisation, principer för markåtkomst och principer för ersättning, projektering samt ansvarsfördelning i det fortsatta arbetet.

Med genomförandeavtalet formulerades en vision för arbetet med kulturmiljön inom järnvägsprojektet. Enligt paragraf 16.4.3.2 är parterna överens om att referensgruppen och arbetsgruppen ska ha som ambition att arbeta för att:

> *- väsentliga karaktärsdrag hos riksintressets olika delar ska upplevas som starkare efter genomförandet av **Järnvägsprojektet**.*
>
> *- berättelserna om riksintressenas delar ska bli tydligare i staden och stadsbilden efter **Järnvägsprojektets** genomförande.*

[79] Göteborgs stadsmuseum. *Staden och Västlänken*. Samtliga fyra PM finns att tillgå via länk. https://goteborgsstadsmuseum.se/stadsutveckling/vara-verksamheter/staden-och-vastlanken (hämtad 2019-04-15)
[80] Göteborgs Stad och Trafikverket (2015)

Stadsbyggnadskontorets och stadsmuseets representanter ansåg att genomförandeavtalet - i högre grad än Villkor 1 – tillgodosåg deras förhållningsätt till projektet och det man ville uppnå med kulturmiljöarbetet[81]. Medan regeringens villkorsformulering fokuserar på att undvika skada så långt möjligt, medger genomförandeavtalet en högre ambition: riksintresset skall upplevas starkare efter projektets avslut än innan, och parterna skall hitta sätt att stärka de aspekterna av riksintresset som blir skadade under vägens gång. Förutom denna fokusförskjutning, uttrycker en representant från stadsbyggnadskontoret också en ambition att arbeta holistiskt med kulturmiljön oavsett den är specifikt utpekad eller ej:

> *Jag vill inte ens tycka att vår grupp finns till för att uppfylla Villkor 1. Jag tänker, vi har en gruppering (…) för att värna kulturmiljön i de här arbetena. Jag tänker att vår gruppering finns till för kulturmiljön, och det behöver nödvändigtvis inte vara riksintresse – det råkar det vara nästan i alla de delar vi berör – men alltså kulturmiljön, vi jobbar för att stärka den, eller mildra skadan då.* (Göteborgs stad, stadsbyggnadskontoret, 2017)

Sakfrågorna i de PM som skrevs av Göteborgs stadsmuseum 2014 och 2015 behövde efterhand konkretiseras ytterligare. Stadsbyggnadskontoret drev igenom finansiering och upphandling i syfte att ta fram ett material som till slut resulterade i rapportserien *Göteborg Förstärkt*, vars syfte beskrivs på Göteborgs stadsmuseums hemsida.[82] Del I behandlar fästningsstaden[83] och del II behandlar Landerierna[84]. Del I presenterades av konsult för referensgruppen i december 2016. Det beskrivs som ”ett strategiskt dokument som syftar till att ta den av Stadsmuseet framtagna visionen om fästningsstaden och konkretisera åtgärdsförslagen och koppla dem till specifika platser i staden. Handlingsprogrammet är ett förslag på hur fästningsstaden kan gestaltas och tydliggöras i det framtida Göteborgs historiska stadskärna”.[85] Exempel på förslag på förstärkande åtgärder inkluderar att binda samman berättelsen om fästningsstaden med en fästningspromenad, att förtydliga fästningsstadens form och funktion genom återskapade entréer, att tillgängliggöra och aktivera historiska stadsrum, samt att förstärka med nytt avtryck: ett Visitors Center.

> *Staden behövde gå tillbaka och konkretisera. Själva kunskapen finns ju men vad gör du åt det? Att gå från den där luddiga formuleringen i villkoret - att synliggöra och införliva. Är det det vi gör? Och när räcker det? Eller vill vi göra något annat? Så vår ambition från staden var väldigt hög, och det visade sig i handlingsprogrammet. Och det syftar inte på att Trafikverket skall genomföra hela den. Den visar att så här skulle staden*

[81] I arbetsmaterial presenterat av Göteborgs stadsmuseum betonas att referensgruppen samt arbetsgruppen Kulturmiljö inom Västlänken och stadens interna arbetsgrupp ”Västlänken i Staden” skall gemensamt verka för att förstärka och utveckla riksintresset innerstaden Göteborg så att det kan klara etableringen av järnvägstunneln utan att riksintresset som helhet försvagas. Arbetsgruppen Kulturmiljö inom Västlänken är sprungen ur samrådet tillsatt genom regeringens Villkor 1, medan ”Västlänken i Staden” är en intern arbetsgrupp inom Göteborgs stad.

[82] Göteborgs stadsmuseum, Göteborg Förstärkt: ”Göteborg Förstärkt är en rapportserie och en metod för att lyfta fram och stärka kulturarvet. Arbetssättet har vuxit fram på Göteborgs stadsmuseum under de senaste åren och är fortfarande under utveckling. I nuläget handlar det om att analysera aspekter av riksintresset för kulturmiljövården *"Göteborgs innerstad"*, lyfta dess styrkor och svagheter och hitta förstärkande åtgärder. Kärnan är de värdebärande byggnader och strukturer som finns bevarade till idag.” https://goteborgsstadsmuseum.se/node/2571 (hämtad 2019-05-30)

[83] Reuter Metelius Kulturmiljöspecialister (2017)

[84] Kulturförvaltningen Göteborgs stad (2018)

[85] https://mareldlandskap.se/projekt/den-befasta-staden/ (hämtad 2019-10-18)

> *kunna jobba med sitt arv. Och den togs väl emot överallt*. (Göteborgs stad: stadsbyggnadskontoret, 2017)

Stadsbyggnadskontorets representant förklarar att de höga ambitionerna som presenteras i handlingsprogrammet ”Göteborg Förstärkt” togs emot positivt inom Göteborgs stads interna organisation samt av det formella samrådet för Västlänkens parter. Fram till denna tidpunkt hade både Trafikverket och länsstyrelsen uttryckt ett starkt behov av att de relativt oklara visionerna skulle få mer konkret form.[86]

> *Trafikverket har inte varit med i det* (arbetet)*, de har bara fått veta att det görs, att det var någon slags pilot som vi tog på oss att ta fram och som man sedan skall kunna jobba vidare med. Så det tänker jag, att det var kanske där det lossnade, där man ändå ser att vi har en helt annan ambitionsnivå än att bara synliggöra lite murar.* (Göteborgs stad: stadsmuseet, 2018)

Göteborgs stad valde därmed att arbeta vidare med del II av Göteborg Förstärkt, vilket först presenterades som en kulturmiljövision för Göteborgs landerier[87]. Vision bearbetades till ett handlingsprogram med hjälp av upphandlad konsult som presenterade det färdiga materialet hösten 2018: ”Göteborg Förstärkt: Landerierna”.[88] Handlingsprogrammet gjordes på uppdrag av stadsbyggnadskontoret och Göteborgs stadsmuseum och bekostades av Trafikverket. Trafikverket såg bekostandet av rapporten som en del av deras åtgärder att tillgodose kulturmiljöarbetet inom ramen för Villkor 1, eftersom Göteborgs stad via en konkretisering av vilka åtgärder de vill göra också kunde föra en tydligare dialog med Trafikverket.

Den strategi som Göteborgs stad arbetade med sanktionerades av både Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsen som ansåg att ambitionen var god och att kulturmiljöfrågan behandlades i rätt riktning. Samtidigt står det klart för samtliga parter att vidare diskussioner krävs gällande i vilken grad åtgärdsförlagen kan kopplas specifikt till Trafikverket och arbetet med att uppfylla Villkor 1.

5.2.4 Sammanfaller strategierna?

Det teoretiska begreppet *domän* syftar på den rumsliga och innehållsmässiga omfattningen av vad den främsta auktoriteten inom den formella mötesplatsen – *arenan* – har kontroll över[89]. Den främsta auktoriteten är i det här fallet Trafikverket. De står som ytterst ansvariga och sammankallande part för det formella samrådet. Deras *domän* omfattar uppdraget att planera och bygga tågtunneln Västlänken, där de har rådighet för allting under mark inom linjedragningen. Trafikverkets främst mål är att driva igenom åtgärder som de anser är bäst för projektet. Göteborgs Stad utgör samrådspart för Villkor 1 där de inte har samma inflytande som Trafikverket. Deras *domän* omfattar istället uppdraget att förvalta Göteborgs kulturmiljö, där de har rådighet över allting ovan mark, även utanför linjedragningen. Det främsta målet för Göteborgs stad är att driva igenom åtgärder som de anser är bäst för staden.

I de följande redovisas föreställningar och förväntningar bland samrådsparterna om möjligheten och konsekvenserna av att revidera *domänen* kopplad specifikt till Villkor

[86] Framför allt minnesanteckningar 2015-04-08.
[87] Kulturförvaltningen Göteborgs stad (2018)
[88] WSP (2018)
[89] Bryson och Crosby (1993) sid. 186

1. Det gäller främst ansvarsfördelning vad gäller exempelvis eventuell finansiering av förstärkande åtgärder inom kulturmiljön och rumsliga avgränsningar kopplat till detta.

Göteborg stadsbyggnadskontor och stadsmuseets tjänstemän har varit drivande i arbetet med att ta fram åtgärdsförslag grundade i en strategi om att förstärka kulturvärden som idag är svaga eller riskerar att förvanskas eller försvinna i och med bygget av Västlänken. Denna strategi är bottnad i ett något vidgat perspektiv än strikt bevarande, innefattande bland annat vissa former av pedagogiska inslag. Sammantaget medförde genomförandeavtalet en förhöjd ambitionsnivå och förhandlingsutrymmet för Göteborgs stad upplevdes bli bredare beträffande arbetet med kulturmiljön. Fokus kom inte längre enbart att handla om skademinimering utan även stärkande av riksintressets aspekter.

Trafikverket motsatte sig inte att Göteborgs stad tog fram en egen vision för kulturmiljöarbetet. De snarare välkomnade de konkreta åtgärdsförslag som lyftes fram, eftersom diskussionen om det fortsatta arbetet kunde konkretiseras. Den skadebegränsande diskursen som Trafikverket främst hävdar som arbetsstrategi hänger dock samman med att handlingsutrymmet – *domänen* - inom ramen för Villkor 1, både rumsligt och ansvarsmässigt är begränsad till ”inom anläggningen”.

> *Huvudsaken är att synliggöra det vi verkligen påverkar.* (Trafikverket, 2018)

Det har genomgående under samrådsserien varit otydligt hur Trafikverket ämnar hantera åtgärdsförslagen som inte direkt kan kopplas till denna *domän*. I handlingsplanen[90] uttrycks en ambition att Trafikverket tillsammans med Göteborgs Stad skall arbeta för att den historiska berättelsen ska kunna ges fysisk form och utrymme i de senare återställda eller omgestaltade platserna, samtidigt som de saknar rådighet över marken varpå det krävs att genomförandeavtal upprättas.

Som beskrivs ovan ger handlingsplanen samtidigt uttryck för åtgärder som enligt Trafikverket förtydligar och stärker kulturmiljövärden, som i viss mån tillmötesgår åtgärdsförlag också utanför anläggningen[91]. Detta föranleder en förfrågan från länsstyrelsen i mailkorrespondens inför ett referensgruppsmöte i april 2016 beträffande Trafikverkets eventuella arbete med stärkande åtgärder även utanför anläggningen. Trafikverket informerar om att åtgärdsförslagen om visualisering av fästningen och ett Visitors centre är viktiga frågor att ta tag i inom arbetsgruppen, men att dessa arbeten inte är någonting Trafikverket kommer ställa krav på i förfrågan till entreprenörer som skall genomföra bygget och återställa marken. Trafikverket förtydligar:

- Att berättelserna ska vara tydligare i staden kommer Trafikverket endast att kunna arbeta med i vår anläggning och vi har identifierat anläggningen i vår tolkning av villkoret. (Trafikverket, minnesanteckningar 2016)

Länsstyrelsen påpekar att denna mening behöver förtydligas eftersom det i handlingsplanen framgår att arbetet med återställandet av ytor som tas i anspråk för byggandet påbörjas också i detaljprojekteringen, och att kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena kommer i detta arbete att vara styrande. Det står därtill att tillsammans med Göteborgs Stad arbetar Trafikverket vidare för att den historiska

[90] Trafikverket (2014/2017)
[91] ibid s. 24

berättelsen ska kunna ges fysiskt utrymme i de senare återställda och omgestaltade platserna. Länsstyrelsen påpekar följande:

- Flera av de i handlingsplanen föreslagna kulturmiljöstärkande åtgärderna är ju också av den karaktären att de inte inbegrips i anläggningen. Exempel på detta är: fast utställning i någon form av museum; återskapa, tillgängliggöra och skapa nya rekreationsområden i värdefulla kulturmiljöer i delvis nya sammanhang; stärka helheten genom att exempelvis förtydliga fästningens yttre gräns och stärka sammanhangen mellan skansarna och fästningen etc. Jag antar därmed att TrV kommer att arbeta med dessa frågor även i de delar som ligger utanför anläggningen? (Länsstyrelsen, minnesanteckningar, 2016)

Trafikverket förklarar att de kommer att arbeta vidare med frågorna men att de inte har rådighet över annat än det som ingår i det som är deras anläggning. De tillägger att samarbetet med Göteborgs stad är viktigt. 2018 summerar en av Trafikverkets representanter deras ansvar för kulturmiljöarbetet inom Västlänksarbetet, utan att betona fokus på varken inom eller utanför anläggningen:

> *Vi har våra handlingsplaner och där har vi ju Villkor 1 som vi skall uppfylla. (…) Dels är det arkeologin, och vad som kan hända – vad som krävs tillståndsmässigt – men också arbeta så att man inte skadar fornlämningar. Sen är det ju byggnaderna, som inte skall skadas (…). Sen har vi då det här gröna kulturarven, som är helt unikt skulle jag säga, att man gör så mycket med det*[92]*. Och sen är det ju också det här med integreringen, alltså gestaltningen, och det som vi också kallar det här med kompensationsåtgärder – med hela det här paketet – med utformning, fästningsstaden, det som egentligen är stärkande åtgärder för kulturmiljön.* (Trafikverket, 2018)

Det står klart att det råder en spänning i diskussionen utifrån Villkor 1 i sig och visavi genomförandeavtalet. Rent formellt är det endast den förstnämnda som samrådsprocessen kretsar kring. Samtidigt har samma deltagande parter slutit ett avtal med högre ambitionsnivå, som också påverkar diskussionen i samrådsprocessen. Därmed har det uppstått en otydlighet och där också parternas perspektiv på vad som diskuteras inom ramen för det formella samrådet kan skilja sig åt. Villkor 1 är givet av regeringen och utgör ett särskilt villkor som kompletterar lagreglerna. Allt som Trafikverket företar sig att göra utifrån detta utgör en slags miniminivå som måste uppfyllas, så länge som dessa åtaganden handlar om att skydda och vårda värdefull kulturmiljö. Här är länsstyrelsen tillsynsmyndighet. Genomförandeavtalet är däremot en separat överenskommelse där Göteborgs stad och Trafikverket kommit överens om vad parterna beskriver som en högre ambitionsnivå som fokuserar på att väsentliga karaktärsdrag hos riksintressets olika delar skall upplevas som starkare, samt att berättelserna om riksintressenas delar ska bli tydligare i staden och stadsbilden efter Järnvägsprojektets genomförande (se bilaga 1).

[92] Västsvenska paketet (2019) *Jättelik bok flyttad från Kungsparken*: ”I dagsläget räknar projekt Västlänken med att bevara omkring 300 träd genom flyttning, antingen till en annan permanent plats eller tillfälligt till en plantskola. De tillfälligt flyttade träden ska återplanteras när Västlänken är färdigbyggd. Ett 700-tal träd bevaras på plats. Omkring 500 träd bedöms vara olämpliga för flytt och för svaga för de påfrestningar som de skulle utsättas för under byggtiden. De kommer att tas ned och ersätts med nya träd. Hittills har Trafikverket flyttat ett femtiotal träd i Nya allén och Kungsparken. Detta är en del av förberedelserna för det stora schakt som ska grävas i bygget av station Haga”. https://www.vastsvenskapaketet.se/nyhet/3387/ (hämtad 2019-05-03)

Genomförandeavtalet är undertecknat och det är inte underordnat Villkor 1. Genomförandeavtalet uppfylls därmed inte automatiskt för att regeringsvillkoret uppnås. Det har blivit en komplicerad tolkningsprocess att hålla isär de olika kraven samt se skillnaden i konsekvenser därav. Det är framför allt inte självklart var de rumsliga gränsdragningarna går gällande vilka åtgärder man prioriterar, och det råder kontinuerlig osäkerhet bland framför allt bland Göteborgs stads representanter huruvida Trafikverket kan acceptera finansiering av åtgärdsförslag som inte direkt är knutna till anläggningen.

Oklarheten gällande huruvida åtgärder utanför anläggningen och de miljöer som anläggningen påverkar skall prioriteras samt vad som är relevant att diskutera för att uppnå Villkor 1 kommenteras av Riksantikvarieämbetet. Representanten menar att kommunens kulturmiljöprogram Göteborg Förstärkt har väckt ett stort gensvar hos såväl kommunens olika förvaltningar som hos Trafikverket, länsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet. De konkreta åtgärdsförslag och målbilder som presenterades och diskuterades under hösten 2017 föranledde att dialogen och förutsättningarna att uppfylla andemeningen bakom villkoret blev påtagligt förbättrad. Andemeningen, menar Riksantikvarieämbetets representant, är att både jobba med intrånget i fornlämningarna och samtidigt ta tillvara kulturmiljön utifrån den möjlighet som öppnar sig i och med att byggprojektet gräver bort och återställer marken samt i och med bygget av de nya anläggningarna ovan mark.

> *Så arbetet har väl kanske på sätt och vis glidit iväg till ett lite bredare ansats - eller man kan väl säga att det handlar om andemeningen bakom Villkor 1.(…) Att ta kulturmiljön som utgångspunkt – och det är så jag tycker det här villkoret andas och motiveras på något sätt. Det handlar inte bara om skadebegränsning, utan att kulturmiljön faktiskt är en viktig utgångspunkt.* (Riksantikvarieämbetet, 2018)

Riksantikvarieämbetets representant menar därmed att med tiden har tolkningen av Villkor 1, genomförandeavtalet samt Göteborg Förstärkt sammantaget lett till ökad konkretion i vad respektive part har för ambition och roll i arbetet. Med hänvisning till genomförandeavtalet är Trafikverket och Göteborgs stad överens om en hög ambitionsnivå. Samtidigt påpekar Riksantikvarieämbetets representant att det är kommunens arbete med stadens detaljplanearbete som är en förutsättning för att den höga ambitionen skall förverkligas. Den kommunala förankringsprocessen av åtgärdsförslag är avgörande, vilket också varit fokus för stadsmuseets och stadsbyggnadskontorets tjänstemän under åren 2017/2018. För Villkor 1 är det dock Trafikverket som står ansvarig och länsstyrelsen utgör tillsynsmyndighet:

> *Villkoret riktar sig till Trafikverket. Det riktar sig inte till Göteborgs stad (...). Så Trafikverket kommer nog att uppfylla sitt Villkor 1 men de håller ju sig under mark väldigt mycket. Och villkoret handlar inte alls om hela kulturmiljöpåverkan, egentligen, i praktiken gör den inte det. Och det är inte vi som har tillsyn över det här utan det är ju länsstyrelsen som har tillsyn över villkoret, så får de avgöra om det uppfylls eller inte.* (Riksantikvarieämbetet, 2018)

Riksantikvarieämbetet menar att de ställer sig positiva till de förslag som presenteras av kommunen. Åtgärdsförslag som har att göra med läsbarhet utifrån riksintressets uttryck är exempelvis förenligt med vad Riksantikvarieämbetet har i uppdrag att bevaka i samrådsprocessen för Västlänken. Samtidigt understryks att myndigheten inte bevakar alla de aspekter som kommunen presenterat, eftersom de inte har direkt koppling till

riksintresset, utan behandlar kulturmiljöaspekter i mer bred bemärkelse, exempelvis det föreslagna Visitors Center eller fästningspromenader:

> *Det ju inget fel att man tänker på sådana saker. (…) Det handlar om kulturmiljön och dess bevarande och dess synliggörande och när det blir påverkan på riksintresset: kulturmiljö, sammanhang, läsbarhet osv. Men just den här upplevleseaspekten, som kanske kommunen vill ta fram, och som jag tycker är bra, det är ju inte något som vi bevakar.* (Riksantikvarieämbetet, 2018)

Riksantikvarieämbetets representant menar att det under den formella samrådsprocessen inte funnits anledning att närmare precisera dels skillnaden mellan riksintresset och övriga kulturmiljöaspekter, dels skillnaden mellan olika typer av kulturmiljövärden inom riksintresset. Samtidigt har det över tid kommit att bli uppenbart att det saknas någon form av principstrategi och ytterligare precisering som skulle underlätta de fortsatta förhandlingarna om prioriterade åtgärder och finansiering. Detta har blivit särskilt påtagligt under våren 2019 då kommunens åtgärdsförslag konstandsberäknats och Trafikverket reagerat på höga kostnader, samt ser problem med rådighet ovan mark och hur man kan garantera att åtgärder vidmakthålls och sköts över tid.

I minnesanteckningar från våren 2019 framgår att Göteborgs stad och Trafikverket i dagsläget har olika uppfattning när det gäller prioritering, ambitionsnivå, kostnadseffektivitet och genomförbarhet av den framtagna åtgärdslistan inom fästningsstaden.

Göteborgs stad anser att åtgärdsförslagen och kostnaderna utgör en skälig ambitionsnivå, givet de diskussioner som först och avtal som undertecknats. Representanter hävdar att prioritering bland åtgärderna behöver göras utifrån förhållningssättet att även motsvarande åtgärder kan diskuteras, givet att det är berättelsen om riksintresset som skall stärkas. Den rumsliga avgränsningen behöver därmed inte förbehållas inom anläggningen.

Trafikverkets hållning är att fokus bör ligga på fornlämningar, kulturhistoriska byggnader och det gröna kulturarvet på de platser som utpekas i länsstyrelsens yttrande om påtaglig skada, dvs. på samma plats där skadan sker. De välbevarade arkeologiska lämningar som påträffats vid de arkeologiska underökningar som föregår bygget av järnvägslinjen anses behövas hanteras systematiskt så att tillsynsmyndigheterna kan följa Trafikverkets arbete med åtgärder som stärker kulturmiljön på dessa platser. Trafikverket hävdar att stärkande åtgärder på plats ska i första hand utredas, varpå andra åtgärder kan diskuteras sekundärt. Åtgärder som stärker kulturmiljön långsiktigt skall bearbetas i gestaltningen. Här lyfts kompensationsutredning fram som en bra arbetsmetod att inspireras av. Därmed har en diskussion om skadelindringshierarkin av kulturvärden åter blivit aktuell på agendan, en diskussion som förts i de initiala skedena av den formella samrådsprocessen (se även avsnitt 5.4.3 hur begrepp såsom kompensation och kompensatoriska åtgärder tolkas av samrådsparterna).

Sammanfattningsvis kan konstateras att med genomförandeavtalet skulle några av de grundläggande oklarheterna i ansvaret för kulturmiljön lösas upp. Här ingick bland annat svårigheterna att tillgodoses Villkor 1 inom anläggningen, utvecklingen av kulturmiljön under och efter byggtid och att arbeta med stärkande av karaktärsdrag och riksintresseberättelsen. Kommunikationen mellan parterna förbättrades och arbetet kunde föras vidare i konkreta utredningar. Samtidigt är det tydligt att tolkningen av

genomförandeavtalet i praktiken skilde sig åt mellan parterna, och att flera oklarheter trots allt kvarstod. Särskilt tydlig blir oklarheten hur genomförandeavtalet förhåller sig till Villkor 1, och hur avgränsningen ”inom anläggningen” förhåller sig till målet att berättelserna om riksintressenas delar ska bli tydligare i staden och stadsbilden efter järnvägsprojektets genomförande.[93]

Teoretiskt kan vi förstå det som att parterna inte förblev i *forum*, eller växlingen mellan *forum/arena*, tillräckligt länge för att klargöra förutsättningar och skapa en gemensam förståelse och målbild samt etablera ett otvivelaktigt förhållningssätt och en principstrategi gällande kompensation av kulturmiljö. Det är först när budget kopplas till åtgärdsförslag, i en formaliserande *court*, som väsentligt skilda prioriteringar uppenbaras. Särskilt påtaglig skillnad gäller föreställningen om möjligheten att vidga *domänen*. Denna situation är vanligt i planeringsprocesser. Fredriksson[94] betonar risken med att en överenskommen bild om vad som är önskvärt - i detta fall att arbeta både med skademinimering och förstärkande av värden - är av alltför övergripande karaktär. Är den gemensamma bilden inte tillräckligt preciserad riskerar man att i ett mer konkret skede inte längre vara eniga om vad som är bra lösningar och vad som är mest prioriterat och angeläget. Parterna behöver därmed vara beredda på att återigen växla från *court* till *arena* eller hela vägen tillbaka till *forum*.

5.3 Otydlighet och brist på tillit?

Inom den formella mötesplatsen - *court* - formaliseras och legitimeras den fortsatta arbetsprocessen[95]. Här får planer och strategier en formell status, såsom exempelvis genomförandeavtalet mellan Trafikverket och Göteborgs stad. Visioner och mål för genomförande synkroniseras genom att kopplas till en budget för att säkra finansiella resurser för att genomföra det som har överenskommits. *Courts* är knutna till lagar, normer, principer, politik, regler, standarder, kriterier eller beslut) och sanktionsmetoder (dvs. sätt att tillåta vissa uppträdanden eller arbetsmetoder och inte andra). De distribuerar och omfördelar tillgången till legitimitet, och hjälper därför till att upprätthålla eller ändra lagar eller andra former av sanktionsåtgärder. Inom den formella samrådsprocessen utgör framför allt länsstyrelsen – men till viss del också Trafikverket och Riksantikvarieämbetet – de regleringsorgan som hör olika åsikter innan de utfärdar eller ändrar bestämmelser och riktning för projektet eller en specifik sakfråga. Det är dessa parter som i varierande grad bedömer och utvärderar beslut och förfaranden i förhållande till lagar för att lösa de tvister som kulturmiljöfrågan gett upphov till.

Kontroverser som uppkommit främst mellan Trafikverket som ansvariga för Villkor 1 och länsstyrelsen som tillsynsmyndighet och främsta sanktionerande part har bland annat att göra med olika former av otydlighet i relation till beslutsfattande. Otydlighet berör beslutsmandat och tidsaspekter - såsom när Villkor 1 kan anses vara uppfyllt, vilket samtidigt inbegriper frågan om vad som är tillräckligt bra åtgärder att arbeta vidare med. Otydlighet berör också definierad ansvarsgräns, samt otydlig informationstillgång.

5.3.1 Tre former av otydlighet

Den *första* otydlighetsfaktorn som föranlett intensiva diskussioner mellan samrådsparterna har att göra med när det går att avgöra och besluta att Villkor 1 är

[93] Se Bilaga 1: Genomförandeavtal avseende kulturmiljö inklusive arkeologi
[94] Fredriksson (2015) sid. 39
[95] Se främst Bryson and Crosby (1993) och Fredriksson (2015)

uppfyllt. Länsstyrelsen menar att specifikationen för hur deras tillsynsroll skall se ut har under processens gång varit otydligt, varför de kanske inte kunnat vara så konkreta som de annars hade kunnat vara. Under våren 2018 togs beslut om att länsstyrelsens bedömning om villkorsuppfyllelse först kan göras efter att järnvägsprojektet står klart, beräknat år 2026. Detta skiljer Villkor 1 från de övriga villkoren för Västlänken fastställda av regeringen, såsom att upprätta planer och kontrollprogram för exempelvis transporter och omhändertagande av berg och jordmassor[96]. Länsstyrelsens otydliga roll och ansvar som tillsynsmyndighet resulterade i frustration framför allt hos Trafikverket som ville vidare i en samrådsprocess där mål och ambition därmed blev svåra att stipulera.

Den *andra* otydlighetsfaktorn har att göra med kommunikation i förhållande till ansvarsgränser. Minnesanteckningar från våren 2015 visar bland annat att länsstyrelsen anser det nödvändigt att Trafikverket konkretiserar och förtydligar sin egen tolkning av villkorets innebörd. Trafikverket menar att de därmed behöver samråda med länsstyrelsen men att det är framför allt är riksintressevärdena som behöver konkretiseras och bearbetas, vilket ligger utanför deras ansvarsområde. Exemplet visar på den komplexitetsgrad och mängd frågor som initialt behövde benas ut och kommuniceras mellan parterna.

Ytterligare oenigheter om ansvarsgränser berör huruvida eller på vilket sätt Villkor 1 åligger Göteborgs stad. Trafikverket ifrågasätter varför länsstyrelsen exempelvis underkänt uppfyllelsen av Villkor 1 på grund av åtgärder som inte åligger Trafikverket, utan Göteborgs stad. Trafikverket hävdar att Villkor 1 enbart är ställt till Trafikverket och enbart berör järnvägsanläggningen:

> *Länsstyrelsen kopplar ju gärna in Villkor 1 även på detaljplanerna, i staden. Och det tycker jag är helt felaktigt att göra det. För där kan de istället koppla på riksintresset för kulturmiljön. Jag tycker inte man skall blanda.* (Trafikverket, 2018)

Länsstyrelsen har dock i samråd hösten 2014 och i ett granskningsyttrande 2016[97] om förslag till detaljplan för Västlänken i station Haga, hänvisat till Villkor 1 i kritik framför allt gällande storleken på stationsbyggnaderna i Kungsparken och Pustervik. I yttrandet 2016 hänvisar länsstyrelsen till Villkor 1 och anser att villkoret inte har fått tillräckligt stort genomslag i aktuell detaljplan. Länsstyrelsen efterlyser i granskningsyttrandet en behovsbeskrivning av ytor för samtliga funktioner i stationsbyggnaden och menar att det måste finnas tydliga motiv till den yta/volym för byggnaderna som tillåts i planen.

En representant från Göteborgs stad menar att en förklaring till länsstyrelsens kritik 2014 kan vara att detaljplanen för Haga var ute på samråd relativt tidigt i förhållande till hur mycket information länsstyrelsen fått från Trafikverket[98].

---

[96] Regeringsbeslut 2014-06-26

[97] Länsstyrelsen i Västra Götaland (2016) *Yttrande om behov av kompletteringar av ansökan om tillstånd enligt miljöbalken för anläggandet av Västlänken och Olskroken planskildhet i Göteborgs och Mölndals kommuner.*

[98] Göteborgs stad 2018-11-09, granskningsutlåtande: ”Information om anläggningarnas behov av ytor och utrymmen står att finna i Trafikverkets Järnvägsplan. Station Hagas läge och utformning, inklusive byggrätten för stationen under mark och möjligheten för uppgångar, är fastställd i detaljplanerna för järnvägstunneln. Detaljplanen för station Haga tar över dessa bestämmelser och hanterar vidare främst utformningen ovan mark av stationsbyggnaderna och allmän plats samt skydd av värdefulla miljöer och byggnader. Järnvägsplan för Västlänken redovisar järnvägstunnelns, stationernas och uppgångarnas

> *Stadsbyggnadskontoret fick en del kritik för till exempel storlek på uppgångar eftersom länsstyrelsen inte fått tillräckligt med information om det från rätt part, för järnvägsplanen har bara varit på några små samråd utan att någon helhetsbild presenterats.* (Göteborgs stad, stadsbyggnadskontoret, 2017)

I granskningen (hösten 2016) kvarstod emellertid länsstyrelsens synpunkter trots att järnvägsplanen hade hunnit tillstyrkas och vunnit laga kraft. Exemplet visar på en kommunikationsproblematik och brist på tydliga kopplingar mellan syfte, underlag och förslag. Denna form av problematik är också kopplad till frågan om ansvar för kulturmiljön och staden i övrigt och huruvida ansvaret gäller enbart innanför anläggningsområdet eller inte, vilket beskrivs i tidigare avsnitt.

Den *tredje* otydlighetsfaktorn har att göra med behov av konkretisering av tillvägagångssätt och motivföljd. På Trafikverket arbetar utbildade tekniker som är vana vid att kunna prioritera mellan mer eller mindre tydliga alternativ. Det arbetssättet är inte, enligt Trafikverkets representanter, förenligt med hur de upplever länsstyrelsens tendens att inte kunna prioritera eller specificera vad som är mer eller mindre viktigt beträffande kulturmiljöarbetet.

Länsstyrelsen uppfattas heller inte av Trafikverket vara tillräckligt konkreta och konstruktiva i sin kritik, vilket Trafikverkets representanter stundvis upplevde som en brist på tillit. Länsstyrelsens synpunkter på handlingsplanen[99] uppges exempelvis vara att texten skulle vara otydlig och innehållet inte "tillräckligt bra". Trafikverket efterlyste länge mer konkreta förslag på omskrivningar och tillvägagångssätt vilket inte erhölls.

Trafikverkets representanter menar att kritiken emellanåt uppfattades som ett ifrågasättande av deras ambition. Genomförandeavtalet som tecknades mellan Trafikverket och Göteborgs stad, menar man, borde dock utgöra ett bevis på att det ligger i Trafikverkets intresse att arbeta med kulturmiljön på ett så bra sätt som möjligt.

> *Det är ändå ett avtal som Trafikverket och staden har skrivit. Då kan man ju tänka sig att om vi då har skrivit det avtalet att länsstyrelsen borde tänka "ja, men då ser vi att de faktiskt jobbar med det här tillsammans".* (Trafikverket, 2018)

Det framgår av minnesanteckningar och i intervjumaterialet att länsstyrelsen upplever Trafikverkets retorik löftesrik och de utskriva ambitionerna i handlingsplanen och genomförandeavtalet bedöms goda. Länsstyrelsen har dock kontinuerligt kritiserat framförallt brist på tydligt utskriven rollfördelning och motivering till åtgärder. De framhåller att Trafikverket kontinuerligt har reviderat och lagt till beskrivningar i handlingsplanen och i planbeskrivningar, men hävdar samtidigt att deras åsikter och förslag generellt kunde tagits mer på allvar och tagits om hand bättre av Trafikverket inom ramen för det formella samrådsarbetet. Kritiken bottnar i deras uppfattning att det inte räcker med att hänvisa till att det står skrivet om åtaganden i handlingsplanen om det inte också skrivs ut hur åtaganden skall genomföras med godtagbar kvalitet. Ytterligare kritik bottnar i svårigheten att sätta sig in de olika revideringarna av handlingsplanen på grund av avsaknad av läsanvisningar och strukturerade punkter där

utformning och lokalisering, mark som behövs tillfälligt och permanent samt åtgärder mot störningar från järnvägen. Järnvägsplanen fastställdes i april 2016 och har vunnit laga kraft i juni 2017".

[99] Trafikverket (2014/2017)

läsaren på ett tydligt sätt kan följa hur formuleringar ändrats och information uppdaterats.

I minnesanteckningar från 2015 diskuteras bland annat länsstyrelsens granskningssynpunkter över järnvägsplanen beträffande Renströmsparken och byggandet av stationsuppgången med tillhörande ventilationstorn. Länsstyrelsen anser att Trafikverket behöver motivera *varför* läget valts och att det saknas en beskrivning *hur* det skall arbetas med exempelvis siktlinjer. Själva kritiken handlar således om brist på argumentuppbyggande och sakliga konsekvensbeskrivningar.

Under det att förslag och ambitioner fortsatt är vagt formulerade (inom *arenan*), har inte länsstyrelsen möjlighet att tillförsiktligt godkänna kulturmiljöarbetets riktning (*court*). Det som kan tolkas som brist på tillit, tycks handla om en diskrepans mellan processens olika uppgifter.

5.3.2 Kompetens och erfarenhet kopplat till oro och brist på tillit

En orsak till kontroverserna kring frågan om otydlighet förefaller vara att parterna inte fullt ut litat på varandra, vilket gör att man från alla parter önskar att de andra skall vara detaljerade i sitt besked, även i komplexa frågor på ett tidigt stadium. Denna brist på tillit är i sig kopplad till frågor om kulturmiljökompetens och erfarenhet av liknande samrådsprocesser och storskaliga infrastrukturprojekt.

Vad gäller erfarenhet är planerandet och genomförandet av Västlänken unikt för de flesta av Göteborg kommunala och regionala tjänstemän. Det är första gången ett regeringsvillkor utfärdats till Trafikverket för att bland annat samråda med berörda parter om kulturmiljön i de centrala delarna av staden. Två personer inom samrådsgruppen har tidigare erfarenheter av stora infrastrukturprojekt i Stockholmsregionen, medan de tillfrågade med en bas i Göteborg inte har arbetat i liknande projekt.

> *Hela Göteborg och hela regionen går ju igenom någon slags läroprocess här nu: hur gör vi för att hantera ett sådant här stort projekt? Vi har aldrig gjort det förut. Så vi lär oss tillsammans.* (Trafikverket, 2018)

> *Det är ju svårt att veta vilka beslut som måste fattas, var och så. Och det handlar väl också om att det finns ingen förlaga. Det kanske kommer visa sig att vi har missat vissa saker längs vägen, jag tror inte det, men vi vet inte.* (Göteborgs stad: Stadsmuseet, 2018)

Samrådsparterna upplever att det kontinuerligt funnits utrymme för förbättring av diskussionsklimatet, särskilt vid tiden för tolkningen av regeringsvillkoret 2015. Vissa parter upplever att det i initiala skeden hade varit behjälpligt med en objektiv processledare med förmåga att tolka och sortera bland de frågor som lades fram.

> (Diskussionsklimatet*) ställde stort krav på oss då som jag kände jag egentligen inte kunde uppfylla med min kompetens.* (Trafikverket, 2018)

> *… hur man möts och hur man kan samarbeta och (…)* (våga) *visa lite svaghet också på något sätt, eller när man känner sig osäker på hur man skall gå tillväga. Alltså det har tagit väldigt lång tid innan man kommit till den punkten.* (Göteborgs stad: stadsmuseet, 2018)

> *…vi möttes av väldigt mycket ifrågasättande (initialt), och så försökte vi lösa det. Jag kan tänka mig att de kanske upplevde att vi tog en för stor roll, men vi kände att det inte*

> *hände något. Så möjligen där att man skulle ha haft ytterligare någon part som hade hjälpt oss att tolka själva villkoret.* (Trafikverket, 2018)

Samtliga samrådsparter beskriver emellertid den egna kompetensen som förenlig med och tillräcklig för det uppdrag som åligger dem inom arbetet relaterat till Villkor 1. De flesta refererar framför allt till den egna expertkunskapen inom respektive arbetsfält. Samtidigt betonar Göteborgs stadsmuseum att deras arbete utifrån perspektivet att kulturmiljön skall brukas och utvecklas (*conservation*) inte faller helt i linje med vad de vanligtvis arbetar med. I det dagliga arbetet anammas främst perspektivet att kulturmiljön skall skyddas och inte skadas (*preservation*). Att driva frågor internt inom kommunen med fokus på ett helhetsgrepp om kulturmiljö har enligt samtliga parter varit en svår process och framförallt förutsatt en proaktiv kommun.

> *Vi är ju också skolade i att sättet man jobbar med Riksintressen är att man försöker minimera skadorna. Det är ju så man har jobbat ända sedan det instrumentet infördes. Mycket av det här arbetet som vi har jobbat med kring Fästningsstaden och Landerierna är lite grann på gränsen till vad vi är vana vid att jobba med, och hur vi är vana vid att jobba med kulturmiljövärdena.* (Göteborgs stad: stadsmuseet, 2018)

Enbart ett fåtal personer refererar till annan kompetens som anses nödvändig för denna form av samrådsprocess över professionsgränser. Av dessa personer lyfts vikten att nyttja lärdomar från tidigare, liknande förhållanden. Här betonas framför allt betydelsen av ton, professionellt förhållningssätt och pedagogisk förmåga, vilket spelar stor roll i mötet både mellan förvaltningar inom staden och mellan den specifika förvaltningen och andra organisationer. Andra erfarenheter som gagnat parters medverkan uppges vara projektledarskap och motsvarande prövningsprocesser som inkluderar Miljöbalkens hänsynsregler, villkorstolkning och tillsynsansvar samt liknande varsamhetsdiskussioner om kulturmiljön genom program som förhindrar skador på byggnader. Denna erfarenhet kan positivt komma att prägla synsätt och fokus, särskilt vad gäller inställningen till de tidskrävande demokratiska turerna kring kommunala beslut, samt vikten av att tidigt få klarhet i rollfördelning och ansvarsområden.

Vad beträffar varandras kompetens är framför allt länsstyrelsens och Göteborgs stads representanter kritiska gentemot avsaknad av kulturmiljökompetens internt på Trafikverket. Brist på sakkunskap, hävdar de, försvårar arbetet med att ta fram rätt beställningar som tar hänsyn till de långsiktiga konsekvenserna av stora och centralt belägna infrastrukturprojekt. Trafikverket använder sig främst av konsulter när det krävs specialistkompetens, medan de kritiska parterna anser att förutom punktinsatser krävs också ett mer övergripande förståelse för vilka prioriteringar som behöver göras i kulturmiljöarbetet. Här riktas inte kritik specifikt gentemot enskilda personer på Trafikverket utan framför allt gentemot avsaknad av stöd inom organisationen. Länsstyrelsen påpekar att kulturmiljöfrågan, som utgör en sådan väsentlig del av hela västlänksprojektet, tycks drivas av väldigt få personer på Trafikverket.

En av de fyra personer på Trafikverket som under olika perioder varit sammankallande för det formella samrådet har haft specifik kulturmiljökompetens. Med tiden har denna person tilldelats en tydligare och mer framträdande roll. Trafikverket menar samtidigt att vissa frågor som kommer upp på bordet inom arbetsgruppen är kompetensfrågor som specifikt berör länsstyrelsen och Göteborgs stadsmuseum. Därmed är det av vikt att inom samrådet klargöra när dessa parter sinsemellan bör utreda vad som är av prioritet att arbeta vidare med samt vad som är tillräckligt bra åtgärder för kulturmiljön, varpå

detta kan kommuniceras till Trafikverket. Trafikverkets representanter anser inte att det borde åligga dem att inneha kompetens i samtliga sakfrågor.

De flesta samrådsparterna upplever att egna åsikterna och förslag tas på allvar och tas om hand i dialogprocessen av övriga parter rent generellt, men en del upplever samtidigt en viss diskrepans mellan ord och handling ur ett längre perspektiv. Framförallt att upplever Trafikverkets representanter brist på stöd från länsstyrelsen i form av tydligt godkännande av riktning och fokus för det fortsatta kulturmiljöarbetet, ett stöd som är nödvändigt för att Trafikverket skall kunna uppfylla Villkor 1. Orsakerna till detta anses vara dels länsstyrelsens otydliga ramar som tillsynsmyndighet inom samrådet, samt deras krav på ökad konkretion i handlingsplan och övriga ställningstaganden, vilket beskrivs ovan.

Göteborgs stads representanter beskriver att de i sin tur misstänker att de av Trafikverket, åtminstone initialt, upplevdes som en bromskloss och en besvärlig förhandlingspartner. Trafikverket menar att de kan ha förståelse för den uppfattningen eftersom de i sin tur var angelägna om konkreta åtgärdsförslag. Trafikverket menar samtidigt att deras seriositet och kompetens gällande kulturmiljöfrågan i Västlänksprojektet har blivit ifrågasatt. Ett uttryck för detta är Göteborgs stads krav på att en oberoende antikvarisk sakkunnig skall följa det operationella arbetet (frågan om antikvarisk sakkunnig beskrivs i detalj i nästföljande avsnitt 5.3.3).

> *Just det här med den här oberoende antikvariska sakkunnig som vi har hållit på jättemycket – vad menar de med det?* (…) *Jag tror att de kan tro att det är lite spel för gallerierna, att de inte riktigt tar oss på allvar och att vi vill bara göra de här samråden för att vi sen bara skall göra som vi själva vill ändå.* (Trafikverket, 2018)

En tolkning av varför kulturmiljövårdens representanter ofta uttrycker en brist på tillit i liknande projekt görs av en representant från Trafikverket. Det kan röra sig om tidigare erfarenheter där kulturmiljösektorn upplever sig isolerad från övriga samhällsplanerande instanser, att det finns ett begränsat intresse för sakfrågorna bland politiker och övriga kommunala förvaltningar. Detta i sin tur – menar representanten – gör att Trafikverket bör ta hänsyn till kommunala tjänstemäns upplevelse att kulturmiljöfrågan inte är en prioriterad fråga och därmed tillförsäkra och garantera sina intentioner tidigare och tydligare inom de samrådsprocesser de medverkar i.

> *De här personerna har erfarenheter som inte är så bra.* (…) *Jag tror att det spelar roll, det vet vi från andra projekt, att deras erfarenheter från andra projekt, där inte vi varit byggherre, den spelar roll.* (Trafikverket, 2018).

Göteborgs stads tjänstemän bekräftar att deras oro bottnar i en brist på tillit framför allt gällande kulturmiljöfrågans prioritet inom projektet, vilket enbart kan stävjas när Trafikverket går från ord till handling. I minnesanteckningar från vintern 2015 menar en representant från Göteborgs stadsmuseum att det är viktigt att de ambitioner som finns inte tappas och i intervjuer nämns att det är en sak att bli lyssnad på och en annan sak vad som görs av den informationen sen. En representant förtydligar:

> *Jag kan väl säga att är mer missnöjd än nöjd med hela processen, av anledningen att jag vet inte var det kommer landa än och jag vet inte om vi har samma målbilder. Alltså vi säger att det är jätteviktigt - nu kör vi - men jag har alltid befarat att vi säger stora ord sen står vi där med fem skyltar på slutet. En på varje station, som säger ”här var det kulturmiljö en gång i tiden.* (Göteborgs stad, stadsmuseet, 2018)

Bakom den konstaterade oron och misstron mot övriga samrådsparter ligger troligen såväl personliga erfarenheter som sådant som traderas inom respektive organisation och som skapar negativa förväntningar. Delvis bottnar dessa erfarenheter i att organisationerna har olika logiker som ibland kolliderar, och att olika uppdrag och olika mått på effektivitet inte verkar ha kommunicerats – eller identifierats – på ett tydligt sätt. Dessutom finns det en generell logik i att åtgärdsförslag förblir relativt generella fram till att de behandlas i mer konkreta skede (*court*). Det är först då eventuella skilda uppfattningar definitivt klargörs. Det är därmed viktigt att det finns tillräckligt med tid till förfogande att vid behov omforma förslag och prioritera annorlunda – att succesivt pendla mellan *forum-arena-court* tills samsyn råder.

Frågan om bristande tillit är framför allt kopplad till glappet mellan uttryckta ambitioner och faktiska genomförandemetoder, samt ansvarstagande för fattade beslut. Nedan följer en redogörelse över de tre mest frekvent påtalade oenigheter som förekommit under det formella samrådet. Exemplen återger hur mer eller mindre outtalade förväntningar parterna emellan kommer till uttryck, vad gäller frågan om oberoende antikvarisk sakkunnig, överdäckningen vid Skansen Lejonet samt bortförsel av mursten vid Östra Hamngatan. Sakfrågorna som berörs handlar om uppsäkring av kontroll och kommunikationssystem, godtagbara tillvägagångssätt för underbyggande av argument samt kommunikation.

5.3.3 Exempel I: Efterfrågan av oberoende antikvarisk sakkunnig

Representanter från Göteborgs stad uttryckte länge en oro för att det under byggtid kommer saknas en koppling mellan dokument (exempelvis handlingsplanen) och personen som skall utföra arbetena (exempelvis grävmaskinist). Samtliga parter är införstådda med att misstag och oförutsedda händelser, stora som små, ofrånkomligen kommer att påverka kulturmiljön på olika sätt. För att säkra upp kommunikationssystemet har Göteborgs stad krävt en s.k. oberoende antikvarisk sakkunnig, vilket föranledde en intensiv och under flera år återkommande diskussion. Göteborgs stad menade att det krävs en gedigen insyn i det dagliga arbetet under byggtid. Dessutom upplevde de att arbetsgruppen för kulturmiljö behövde försäkra sig om att rätt information faktiskt kommer till deras kännedom så att rätt instans kan föra ärendet vidare vid behov.

Ett försök till uppsäkring gjordes i genomförandeavtalet 2016 (Bilaga 1) där paragraf 16.4.2 särskilt lyfter fram Göteborgs stads krav på oberoende antikvarisk sakkunnig:

> - En oberoende antikvariskt sakkunnig, med ansvar för fornlämningar över och under mark samt i vatten, som under hela ***Järnvägsprojektets*** gång ska samordna projektets arbete som berör arkeologiska frågor.
>
> - En oberoende antikvariskt sakkunnig, med ansvar för den byggda kulturmiljön, den gröna kulturmiljön och övrig stadsmiljö med kulturhistoriska värden, som under hela ***Järnvägsprojektets*** gång ska samordna ***Järnvägsprojektets*** arbete som berör ovan nämnda kulturmiljövärden.
>
> När parterna är överens om omfattningen av ovanstående funktioner ska de ***Bekostas av järnvägsprojektet genom Trafikverket.***

Trafikverkets representanter ställde sig dock länge frågande till varför behovet av en antikvarisk sakkunnig var så stor, samt innebörden av *oberoende*. Vintern 2016 tar därför Göteborgs Stadsmuseum fram en kravspecifikation med förslag på arbetsuppgifter, vilket Trafikverket behövde för att motivera en resurs. Ärendet låg därefter mer eller mindre vilande.

Två år efter att genomförandeavtalet skrevs, höll Trafikverket i november 2017 en presentation inom samrådet för kulturmiljö över sin organisation och hur de arbetar med att säkerställa kommunikationen med entreprenörer. Minnesanteckningar delger att miljöspecialist (generalist) skall medverka i det löpande arbetet och vara med på miljömöten, projekteringsmöten och byggmöten. Specialistkompetens tas in vid behov, exempelvis på miljömöten när kulturmiljö ska diskuteras samt för att granska arbetsberedningar när arbetsmoment som påverkar kulturmiljöobjekt ska genomföras.

Syftet med presentationen var att Göteborgs stads parter skulle kunna bedöma huruvida det saknas viktiga länkar som behöver stärkas upp. Parterna behövde få en gemensam bild över hur Trafikverket lagt upp arbetet, så att Göteborgs stads representanter skall kunna känna tillförsikt till hur strategin ser ut när eventuell skada sker.

I intervjuer framkommer att presentationen togs emot positivt då Trafikverket visade på en tydlig strategi. Samtidigt påpekas att det är den raka och tydliga dialogen som är viktig, oavsett vad som händer. Tilliten till en sådan är något försvagad då Trafikverket upplevdes ha dragit ut på frågan om antikvarisk sakkunnig utan tydlig anledning, trots att genomförandeavtalet var en gemensam överenskommelse.

Skulle Trafikverket möjligtvis kunnat undvika denna typ av tillitsproblematik genom att presentera sin tänkta strategi i ett tidigare samrådsskede? En representant från Göteborgs stad menar att exakta arbetsstrategier är svåra att redogöra för innan entreprenören är på plats. Samtidigt skulle Trafikverket kunnat stävja mycket av oron genom att utgå från tidigare projekt och redogöra för ungefärlig strategi, med principskisser. En representant från Trafikverket håller till viss del med, men uttrycker också en osäkerhet kring hur frågan egentligen togs emot av övriga parter och om frågan nu är avskriven:

> *Absolut att man borde ha tagit i det här* (tidigare)*, men jag vet inte om man hade kommit fram till någoting bättre än så som det är nu. Å andra sidan vet jag inte om vi har löst frågan heller.* (Trafikverket, 2018)

I efterhand är det svårt att tolka minnesanteckningarna och följa frågan om antikvarisk sakkunnig då det i anteckningarna inte görs tydligt vilken part som ställer frågor och vilken part som bekräftar ett visst arbetssätt. Det framkommer inte heller i minnesanteckningarna efter Trafikverkets presentation om parterna till slut var överens om att oron från Göteborgs stads håll inte längre var befogad. Det tas på mötet heller inget beslut om att inom arbetsgruppen formulera någon form av revidering/komplettering till genomförandeavtalet där kravet på antikvarisk sakkunnig kvarstår.

Exemplet visar på att effektiv samverkan bygger på att parterna ser en nytta av samverkan och de förslag som läggs fram. Det förefaller som att parterna inte lyckats förmedla i tillräckligt hög utsträckning varken fördelarna eller nackdelarna med en extra resurs. Den otydlighet om vad som har beslutats eller överenskommits som framträder

här hade sannolikt kunnat undvikas om parterna uppmärksammat presentationen utgjorde en del av *agenda* eller *court*, samt om minnesanteckningarna hade varit tydligare och förankrade hos alla parter. På så sätt hade ”gemensamma beslut” och parternas eventuellt avvikande uppfattningar kunnat dokumenteras och därigenom underlättat senare missförstånd och oklarheter.

5.3.4 Exempel II: Kontroversen kring Överdäckningen vid Skansen Lejonet

En tidig kontrovers inom samrådsprocessen kom att bli frågan om överdäckningen vid Skansen Lejonet. I arbetet med Trafikverkets Järnvägsplan diskuterades linjedragningen runt eller under Gullberget. Beslutet landade i att Västlänken går från Olskroken via en bro, ner i markplan och vidare in i tunnel under Skansen Lejonet som är en del i riksintresset. Denna åtgärd innebär att det skapas ett öppet tråg öster om skansen.

Trafikverkets representanter upplevde frågan som löst och kom inte att uppfatta att en eventuell fråga om förlängd överdäckning skulle bli aktuell att diskutera ur kulturmiljösynpunkt. Strax innan länsstyrelsen skulle tillstyrka järnvägsplanen upplevdes frågan om möjligheten att förlänga överdäckningen dock akut. En överdäckning fanns inte med i det ursprungliga planförslaget, men Trafikverket hävdar att en sådan inte omöjliggörs.

> *Vi hade tagit tillräckligt mycket hänsyn och så tog vi fram de här - att vi behöver ha en överdäckning för vi måste ha en cykelbana, en liten överdäckning. Och då blev den här frågan en jättehet potatis. (…) Och det hade ju vi sagt att vi inte skall omöjliggöra en längre överdäckning, men vi anser inte att vårt projekt behöver göra det.* (Trafikverket, 2018)

Enligt de första minnesanteckningarna från samrådet november 2014 framgår att frågan om överdäckningens längd mot öster har framhållits som viktig av länsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet. Enligt påföljande minnesanteckningar våren 2015 klargörs att länsstyrelsen anser att ett öppet tråg öster om skansen skulle utgöra ett påfallande visuellt negativt inslag i den historiskt betydelsefulla miljön. De hävdar, i likhet med Göteborgs stad, att en förlängd överdäckning skulle minska den negativa påverkan på kulturmiljövärdena och skulle möjliggöra en positiv stadsutveckling på sikt. Som en del i uppdraget att minimera skadan på riksintresset för kulturmiljövård anser Göteborgs stad att Trafikverket bör finansiera detta arbete.

Sättet frågan diskuteras vidare går att följa i minnesanteckningarna. I mars 2015 beslutas att Trafikverket kommer justera längden på överdäckningen till den som redovisas i Göteborgs stads detaljplan vilket innebär ytterligare cirka 20 meter utöver det som Trafikverket fastslagit som nödvändigt för en cykelbana. Samtidigt kan Trafikverket tänka sig att förlänga upp till 50 meter, vilket bedöms vara max utifrån tekniska begränsningar. I april 2015 presenterar en extern konsult en överdäckning på 20–25 meter. Trafikverket nämner vid samma tillfälle att en 50 meter lång överdäckning riskerar bli problematisk för i förhållande till räddningstjänsten utrymmningskrav. I maj 2015 framkommer det av minnesanteckningarna att Trafikverket har landat i en överdäckning på 25 meter, vilket också kommer fastställas i järnvägsplanen, eftersom det bedöms som tillräckligt beträffande kulturmiljövärdena. Beslutet är ett resultat av att Trafikverket främst tagit i beaktning siktlinjer mot den monumentala klippan och Skansen Lejonet som landmärke.

Minnesanteckningar delger att Statens Fastighetsverk, förvaltare av Skansen Lejonet och extra tillsatt för samrådsmötet i mars månad, förespråkar ”ur ett byggnadsminnesperspektiv” en överdäckning på 50 meter. Likaså hävdar länsstyrelsen att detta möjligtvis vore att föredra men att de önskar mer underlag för att kunna fatta beslut om den optimala gestaltningsmässigt fördelaktiga punkten som tar hänsyn till kulturmiljövärdena. Kritik gentemot Trafikverkets bedömning att 25 meters överdäckning är fullgod, bottnar i att det saknas kravspecifikationer när det gäller kulturmiljön samtidigt som det saknas information om vilka avvägningar som gjorts. Det saknas också konsekvensbedömningar för respektive kulturmiljövärde kopplat till olika förslag på överdäckningens längd. Trafikverkets motivering är att de vägt samman alla aspekter och gjort en sammanvägd bedömning utifrån Villkor 1 och Villkor 6 i regeringens tillåtlighetsbeslut[100].

En representant från Göteborgs stads stadsmuseum menar att Trafikverket inte uppvisade en vilja att ta tag i frågan på ett tillfredsställande sätt. Lösningen blev till slut kopplad till räddningstjänstens krav på utrymme, men föranleddes inte av adekvata kulturmiljöunderlag.

> *(…) det kan hända att det var rätt, men det var gjort på fel sätt. Det fanns inget underlag som sa att de hade rätt.* (Göteborgs stad: stadsmuseet, 2018)

Här tydliggörs en problematik med att det inte är råder samsyn över vilken kompetens som krävs för särskilda åtgärder, samt att det inte är självklart vem som tar på sig ett ansvar att se till att det finns ett ”objektivt” kulturmiljöunderlag. Bristen på tillit mellan parterna skulle förvisso inte undanröjas på så sätt, men ett gemensamt underlag att diskutera utifrån förefaller varit avgörande för att kunna föra frågan framåt.

5.3.4 Exempel III: Kontroversen kring bortförsel av mursten vid Östra hamngatan

Ett liknande exempel på tillitsproblematik inom samrådet utgörs av en incident vid Östra Hamngatan hösten 2017. Incidenten belyser ett upplevt avstånd mellan höga ambitioner och insatser i praktiken. Vid ett inledande grävningsarbete avlägsnades äldre mursten av entreprenör utan kommunikation med kulturmiljövårdens parter. Vid tillfället hade samtliga samrådsparter en överensstämmande bild om att det inte längre var låsta positioner i arbetet och att diskussionsklimatet kontinuerligt utvecklades positivt. Göteborgs stads representanter menar dock att Trafikverket bättre borde tagit ansvar för bristen i kommunikation genom att direkt informerat och förklarat händelsen med hänvisning till den gemensamt högt uppsatta ambitionsnivån gällande kulturmiljön som utgångspunkt för arbetet med järnvägsanläggningen.

Händelsen resulterade i att företrädare för Göteborgs stad kom att ifrågasätta den gemensamt satta ambitionen att föra en öppen dialog.

> *När det väl gäller så spelar inte våra samtal, alla våra möten vi haft – då spelar det ändå ingen roll*. (Göteborgs stad, stadsmuseet, 2018)

Mötestiden som lagts på att komma överens om ett sätt att kommunicera vid behov upplevs därmed som bortkastad, med påföljande ifrågasättande huruvida framför allt arbetsgruppens arbete kan betraktas som samverkan. Exemplet visar att valet av genomförandemetoder utgör en av de viktigaste aspekterna inom alla *arenor*, eftersom olika metoder kommer att gynna olika aktörers förmågor och syften. Avgörande för tillit

[100] Villkor 6 hanterar anläggningens utformning och dimensionering för självutrymning.

mellan parter är att samtliga är överens om och följer de metoder som gemensamt beslutats som viktiga.

5.4 En tillräckligt strukturerad agenda? Generella och återkommande problem

Eftersom tid är en begränsad resurs, utgör *agendan* därmed en viktig mediator mellan samrådsparternas olika viljor och mål, resurser och förmågor[101]. Samrådets agenda byggs upp av sakfrågor som utgör någon form av fråga eller motsättning mellan en eller flera samrådsparter. Det kan gälla motsättningar kring procedur eller sakinnehåll och kan vara kopplat till resurser. Bara de kapaciteter som förmår bemöta saker på agendan blir relevanta. Vilken typ av problem som tas upp på agendan och i vilken ordning de följer påverkar i sin tur hur olika kapaciteter tas omhand. Agendor berör både återkommande problem (exempelvis språkförbistring, otillräckliga mötesanteckningar) och generella problem som ges ett seriöst utrymme för diskussion (exempelvis vad av kulturmiljön som är prioritet).

Vad gäller generella problem har samrådsprocessen uppgetts vara komplicerad bland annat på grund av att parterna i många lägen ”inte talar samma språk”, och att det råder ”begreppsförvirring”. Det framgår att det bland annat handlar om specifika begrepp såsom samråd/samverkan, handlingsprogram/handlingsplan, samt kompensation/kompensatoriska åtgärder. Det handlar också om vad som *inte* sägs i exempelvis minnesanteckningar och hur parterna argumenterar.

Dessa språkförbistringar hänger också samman med andra typer av återkommande problem som hör ihop med tillitsfrågan och hur pass prioriterad kulturmiljöfrågan uppfattas.

5.4.1 Samråd eller samverkan: behovet av att skapa en arbetsgrupp och referensgrupp

Det är tydligt att det under processen funnits oklarheter kring relationen mellan vad i processen och det gemensamma som utgör formellt samråd och i vilken mån parterna samverkar, och att detta inte varit något som benämnts eller diskuterats, men som fått stor påverkan på hur de uppfattat sina roller och uppdrag, och vad som ska uppnås i processen.

Den 26 juni 2014 beslutade regeringen om tillåtlighet för Västlänken efter att ha prövat ärendet enligt miljöbalken. Enligt Villkor 1 i regeringens tillåtlighetsbeslut ska Trafikverket, efter samråd med Riksantikvarieämbetet, länsstyrelsen och Göteborgs stad, lokalisera och utforma Västlänken så att negativa konsekvenser för kulturmiljön så långt som möjligt begränsas. Berörda fornlämningar ska så långt som möjligt införlivas i projektet. Definitionen av ett samråd kan variera beroende på lagstiftning och sammanhang, men generellt är samrådets syfte att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt samt att ge möjlighet till insyn och påverkan.[102] Hur detta arbete struktureras mer i detalj är upp till ansvarig part, i detta fall Trafikverket. Riksantikvarieämbetets representant konstaterar:

> *Samrådet är en process som Trafikverket tar ansvar för men där vi och andra samrådsparter påverkar utformning och innehåll, så är formalia kring det hela.* (Riksantikvarieämbetet, 2018)

[101] Bryson and Crosby (1996) s. 474.

[102] Boverket och Tillväxtverket 2015, *Tillväxt kräver planering*, s 10

Till skillnad från formellt samråd inbegriper begreppet samverkan ett samarbete mellan två eller fler jämbördiga parter (oftast en interorganisatorisk relation) som skall komma överens om gemensamma åtgärder för att uppnå ett gemensamt uppsatt mål eller någon form av positivt utfall.[103]

Parterna har haft olika förväntningar på hur det formella samrådet bör struktureras och vilken roll och ansvar respektive part har. Omständigheterna har också föranlett en otydlig gränsdragning mellan samråd och samverkan, särskilt eftersom Göteborgs stad och Trafikverket också ingått ett genomförandeavtal som skiljer sig i ambition och rollfördelning i förhållande till Villkor 1.

Den första formella samrådsgrupp för kulturmiljö i Västlänksprojektet som tillsattes 2014 bestod av i princip samma parter som därefter kom att representeras i en arbetsgrupp och en referensgrupp. Trafikverket har genom hela processen varit sammankallande och tagit ansvar för minnesanteckningar. Initialt ifrågasatte övriga parter (främst Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsen) huruvida samrådsmötena de facto var just samråd eftersom uppdraget inte borde bestå i att aktivt arbeta fram förslag. De förväntade sig snarare förslag att ta ställning till men upplevde att det sällan fanns tydliga sådana. Minnesanteckningar delger att länsstyrelsen i initiala skeden anser att parterna borde diskutera dels internt inom respektive organisation men också sinsemellan vad man vill ha ut av och vilka krav som skulle kunna ställas på samrådsmötena. Det framkommer samtidigt både av minnesanteckningar och intervjuer att kulturmiljövårdens parter generellt upplevde att samråden fokuserade på information där Trafikverket tillkännagav idéer och internt arbete snarare än gemensamt utformade förslag att ta ställning till. Det har sällan redovisats exempelvis halvfärdiga förslag som skulle kunnat öka dialogens transparens.

> *Vi går in i arbetsgrupperna och tänker att det är ett diskussionsforum kanske, medan det känns mer från Trafikverkets sida att det är ett forum att redovisa sådant de har gjort.* (Göteborgs stad: stadsmuseet, 2018)

För att kunna förbereda och lägga fram diskussionspunkter och förslag för det fortsatta kulturmiljöarbetet inom den formella samrådsprocessen krävdes mer än vad Trafikverket kunde åstadkomma internt. Trafikverket insåg att olika frågor behövde diskuteras på olika nivåer. En utökad samverkan med Göteborgs stad krävdes för att i sin tur kunna åstadkomma formellt samråd beträffande kulturmiljön. Så småningom etablerades därmed en arbetsgrupp och en referensgrupp för ett mer effektivt samråd. Minnesanteckningar från november 2015 delger att parterna enats om att en organisation bestående av en arbetsgrupp med representanter från Göteborgs stad och Trafikverket respektive en referensgrupp bestående av länsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Göteborgs stad och Trafikverket. Det beslutades att arbetsgruppen skall träffas regelbundet och arbeta aktivt med kulturmiljöfrågorna genom att ta fram visioner och konkreta förslag. Referensgruppen ska istället utgöra styrgrupp med syfte att se till att rätt kvalitet uppnås. Referensgruppen träffas också regelbundet men mer sällan.

Arbetsgruppen, som kom att ha mer av en samverkanskaraktär (gemensamt handlande), höll ett första möte i april 2016, varpå samtliga representanter hävdar att

[103] Huxham and Vangen (2005)

kulturmiljöarbetet går framåt och en tydligare riktning i arbetet etablerades. Som ett utökat stöd har även informationsmöten upprättats som oftast hålls via telefon, där Trafikverket informerar referensgruppen om hur kulturmiljöarbetet framskrider, även om det inte finns någonting specifikt att samråda om. Det finns fortfarande enligt parterna vissa brister i insyn och individuell kunskap om varandras planeringsprocesser och projektet i stort, men det är ingenting som upplevs betungande eller någonting som påverkar dialogen negativt.

Detta exempel understryker behovet av att i ett så tidigt skede som möjligt reda ut begreppsanvändningen. Det finns en skillnad dels på ”i samråd” och ”efter samråd”, dels på samråd och samverkan. I exemplet får begreppen direkt betydelse för organisation och ansvarsfördelning för (det gemensamma) arbetet.

5.4.2 Handlingsprogram eller handlingsplan?

”Handlingsplan för tillvaratagande av kulturmiljö” (2014/2017) utgör en del av Trafikverkets samrådsarbete och innefattar tre bilagor för fornlämningar, byggnader respektive det gröna kulturarvet. Handlingsplanen, som uppdaterats totalt fyra gånger mellan 2014 och 2017, har författats av Trafikverket och i den presenteras förslag på arbetssätt, rutiner och kontroller med syfte att minimera risken för negativ påverkan på kulturmiljövärden under planeringsarbetet, byggtid och efterarbete. Handlingplanen benämndes tidigare handlingsprogram men bytte namn i april 2015 samtidigt som de tre bilagorna tillkom.

Tjänstemän på Göteborgs stad menar att deras definition av ett handlingsprogram länge inte stämde överens med innehållet, eftersom de hävdar att det i programmet inte specificerades i detalj vad som skall göras, på vilka premisser och vilka resurser som skall användas m.m.

> *Så att vi har pratat förbi varandra lite grann. (…)* (Trafikverket) *har gjort ett dokument men det är inte det som vi har krävt, innehållet motsvarar inte det. Och då kanske det inte är fel på dokumentet egentligen utan det är mer namnet på det som gör att det är förvirrande.* (Göteborgs stad: stadsmuseet, 2018)

Trafikverket medhåller i minnesanteckningar att det är viktigt att begreppen är rätt och har kontinuerligt uppdaterat handlingsplanen vid behov. Första revideringen av handlingsplanen gjordes inför att få länsstyrelsen att tillstyrka järnvägsplanen sommaren 2015. Efter fjärde och sista revideringen 2017 förflyttas dock fokus mot arbetet med kontroll och uppföljning under byggskedet. Inför sista revideringen anser länsstyrelsen att dokumentet fortfarande ger intryck av en viljeinriktning snarare än en fastlagd plan, samtidigt som de upplever det otydligt huruvida deras synpunkter har beaktats vad gäller begrepp som ”stärkande åtgärder” och ”minimering av skada/ingrepp”[104].

Enligt minnesanteckningar diskuterar parterna vad för typ av dokument som krävs för att göra det pågående arbetet transparent och förståeligt för alla inblandade åtgärder, samt för att åtgärder skall kunna prickas av efter hand. Det ges förslag på skrivningar i en framtagen färdplan alternativt en årlig avstämningsrapport, men det är otydligt om parterna erhållit den precision i arbetsbeskrivningarna som efterfrågats.

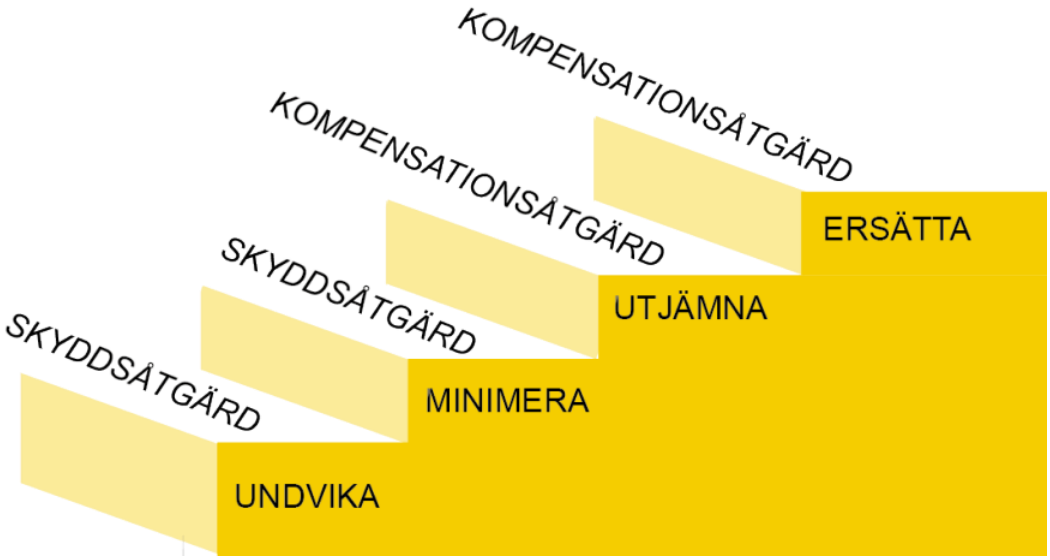
[104] Länsstyrelsen kritik gentemot handlingsplanen tas även upp i avsnitt 4.2.3.

Detta exempel visar på hur denna typ av begreppsförvirring kan medföra svårigheter att förstå den andra partens ambition och mål, vilket varit frustrerande för parterna. Begreppsförvirringen riskerar att underbygga en bristande tillit och oro.

5.4.3 Kompensation, kompensatoriska åtgärder eller förstärkande av värden?

En återkommande diskussion inom det formella samrådet är den om kulturmiljökompensation som synonym till möjligheten att stärka kulturmiljövärden. Begreppet är kopplat till föreställningen att kulturmiljöer utgör kollektiva nyttigheter för medborgare som ska bevaras och utvecklas. Utifrån denna utgångspunkt kan kulturmiljökompensation vara åtgärder som vidtas för att ersätta en negativ påverkan, gottgöra skadliga ingrepp eller återskapa förlorade värden i landskap eller kulturella kvaliteter i bebyggelse.[105]

Enligt Boverket[106] är tanken att exploateringar som leder till att ett värde skadas eller försvinner också ska bekosta åtgärder som återskapar eller ersätter detta värde på en annan plats. Boverket beskriver vidare hur kompensation är avhängig skadelindringshierarkin (Figur 2). Denna innebär att skador vid exploatering i första hand ska undvikas genom god planering. I andra hand ska hänsyn tas vid utformning av verksamheten för att minimera skadan. I tredje hand ska efterbehandling och andra avhjälpande åtgärder på plats genomföras för att så långt det är möjligt mildra de negativa effekter som uppstår. Det är först om skada kan förväntas återstå trots att samtliga dessa åtgärder vidtagits som kompensation kan bli aktuellt.



Figur 2. Skadelindringshierarkin (Källa: Boverket, 2019[107])

Begreppet kompensation och dess innebörd har återkommande diskuterats inom det formella samrådet av olika anledningar. Begreppet förekommer i länsstyrelsens

[105] Grahn Danielson m.fl. (2015) sid. 17
[106] Boverket (2019), ”Kommunala exempel på frivillig kompensation i planering och byggande” https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/ekosystemtjanster/verktyg/kompensation/ (hämtad 2019-03-05)
[107] Ibid.

kompletterande ställningstagande till yttrande inför tillåtlighet 2012.[108] Här påpekades att det fanns sannolikt goda möjligheter till att minska skadan på riksintresset för kulturmiljövården i och med den breddning av järnvägskorridoren som vid tillfället hade vidtagits av Trafikverket. Länsstyrelsen ansåg samtidigt att regeringens beslut om tillåtlighet behövde villkoras så att vidare planering av linjesträckning och genomförande av projektet kunde ta hänsyn till riksintresset för kulturmiljövården, så att minsta möjliga skada uppstår. Här betonade länsstyrelsen vidare att det är av stor vikt att regeringens beslut om tillåtlighet förenas med villkor om *kompensation* för förlorade kulturvärden. Även Kulturnämnden nämner kompensation i ett yttrande 2014[109]:

> *Med tanke på de stora konsekvenser bland annat byggandet av tunnel i Kvarnbergsområdet och stationsbyggandet i Haga får på kulturmiljön vill vi se att de förändringar som irreversibla ingrepp medför kompenseras för göteborgarnas och stadens historias bästa. Detta genom att stadens historiska arv och framkomna fynd, framför allt vad gäller befästningslämningarna, framhävs på ett mer markerat sätt än idag på platserna. Vi vill se att historien tillgängliggörs genom att delar av det som kommit i öppen dager i samband med nya byggnationer visas upp och blir en del av stadens utsmyckning eller att på annat vis i platsernas utformning visa det historiska arvet.* (Kulturnämnden, 2014)

Miljöbalken (1998:808) innehåller uttryckliga regler om kompensation för intrång i allmänna intressen, vilket inkluderar kulturmiljö. Enligt 16 kap paragraf 9 medges att tillstånd får förenas med särskilda åtgärder för att kompensera det intrång i allmänna intressen som verksamheten medför. Vad avser frågan om kompensationsutredning utnyttjade regeringen inte Miljöbalkens möjligheter att ställa krav på kompensation i villkorsformuleringen 2014-06-26. Samtliga parter i samrådsgruppen är införstådda med detta, och Riksantikvarieämbetet förtydligar sin hållning:

> *De som pratar om kompensation och de som pratar om förstärkande åtgärder kanske pratar om samma insatser. Miljöbalkens krav är att man skall göra sitt bästa och det gäller ju också genomförandet av det här projektet. Man kan ju inte säga att "vi tar i extra i Haga för att kompensera intrång i Centralen" eller något sådant, det är inte det som det är frågan om utan kompensation är ju i formell mening någonting utöver ett hänsynstagande. Och det finns ju inget sådant i det här. Men sen kanske en del tycker att ja,* (vissa åtgärder) *är kompensation.* (Riksantikvarieämbetet, 2018).

På frågan om hur parterna definierar kompensationsåtgärder inom ramen för det formella samrådet jämför nära på samtliga personer kulturmiljökompensation med ekologisk kompensation. Exempel ges i form av att 100 träd fälls i en stadsdel och kompenseras genom att 100 träd planteras en annan stadsdel, alternativt 50 träd vardera i två andra stadsdelar. Denna typ av åtgärd anses av parterna inte kunna genomföras med kulturhistoriskt intressanta objekt eller kulturmiljö rent generellt. Istället för kompensation talar en del av parterna om kompensatoriska åtgärder, vilket används synonymt med förstärkande åtgärder med fokus på berättelsen och upplevelsen av riksintresset. Över tid har själva begreppet kompensation varit kontroversiellt och ett ämne för diskussion inom den formella samrådsprocessen. Stadsbyggnadskontorets representant ger sin syn på saken:

[108] Länsstyrelsen i Västra Götaland (2012b).
[109] Yttrande (MP, S, V) Kulturnämnden 2014-08-28.

> *Nu alla är överens om att* det *är inget att diskutera, det är inget som vi två parter har på vårt bord. Det är inget kompensationskrav i detaljplanerna. (…) Vi kallar det inte för kompensation, vi kallar det att vi uppfyller Villkor 1 och genomförandeavtalet där vi tillsammans skall verka för att stärka kulturmiljön.* (Göteborgs stad: stadsbyggnadskontoret 2018)

En av Trafikverkets parter menar att användningen av begreppet riskerar att flytta fokus från arbetet med att minimera skada:

> *Det är tokigt att tala om kompensation istället för att titta på vad är det vi vill. Jag vill inte att man skall kalla det för kompensationsåtgärd utifrån risken att börjar slarva, alltså att om man för tidigt börjar tänka att man skall kompensera, då tänker man inte att man skall minimera. Det gäller natur så väl som kultur. Kulturmiljöförvaltningen måste vara ännu hårdare för här handlar det verkligen om att minimera intrång. Man kan inte återställa en ny kulturmur någonstans. Kompensation är det yttersta och då har du egentligen redan förlorat.* (Trafikverket, 2018)

Ytterligare en av Trafikverkets representant menar att begreppet trots allt kontinuerligt har använts och att det skapat onödiga missförstånd. Personen är därför av åsikten att det vore bättre att undvika begreppet och istället tala om konkreta åtgärder:

> *Vill vi göra bulleråtgärder för en kulturmiljö? Ja, men då säger vi det. Vi behöver inte hålla på att prata om kompensation. Då kan vi prata om att det är bulleråtgärder vi skall göra. (…) Länge fick vi prata mycket om detta innan vi landade i att vi faktiskt inte använder det begreppet. (…) Det var jättemycket diskussioner om det. (…) Man skall komma ihåg att man har använt begreppet kompensationsåtgärd, man använder det fortfarande. Medan vi då hårdnackat säger stärkande åtgärder. Men vi menar ju egentligen samma sak. Det är ju inte så att de pratar om någonting som inte vi pratar om.* (Trafikverket, 2018)

Användningen av begreppet kompensatoriska åtgärder skall enligt en tredje representant från Trafikverket inte beblandas med lagstyrd kompensation utan snarare betraktas som symboliska kompensationer, såsom finansiering av diverse åtgärder som kan stärka berättelsen och upplevelsen av riksintresset. Göteborgs stads representanter menar att detta är en rimlig sak att göra:

> *Det är ingenting vi vill sätta i system, att någon skall kunna köpa sig fri. Men i och med att två riksintressen stod mot varandra så är vi här idag. Det blir en nödåtgärd för vi vill förstärka så mycket som möjligt för de pengarna vi får istället för där vi egentligen borde förstärkt. Det vill Trafikverket också så vi känner vi har samma tanke där*. (Göteborgs stad, stadsmuseet, 2018)

Jämförelsevis menar ytterligare en representant från Göteborgs stadsmuseum att användandet av begreppet stärkande åtgärder är att föredra framför kompensatoriska åtgärder, men att bägge begrepp i princip refererar till att skada sker med resultatet att parterna ämnar komma överens om åtgärder som medför att kulturmiljön som helhet inte blir kraftfullt försämrad.

Detta exempel understryker den problematik som kompensationsbegreppet ofta uppvisar i kulturmiljöfrågor. Traditionellt har tanken om kompensation varit främmande inom kulturmiljövården eftersom kulturmiljöns egenskaper, funktion och värden ansetts vara oersättliga (icke utbytbara) (i motsats till vad som många gånger gäller naturvården). Idag är diskussionen mer nyanserad. Enligt Miljöbalken 16:9 kan kompensation handla om att gottgöra skada genom att skapa/säkra värden på en annan

plats (t ex samma värde på annan plats) eller skapa/säkra helt andra värden (annat värde på samma eller på annan plats). Trafikverket bedriver också utvecklingsarbete för att etablera principer och förhållningssätt till kulturmiljökompensation, där lagstyrd och målstyrd kompensation utgör centrala begrepp. Att det förts en intensiv diskussion om kompensation inom samrådet visar dock på betydelsen av att tidigt reda ut begrepp och fastställa skillnaden mellan lagstyrd och målstyrd kompensation, att konkretisera vilken syn respektive part har på kulturmiljö och hur den lämpligen hanteras. Och inte minst visar det på betydelsen av att skilja dels kulturmiljöns egenskaper från dess värden, och dels olika typer av kultur(miljö)värden från varandra, och vad som konkret avses i varje situation.

5.4.4 Syftet med det formella samrådets minnesanteckningar

Om det går att förstå varför bedömningar har gjorts eller beslut har fattats, finns också goda förutsättningar att i efterhand på sakliga grunder argumentera för eller att ifrågasätta dem. Här spelar minnesanteckningar en stor roll eftersom de utgör en form av kontrolldokument inom det formella samrådet. Riksantikvarieämbetet, länsstyrelsen och Göteborgs stad har vid upprepade tillfällen under den formella samrådsprocessen för kulturmiljö påpekat vikten av ökad tydlighet vad gäller sakdiskussion och färdriktning, och i detta ingår behovet av förtydligade minnesanteckningar. Forskningsgruppen har därför granskat minnesanteckningar mellan 2014-11-07 och 2019-06-01 med hänsyn till vem som för anteckningar, vad som antecknas, hur kritik från olika parter registreras, hur kritiken bemöts och vilka justeringar som gjorts.

Kritiken mot minnesanteckningarna var mest explicit under 2016. Riksantikvarieämbetet påpekar bland annat att samråd enligt miljöbalken kräver skriftligt underlag som behandlar det som samrådet omfattar, men att denna form av underlag tenderar att saknas inför möten. Minnesanteckningarna ansågs även av övriga parter vara av informationskaraktär varpå de inte lyckades spegla de komplexa diskussioner som faktiskt förts. Kritiken handlade främst om att det inte framkommer i tillräcklig utsträckning om det råder samsyn eller inte i sakfrågor, vem som sagt vad, vilka beslut parterna kommit överens om och vem som har ansvar att föra eventuella frågor vidare. Det efterfrågas därmed en sekreterare för minnesanteckningarna, eftersom representanter för Trafikverket fram tills dess agerat både mötesledare och fört minnesanteckningar på egen hand, vilket visat sig för krävande.

Trafikverkets representanter har samtidigt upplevt att vissa åtgärder eller frågor tycks vara viktiga att diskutera en period för att sedan glida undan för att plötsligt återkomma i ett senare skede när processen i övrigt gått vidare. Förklaringar kan vara de långa förloppen, mängden frågor och att det därmed är svårt att ha ett helikopterperspektiv. Därför har det blivit tydligare med tiden att tydlig dokumentation över tagna beslut och diskussionspunkter bör föras till minnesanteckningarna. Som svar på kritiken från övriga samrådsparter samt utifrån ett eget upplevt behov tillsattes så småningom en särskild sekreterare från Trafikverkets interna organisation. En tydligare mall för minnesanteckningar har tagits fram, och efterjusteringar har i vissa fall gjorts vid behov. Representanter från Trafikverket menar dock att deras generella hållning är att synpunkter tacksamt tas emot men att minnesanteckningar generellt inte skall justeras.

I samband med Mark- och miljödomstolens beslut att lämna Trafikverkets yrkande om verkställighet utan bifall 31 januari 2018 förkunnas att Trafikverket skall lämna en prövotidsredovisning inkluderande förslag till villkor samt i förekommande fall

skadeförebyggande åtgärder och ersättning till mark- och miljödomstolen senast två år efter arbetstidens utgång. Det återstår för parterna att ta beslut om huruvida minnesanteckningarna och den kontinuerliga rapporteringen över hur arbetet bedrivs utgör tillräckligt stöd för en sådan utredningsredovisning.

Liksom frågan om att reda ut begrepp i ett tidigt skede visar ovanstående observation vikten av att i ett tidigt skede enas om hur och av vem minnesanteckningar ska skrivas och distribueras. Dessutom behöver minnesanteckningarnas funktion i processen klargöras och vilken status de har som dokumentation och underlag för kommande arbete.

6. Framgångar och lärdomar

Forskningsprojektet avslutades i ett skede då parterna inom den formella samrådsprocessen kostnadsberäknade och diskuterade prioritering av åtgärder föreslagna i den kommunala kulturmiljövisionen Göteborg Förstärkt. Fram till hösten 2017 betraktades samrådsprocessen av samtliga parter som komplicerad på grund av de faktorer som beskrivs i kapitel 4. Därefter upplevs en positiv förändring, bland annat på grund av att roll- och ansvarsfördelningen med tiden kom att förtydligas, resursfrågor identifierades och tillgodosågs, samt att en förståelse och helhetssyn över projektets olika delar och konsekvenser så småningom kom att växa fram. Det långa förloppet har därmed medfört erfarenheter som genererat en delvis mer förtroendefull och tydlig dialog.

Parterna framhåller framförallt det förändrade diskussionsklimatet som viktigt för den formella samrådsprocessens förändrade karaktär. Den tidigare ofta indignerade samtalstonen förbättrades successivt. Det har skapats ett mer öppet diskussionsklimat, baserad på en mer respektfull dialog där parterna kan erkänna osäkerhet och där konstruktiv kritik är tillåten. Parternas respektive förutsättningar, expertis och målbild har också blivit tydligare och accepterad, varpå tilliten stärkts och kontrollbehovet minskat:

> *Där lämnar man ju också det öppning för någon annan att träda in. För vet man allting själv då kanske det inte finns så mycket utrymme för dialog.* (Göteborgs stad: stadsmuseet, 2018)

Individuella lärdomar om begrepp, sakfrågor och processhantering leder i sin tur till färre språkförbistringar.

> *(...) jag har tvingats lära mig mer om kulturmiljö och något mer relevant vokabulär när jag pratar om det (…) och det är bra.* (Trafikverket, 2018)

En konkret faktor som föranlett en mer positiv riktning inom det formella samrådet utgör upplägget av en arbetsgrupp som bereder förslag samt en referensgrupp som tar beslut. Referensgruppen erhåller också förståelse för det fortsatta arbetet genom informationsmöten.

Ytterligare en faktor som upplevs ha stimulerat samrådsprocessen är att kulturmiljöfrågan bland kulturmiljövårdens parter upplevs mer prioriterad än tidigare, vilket i sig skapar en ökad trygghet inför det fortsatta arbetet. Genomförandeavtalet[110]

[110] Göteborgs stad och Trafikverket (2015)

har varit en pådrivande faktor som nödsakat ett nytt framförhållningsperspektiv och helhetsgrepp, som det inte tilldelades extra resurser för men som i slutändan varit den förlösande faktorn för att en för Göteborgs stad mer meningsfull samverkan skulle kunde fortsätta. Därtill menar Göteborgs stads representanter att Trafikverkets finansiering av exempelvis del II av kulturmiljörapporten *Göteborg Förstärkt: Landerierna*[111] visar på en tillfredsställande viljeriktning. Detta är i sin tur ett resultat av ökad konkretisering av Göteborgs stads målbilder, som därmed lättare kan förhandlas med Trafikverket.

> *Det vi har gjort som vi har blivit bättre på, det är att vi försöker förstå verkligen vad de* (Göteborgs stad) *menar. Men också att vi ställer motkrav att de också skall prestera någonting.* (De måste) *specificera sitt krav, och sen så tecknar vi ner det och dokumenterar att vi verkligen är överens om någonting.* (Trafikverket, 2018)

Som framgår av citatet framhåller också Trafikverkets representant vikten av gränsdragning vad gäller roll- och ansvarsfördelning samt tydligt formulerade beslut. Samtliga parter är överens om att trots den tid som initialt ägnades åt villkorstolkningen, borde mer tid lagts inledningsvis åt att bättre förstå varandras perspektiv och förväntningar på roll- och ansvarsuppdelning. Samtidigt framhålls att yttre omständigheter och leveransdagar ofta är det som de facto avgör mötes- och prioritetsordningen.

> *Det är ofta så när vi skall skapa våra grupperingar då är det någon kris och då skall det bara göras, utan att man har förståelse för varandra eller processen. Eller förutsätts veta allt men pratar olika språk. Man (skall) verkligen se till att alla har samma bild, eller att man pratar om samma saker. Att man har förståelse för varandra. Alltså,"jag vet min process, och du tror du vet min process men vi har två olika bilder av den". Att den fasen behöver ta sin tid. Och sen kanske återkomma till det när det kommer nya personer och, eller* (att det skall) *finnas dokumenterat.* (Göteborgs stad: stadsbyggnadskontoret, 2017)

En viktig faktor för framgångsrik samverkan utgörs därtill av att tillmötesgå tillsynsmyndighetens behov av konkretion och transparens, varpå ansvaret för framtagandet av gedigna kunskapsunderlag och tydligt motiverade åtgärdsförslag måste specificeras. Göteborgs stadsbyggnadskontors representant framhåller arbetet med stadens detaljplanearbete för Haga som ett gott exempel. I detta fall ägnades först och främst mycket tid åt förarbete där relevanta parter gemensamt diskuterade och tog beslut om bästa möjliga alternativ för minsta möjliga skada samt stärkande åtgärder för kulturmiljön. För det andra kopplades bestämmelser i plankartan med hänvisning till värdefull kulturmiljö till detaljerade beskrivningar inklusive gestaltningsprinciper med utgångspunkt från platsens kulturmiljövärden och de aspekterna som är relevanta för respektive delområden. Ett liknande systematiskt arbetssätt kom efter hand att även appliceras för de frågor som var aktuella inom det formella samrådet, bland annat i fråga om behovet av gestaltningsprinciper:

> *(…) att utgå från kulturmiljöunderlaget: preciserar det om det är väldigt översiktligt – en skans, ett berg, vad innebär det? Hur skall de nya tilläggen förhålla sig till det? Är det då att man efterliknar eller är det nya material, vilka material, vilka färgval? Att utifrån kulturmiljövärde och sammanhang försöka utkristallisera* (väsentligheterna). (Göteborgs stad: stadsbyggnadskontoret, 2017)

Gestaltningsprinciper har i sin tur lett fram till att förslag och visualisering kunnat presenteras, som i sin tur, efter fortsatta diskussioner, har kunnat revideras. Det

[111] WSP (2018)

förefaller som att ju mer framdrift processen har, desto mer accepteras investering i arbetstid och engagemang. Investeringen är samtidigt kopplad till förtroende och tillit till processens resultat. Kan positiva delresultat åstadkommas accepteras i högre grad långa tidshorisonter och revideringar av befintliga underlag och förslag.

7. Slutsatser

Denna studie har syftat till att belysa deltagande parters reflektioner om egna roller och ansvar och hur samråd och samverkan mellan deltagande parter har fungerat i den studerade processen avseende kulturmiljöaspekter i planeringen av Västlänken. Målet har varit att dels konkret bidra till ett effektivare arbete under samråds- och samverkansarbete, dels att bidra till en generell utveckling av kunskap om samverkan mellan olika professioner eller kompetenser i infrastrukturplaneringen Forskningsprojektet har också haft som mål att förstärka olika parters kapacitet vid planering och anläggande av infrastruktur genom att bidra till att utveckla förutsättningar för väl fungerande processer där olika professioners kunskap kan tillvaratas.

Följande frågor har undersökts:

- Hur har arbetet organiserats?
- På vilket sätt har frågor om kulturmiljö definierats, diskuterats och integrerats i planeringen av projektet?
- Vad är parternas uppfattning om svårigheter respektive framgångar?
- Hur har parterna hanterat svårigheter och hur kan framgångar i processen förklaras?

Slutsatserna och rekommendationerna riktar sig inte enbart till parterna i det föreliggande formella samrådet och den specifika samverkansprocessen, utan har en generell karaktär och är av relevans för myndigheter, kommuner och konsulter som handlägger kulturmiljöfrågor i infrastrukturplaneringen generellt.

Studien har identifierat fyra teman relaterade till mångprofessionellt samarbete i planeringsprocesser och återkommande utmaningar som visat sig vara vanligast förekommande. Teman som identifierats är:

1. Resurser (tid, pengar, kompetens);
2. Mandat, ansvar och rollfördelning;
3. Maktförhållanden och tillit; samt,
4. Processuella påverkansfaktorer (t.ex. diskussionsinriktning, kommunikation)

Slutsatser om dessa teman beskrivs sammantaget och med hjälp av planerings- och planeringsteoretiska begrepp såsom *forum, arena* och *court.* Dessutom tar slutsatserna stöd i en kulturvårdsteoretisk diskussion om hur skilda men samexisterande perspektiv på kulturmiljöarbetet kommer till uttryck och hanteras i infrastrukturplaneringen.

7.1 Samverkan i ljuset av långa förlopp och komplicerade premisser

En generell slutsats gällande samverkan om infrastrukturplanering med liknande komplexa förutsättningar är att avsaknaden av erfarenhet och referensexempel kommit att märkbart påverka parterna. I kombination med de långa planeringshorisonterna och oklara målsättningar utgör brist på erfarenhet en av de grundläggande svårigheterna.

Avgörande är att de långa planeringsförloppen och specifika förutsättningarna accepteras och aktivt tas omhand inom den dialog som skall ligga till grund för en framgångsrik samverkan. Kommunala förankringsprocesser och förhandlingar om prioritering, mål och finansiering tar tid vilket behöver beaktas inom agendan. Om man lyckas acceptera ett rimligt mått av osäkerhet och brist på helhetssyn tycks det som att de långa tidshorisonterna inte enbart framstår som negativa. Positiva effekter utgörs av att dialogen får tid att etableras och gemensamma erfarenheter har genererat en delvis mer förtroendefull och tydlig kommunikation. Det grundliga arbete som bedrivits har samtidigt resulterat i att närapå samtliga involverade personer anser att väsentliga karaktärsdrag och berättelsen om riksintresset kan komma att upplevas starkare utifrån de åtgärder och förslag som diskuterats.

De formella beslutsmandaten och den principiella rollfördelningen som fastställdes av regeringens villkorsformulering har bland samrådsparterna upplevts förhållandevis tydlig. Lärdomar kopplade till de långa tidsförloppen och de komplexa förutsättningarna har däremot föranlett förslag på ökad mötestid framför allt inledningsvis, dedikerad åt artikulering av eventuella skilda perspektiv på samverkansprocessens innehåll och fördjupat målbildsarbete. En svaghet i dagens planeringsprocesser, som oftast dikteras av akuta ärenden, är avsaknad av mötestid inom den fria mötesplatsen präglad av öppen dialog (*forum*). I detta fall skulle tiden ägnats åt dels vilken typ av kompetens som förväntas krävas för mer specifika uppdrag och hur detta kan tillgodoses, dels förväntade möjligheter och svårigheter med det fortsatta arbetet både på kort och lång sikt. Liknade diskussioner förefaller också vara av vikt att återkomma till då de långa planeringshorisonterna genererar en hel del personalomsättning, vilket medför ett behov av tydliga informationsflöden.

I en process som sträcker sig över tid sker också förändringar som påkallar att omtag görs, som omvärderar tidigare överenskommelser. I andra fall finns det frågor som inte blir lösta eller klargjorda och därför återkommer i diskussioner och arbete gång efter annan. Samrådets återkommande diskussion om tillsättandet av en antikvarisk sakkunnig i byggskedet tydliggör dels en misstänksamhet att kulturmiljöfrågan inte tas på tillräckligt stort allvar, dels att projektet följts av dilemmat med behovet att ligga före med specifikationer när det i princip är omöjligt, vilket är kopplat till de långa tidslinjerna samt den storskaliga och komplexa ramen för samverkan. Det tycks som att det därmed har varit ännu viktigare att det framkommer i minnesanteckningar när beslut tas eller omarbetas. Att tillsätta en oberoende antikvarisk sakkunnig i byggskedet framstår inte längre som aktuellt, vilket medför att vissa delar av det genomförandeavtal som skrivits under av Göteborgs stad och Trafikverket inte längre åtföljs. Integrering av kulturmiljön i anläggningens konstprojekt är inte heller längre aktuellt, varför vissa delar av Trafikverkets handlingsplan inte heller längre gäller. Tillgången till ett konstant reviderbart internt färdschema förefaller vara av vikt, och en medvetenhet att det under processens gång behövs en skiftning mellan förhållningssätt och former för *forum*, *arena* och *court* beroende av vad som behöver göras.

7.2 Resurstilldelning inte i linje med förväntan på ansvarstagande

Trots krav på deltagande i det formella samrådet tilldelades inte kulturförvaltningen tillräckligt med resurser för uppdraget. Därmed tillsattes inte heller en tydlig organisation med fördelade roller och ansvar. Istället kom uppdrag att lösas ad hoc, vilket efter hand kom att bli en tung uppgift. Brist på resurser blir då indirekt grunden för konflikter, otydligt ansvar och mandat, frustration och misstro. Begränsad

resurstilldelning i kombination med ett begränsat beslutsmandat kombineras svårligen med högt ställda ambitioner om ansvarstagande.

De icke-definierade ansvarsfördelningarna har dessutom bidragit till att en del handläggare har gått utanför sina normala befogenheter för att driva igenom sakfrågor. Avgörande för att lyckas överskrida sin egen bekvämlighetszon är stöd inom den egna organisationen, vilket i sin tur är kopplat till resurstilldelning och kompetenstillgång. Hur arbetet kopplar till respektive parts övriga arbete och till andra arbetsgrupper blir en viktig fråga. Hur bemanningen sker och vilka mandat och vilken kompetens de som får uppdrag i arbetsgrupper har betydelse för utfallet. Det behövs även tid att utöver deltagande vid möten bereda ärenden, samt förankra och utveckla frågor i den egna organisationen.

Uppdraget att uppfylla Villkor 1 har samtidigt föranlett Trafikverket ansvaret att identifiera när kulturmiljöunderlag krävs, vilken kompetens som krävs för ett tillförlitligt underlag och hur information kopplat till kulturmiljöunderlaget skall tas tillvara. Även i detta avseende är prioritering och resursertilldelning både beträffande ekonomi och expertkompetens avgörande för varje beslut om eventuell upphandling eller internt utförande.

7.3 Specifika arbetssätt och projektmål ökar komplexiteten

Ett jämbördigt förhållande i denna form av samverkansprocesser försvåras genom att statliga verk och myndigheter möter kommunala instanser där respektive organisation har sina specifika arbetssätt och projektmål. Exemplet med kritik gentemot Trafikverket som både sammankallande, samrådspart och sekreterare med påföljande oklarheter i minnesanteckningarna underbygger antagandet att det upplevda behovet av transparens, öppenhet och tydlighet är viktigt. Avgörande för att samverkan skall kunna drivas framåt är att undvika förekomsten av misstänksamhet om dolda agendor. Därmed är det betydelsefullt att hantera olika typer av frågor på olika nivåer och att kontinuerligt och gemensamt tydligt uttala hur varje enskild åtgärd eller beslut relaterar till gemensamt beslutade målbilder, i enlighet med den gemensamt uppbyggda mentala bilden av verkligheten.

Varje organisation har sin respektive tradition och kultur vilket medför behov av nedtecknade begreppsdefinitioner och överenskomna kommunikationsstrategier och att dessa görs meningsfulla för samtliga parter. I sammanhanget är det relevant att framhålla behovet av att komplettera fullgod expertkunskap med kunskap och erfarenhet av processledning och samverkan. Exempelvis tycks det varit nödvändigt att definiera parternas syn på samverkan i relation till ”i samråd med” respektive *formellt samråd* som inte nödvändigtvis är samma sak. Det tycks som att förväntningarna på vad som beslutats i genomförandeavtalet och som kom att diskuteras inom arbetsgruppen i högre grad anammade en samverkansprincip om jämbördiga parter med ömsesidigt ansvar. Referensgruppen förhöll sig däremot strikt till samråd enligt Miljöbalkens definition, där ansvaret för Villkor 1 ligger hos Trafikverket och där övriga samrådsparter påverkar utformning och innehåll.

Väsentligt är att också utforma strategier beträffande hur Trafikverket skall förhålla sig till att kommunen har uppdrag mot flera statliga myndigheter och varierande sektors politik där målen ibland är motstridiga. Kommunerna träder vanligen in i planeringsprocessen när Trafikverket länge arbetat med t.ex. en järnvägsplan, och

kommunen är inte alltid redo att ta sig an alla aspekter som behöver övervägas av en sådan.

7.4 Parallella dialogprocesser och otydlighet skapar oro

Den "spelplan" och rollfördelning samrådsparterna genom regeringsvillkoret kom att erhålla, kan med planeringsteoretiska begrepp beskrivas som den organiserade mötesplatsen – *arenan*. Parterna var delvis försedda med en fastlagd *agenda* med en definierad, om än svårtolkad, målsättning. Problem uppstod eftersom det fanns en diskrepans mellan målformuleringen och de insikter gruppen redan tillförskansat sig. Beslut om *hur* åtgärder skulle konkretiseras och tas beslut om komplicerades av att parterna inte var överens om *vad* av kulturmiljön som var aktuellt att prioritera. Parterna drog delvis därmed åt olika håll.

Trafikverket fokuserade på ett fortsatt planeringsarbete enligt fastlagd *agenda* som utgick från uppfyllande av Villkor 1 med betoning på förebyggande av skador och minimering av påverkan på värdefulla kulturmiljöer och riksintresset för kulturmiljövården. Planeringsarbetet låg till grund för att parterna formellt skulle kunna mötas i beslut – *court* – som skulle kunna legitimera arbetsprocess och tillvägagångssätt. Länsstyrelsen har samtidigt haft svårt att artikulera vad exakt de kan godkänna som godtagbar riktning och fullgoda åtgärder eftersom villkoret var svårt att tolka samt förutsättningarna för deras tillsynsroll varit otydliga. Under det att förslag och ambitioner formulerades vagt (inom *arenan*), har inte länsstyrelsen haft möjlighet att tillförsiktligt godkänna kulturmiljöarbetets riktning (*court*).

Göteborgs stads medverkan inom samrådsprocessen kom emellertid att försvåras då de upplevde Trafikverkets fokus på skadeförebyggande och minimering av påverkan som ett minimumkrav. De efterlyste därutöver ett helhetsgrepp om kulturmiljön utifrån det sammantagna exploateringstryck som Göteborgs stad genomgår och där Västlänken bara utgör en del. Det senare är mer i linje med det genomförandeavtal som tecknades mellan Göteborgs stad och Trafikverket 2016. Uppgiften blev därför att få Göteborgs stad att internt forma en gemensam bild av förutsättningar och möjligheter beträffande kulturmiljöfrågan. Därmed skapades en komplicerad situation där företrädare för Göteborgs stad deltog i parallella processer. Dels utgjorde de samrådspart för uppfyllandet av Villkor 1 med fokus på strategier och beslut utifrån Trafikverkets handlingsplan, dels bedrevs en parallell *forum-arena-court* process internt med kulturmiljöfrågan som utgångspunkt ur ett proaktivt perspektiv.

Det tycks ha uppkommit svårigheter i planeringsprocessen både initialt och över tid att övertyga samtliga aktörer om att gemensamt arbeta i en specifik riktning och att tydligt konkretisera "var" respektive diskussion och punkt på dagordningen hör hemma i processens olika skeden inom *forum-arena-court*; den fria och öppna diskussionen, organisatoriska och strategiska planeringen eller det formella, beslutande skedet.

7.5. Kompatibla parallella perspektiv men oklarhet om var åtgärder bör göras

Regeringen satte i och med Villkor 1 handlingsramarna för de mer strukturerade processer och förhandlingar som därefter kom att ske. Med Villkor 1 fastställdes vilka beslut, frågor och konflikter som å ena sidan kom att behandlas och å andra sidan de som inte kom att behandlas. Villkorsformuleringen medgav beslut, frågor och konflikter om påverkan på riksintresset för kulturmiljö utifrån ett expertperspektiv. Ramverket uteslöt eventuella alternativa perspektiv på kulturmiljön eller deltagandemetodik.

Diskussionen och samrådet kom därefter att växelvis fokuseras på dels minimering av skada (*preservation*) och stärkande av värden med exempelvis pedagogiska inslag (*conservation*).

Villkor 1 krävde åtgärder för kulturmiljön som ligger i linje med en diskurs om minimering av skada (*preservation*). Trafikverket som ansvariga för uppfyllandet av villkoret samt länsstyrelsen som samrådspart och tillsynsmyndighet har därmed främst fokus på arbetet utifrån detta perspektiv. I rollen som samrådspart och med ansvar att bevaka riksintresset framhåller även Riksantikvarieämbetet främst detta förhållningssätt. Ingen av parterna ställer sig däremot negativa till att det förs en diskussion om framtida åtgärder som kan komma att förstärka väsentliga karaktärsdrag inom riksintresset för kulturmiljövården i de centrala delarna av Göteborg, enligt genomförandeavtalet och en gemensamt framtagen hög ambition. Den drivande parten för detta perspektiv (*conservation*) har varit Göteborg stad, som vill låta kulturmiljön utgöra utgångspunkt för åtgärder som förstärker upplevelsen av riksintresset.

Däremot kom ansvarsfördelningen gällande det praktiska genomförandet att upplevas svårare. Särskilt komplicerat förefaller mötet mellan Trafikverket, med rådighet över allting under markytan, och Göteborgs stad, som i arbetet med detaljplaner har rådighet över allting ovan markytan. Dessa förutsättningar skapar en otydlig arbetsfördelning gällande vems uppdrag det är att tillgodose och besluta om kulturmiljöfrågor som uppkommer. Villkor 1 krävde samråd enligt Miljöbalken som dikterar vissa roller och diskussionsinriktningar. Frågor och åtgärdsförslag i relation till Villkor 1 har man i arbetsgruppen kommit att diskutera parallellt med frågor och åtgärdsförslag som mer förhåller sig till genomförandeavtalet mellan Göteborg stad och Trafikverket. Centralt är sättet på vilket detta klargjorts inom samrådet och vilka strategier som tagits fram för att konkretisera skillnaden mellan dessa inflätade processer.

En avgörande faktor som skapat svårigheter inom samrådet är huruvida och på vilket sätt Trafikverket kan åta sig att finansiera åtgärder som på olika sätt kan förstärka upplevelsen av kulturmiljön utanför själva anläggningen. Trafikverket utesluter inte möjligheten att utifrån begrepp såsom ”kompensatoriska åtgärder” finansiera exempelvis fästningspromenader eller ett Visitors center, vilket framkommer i handlingsplanen, men betonar genomgående att avtal och prioritering måste göras tillsammans med Göteborgs stad och att prioritet ligger på att hantera åtgärder inom linjedragningen, särskilt om övriga åtgärder blir för kostsamma. Göteborgs stad anser att anläggningen har en allt för begränsad yta för att man enbart inom den avgränsningen skall kunna arbeta med åtgärder som förstärker upplevelsen av riksintressets olika delar. Det förekommer skilda föreställningar om hur eller över huvud taget om ”kompensatoriska åtgärder” skall prioriteras och realiseras inom ramen för Villkor 1. Det förefaller varit av vikt att i tidigare skeden konkretiserat principstrategier och tydligt motivera hur Villkor 1 förhåller sig till genomförandeavtalet och andra högt satta ambitioner.

8. Rekommendationer

Studien lämnar på grundval av slutsatserna i kapitel 7 följande förslag på hur samverkan om kulturmiljö i infrastrukturplaneringen kan stärkas.

En utgångspunkt är att tillförskansa sig om, och säkra upp adekvata sätt att hantera, en icke-linjär strategisk planeringsprocess, där både långsiktiga och kortsiktiga ärenden hanteras samtidigt. Förutom att fastlägga generell riktning är det viktigt att lämna utrymme för reaktion, bearbetning, och tolkning av regelbundna eller spontant uppkomna problem.

Initial kartläggning:

- Klargör hur olika parter ser på mål med processen (värderingar, syften, vad vill man åstadkomma): identifiera målkonflikter, gör prioriteringar, avför icke relevanta frågor.
- Klargör förutsättningarna: vad vet vi redan, vilka är de redan identifierade möjligheterna och svårigheterna, vilka problem är mer långsiktiga och vilka är kortsiktiga?
- Kompetensutredning: vad krävs, vad har vi, hur kan vi komplettera varandra?
- Resursutredning: hur mycket tid har respektive part till förfogande, krävs tillsättning av extra personal, finns intern kompetens?
- Red ut ansvarsfördelning och förväntningar på dessa - formellt och informellt - se frågan ur ett vidare perspektiv än den inre projektgruppen.
    - Analysera med avseende på mandat och befogenheter: beslutshierarkier; hur ser förväntad kontakt med andra nivåer ur; finns möjlighet att skapa utrymme för eventuell direktkontakt mellan de med mer beslutsmandat inom respektive organisation för snabbare ärendehantering vid behov?
    - Vilken är samrådsdomänen, dvs. det rumsliga och ansvarsmässiga handlingsutrymmet – hur skiljer den sig mellan parterna?
    - Kartlägg olika parters skilda mandat inom respektive del av processen enligt *forum-arena-court*. Krävs en uppdelning av samrådet i exempelvis arbetsgrupp och referensgrupp; hur ser mandaten och förväntningarna ut i arbetsgrupp respektive referensgrupp och hur definieras arbetet - en öppen dialog, strategiarbete eller beslutstagande?
- Var beredda på oklarheter, grundläggande oenighet och identifierade brister uppåt i organisationen/erna. Det måste finnas tydligt ledningsstöd och tydliga återrapporteringsvägar. (Organisation, inte person)
- Diskutera i ett tidigt stadium hur beslut skall tas och kommuniceras. Kom gemensamt överens om hur olika beslut kan ha olika dignitet. Koppla tydligt besluten till relevanta dokument och avtal. Ange sista datum för verkställande. Ny personal eller utomstående skall kunna följa beslutsordningen och argumenten/motiveringarna som föranlett den.

- Gör tydliga processcheman, håll dessa levande och var beredd att revidera. Besluta i ett tidigt skede hur ett sådant schema skall se ut, samtliga parter bör presentera konkreta förslag på ”best practice”. Genom ett processchema/färdschema kan lämpliga slutdatum diskuteras och framförhållning stödjas.
- Var överens om initial mötesordning, som kan revideras efter hand.
- En processledare kan anlitas initialt, vid särskilt behov eller under hela processen. En viktig uppgift för en processledare är att få processen att handla om sakfrågor och inte fastna i motsättningar mellan representanter för samverkande parter. En utomstående kan på ett mer objektivt sätt rubricera och rama in idéer och diskussioner.
- Ta hjälp av externa experter vid behov: vad är *state-of-the-art* i kulturmiljöplanering, vad finns det för goda förebilder, hur ser erfarenheter ut på andra platser? Göra någon gemensam studieresa, lite teambuilding. Inte gå direkt till ”förhandlingsbordet”.

Under hela processen:

- För en kontinuerlig dialog om respektive parts engagemang över tid och motsvarande resurstilldelning.
- Eftersom personal byts ut är det av vikt att återkoppla till huruvida samtliga parter har samma bild av vem som gör vad och vad det förväntas leda till.
- Tillförsäkra att alla parter har samma bild av var i processen man befinner sig inom *forum-arena-court*; dvs om en fråga är föremål för öppen idédiskussion, alternativt om strategier kan fastställas baserat på en överensstämmande bild av vad som skall göras, eller om beslut kan tas som i sin tur kan kopplas till olika genomförandeinstrument.
- Försäkra samtliga inblandade om olika organisationers arbetssätt: vilka typer av underskrivna dokument och avtal krävs för att föra en sakfråga vidare inom respektive organisation? Hur görs kopplingen mellan sakfråga och budget? Hur står sig muntliga överenskommelser över tid?
- Sätt upp delmål och uppmärksamma positiva resultat – stora som små.

Försäkra en transparent process:

- Arbeta parallellt med målbilder och faktaunderlag utifrån ledord såsom tydlighet och spårbarhet. Samtidigt som målbilder skall formuleras krävs en kontinuerlig referens bakåt: befintliga underlag skall redovisas och utgöra grunden för argument, som kan revideras efter hand. Nytillkomna samverkansparter skall kunna följa en logisk argumentföljd beträffande exempelvis egenskaps- och värdebeskrivningar, ställningstagande, prioriteringar och beslut.
- Diskutera idéer och icke ännu färdigsatta planer, acceptera konstruktiv kritik och var öppen för olika lösningar. Våga visa förslag som inte ännu är fastlagda. På så sätt uppnås en förståelse för tänkt färdriktning och revideringar kan göras i ett tidigt skede. Etablera och dokumentera ett gemensamt överenskommet arbetssätt om hur idéer skall presenteras.

- Ta ett gemensamt beslut om vad för typ av underlag som krävs inför och efter möten (minnesanteckningar – justerbara eller inte?) samt vad dessa skall spela för roll för parternas samverkan.
- Bestämd färdriktning, fastlagt åtgärdsförlag eller annat beslut om ärende (ex. behov av att ta fram ett visst underlag) bör stå kvar som stående punkt på dagordningen tills ärendet är avslutat.
- Anlita, vid behov, en sekreterare för arbetet med dagordning och minnesanteckningar.
- I minnesanteckningarna (eller annat underlag som krävs efter möten): Var tydlig med dokumentationen och tillsätt en agenda som skiljer mellan forumfrågor, arena och beslut. Låt varje ärende gå igenom dessa faser (när det går). Första gången information, nästa dialog, nästa gång diskussion, nästa gång beslut. Ta om när det behövs.
- Vid uppdatering av handlingar, infoga fotnot eller dylikt för spårbar revidering samt förklaring av ändring inför samråd. När samtliga parter är överens eller införstådda med revidering kan fotnot tas bort.
- I färdschemat alternativ annan form av transparent plan: definiera och skriv ner typer av åtgärder som förväntas tillgodoses av respektive part. Fyll dessutom ständigt på efter uppnått delmål eller slutmål. Lista exempelvis de åtgärder som är färdigställda och som är kopplade till olika former av åtgärder (minimering av skada respektive stärkande åtgärder). Denna lista kan förslagsvis finnas med som medföljande stående bilaga till minnesanteckningarna.
- Finns det återstående frågor: ha dem stående på dagordningen tills tiden är mogen att reda ut dem mer i detalj.
- Ingen part bör ställa sig frågande till varför en åtgärd görs eller ett beslut tas. Råder det oklarheter vid slutet av ett möte bör oklarheten dokumenteras och utgöra punkt på nästföljande möte.

Specifikt kulturmiljöfrågor:

- Trots tidsbrist är det väsentligt att investera i långtgående diskussioner. Kulturmiljöfrågor är specifika för varje projekt.
- Dokumentera begreppsdefinitioner allt eftersom de dyker upp i processen. Notera och diskutera relevansen av skilda tolkningar av samma begrepp, beskrivning eller argument.
- Notera vad för överordnat perspektiv respektive part utgår från i kulturmiljöarbetet med hjälp av begrepp såsom skydd; skademinimering *(preservation);* bruka, uppleva, resurs (*conservation*); användare och efterfrågan (*heritage*). Notera om det råder grundläggande diskrepans mellan olika överordnade perspektiv. Att sätta en etikett och begreppsliggöra olika förhållningssätt kan identifiera eventuella skilda föreställningar om det fortsatta arbetet.
- Ställ krav på tydliga underlag och motiv för samtliga beslut gällande prioriterade kulturhistoriska, upplevelsemässiga eller bruksmässiga värden. Dessa bör också sammanfattas och återupprepas så att de finns kontinuerligt tillgängliga genom

hela processen. Underlagen och motiven bör produceras med hjälp av en av parterna överenskommen expertis.

- Avsätt tid till att beskriva förhållningssätt till skadebegränsningshierarkin och innebörden av kompensation, även om kompensation enligt Miljöbalken inte krävs. Om samma typ av värde på samma plats inte är möjlig, vad är parternas förhållningssätt och prioritering avseende andra möjligheter?

9. Referenser

Andersson, D., Oscarsson, H., Solevid, M., (2018). Västlänken – en fråga om förtroende, i Carlander, A., Rönnerstrand, B. (red) *Hemma Väst*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.

Barnham, C., (2015). Quantitative and qualitative research: perceptual foundations, *International Journal of Market Research*, 57 (6) pp. 837-854

Boverket och Tillväxtverket (2015) *Tillväxt kräver planering. En antologi om samverkan i den fysiska planeringen.* Boverket och Tillväxtverket, 1610/2013.

Bryson, J. M., & Crosby, B. C., (1993). Policy planning and the design and use of forums, arenas, and courts. *Environment & Planning B: Planning & Design*, *20*(2), 175-194.

Bryson, J. M., & Crosby, B. C., (1996). Designing Planning Processes, in Mandelbaum, S. J., Mazza, L., & Burchell, R. W. *Explorations in planning theory*. New Brunswick, N.J.: Center for Urban Policy Research.

Cars, G., Olsson, K. & Snickars, F., (1996). *Kulturmiljö på spel: en studie av strategier att bevara och utveckla den byggda miljöns kulturvärden*. (1. uppl.) Stockholm: Riksantikvarieämbetet.

Council of Europe (2000) *European Landscape Convention*. CETS No. 176. Florence and Strasbourg: Council of Europe.

Council of Europe (2005) *Convention on the Value of Cultural Heritage for Society* (Faro Convention) CETS No.199. Florence and Strasbourg: Council of Europe.

Fredriksson, C., (2011). *Planning in the 'New Reality' – Strategic Elements and Approaches in Swedish Municipalities*. Stockholm: KTH.

Fredriksson, C., (2015). *En processmodell för strategisk samhällsplanering. Forum-Arena-Court*. TRITA-SOM 2015–01, Stockholm: KTH.

Grahn Danielsson, B., Rönn, M., Swedberg, S. (red) (2015) *Kompensationsåtgärder vid exploatering i kultur- och naturmiljöer.* Kulturlandskapet i samarbetet med KTH/Arkitektur.

Göteborgs stad (2012) *Vision Älvstaden.* Antagen av kommunfullmäktige 2012-10-11.

Göteborgs stad (2013). *Kulturprogram för Göteborgs stad.* Kulturförvaltningen.

Göteborgs stad (2014) *Göteborgs grönstrategi för en tät och grön stad.* Antagen av Park och naturnämnden 2014-02-10

Göteborgs stad (2014), *Strategi för utbyggnadsplanering 2035.* Godkänd av byggnadsnämnden februari 2014

Göteborgs stad (2018), *Göteborg – modig förebild inom arkitektur. Arkitekturpolicy för Göteborgs stad.* Godkändes av byggnadsnämnden 2018-12-11

Göteborgs stad 2018-11-09. *Granskningsutlåtande. Detaljplan för Västlänken, station Haga med omgivning inom stadsdelarna Haga, Inom Vallgraven, Pustervik och Vasastaden i Göteborg*.

Göteborgs Stad och Trafikverket (2015) *Genomförandeavtal Västlänken. Ändring av detaljplaner för Järnvägstunnel Västlänken mellan Gullbergsvass och Almedal*.

Harrison, R., (2013). *Heritage: critical approaches*, Milton Park, Abingdon; Routledge.

Healey, P., (1997). *Collaborative planning. Shaping places in fragmented societies*. London: Macmillan Press LTD.

Huxham, C. & Vangen, S.E. (2005). *Managing To Collaborate [Elektronisk resurs]*. Hoboken: Taylor & Francis.

Kulturförvaltningen Göteborgs stad (2018) *Kulturmiljövision Göteborg Förstärkt: Landerierna. Miljöer av riksintresse för kulturmiljövården.* Kulturmiljörapport 2018:01 Stadsutvecklingsenheten Göteborgs stadsmuseum, Kulturförvaltningen.

Länsstyrelsen Västra Götalands Län, *Yttrande inför tillåtlighet enligt 17 kap. miljöbalken av Västlänken, tågtullen under Göteborg mellan Olskroken och Almedal, i Göteborgs stad, Västra Götalands län*. Diarienummer 343-1384-2012

Länsstyrelsen Västra Götalands Län (2012a), *Yttrande inför prövning av järnvägsplan för Västlänken i Göteborgs och Mölndals stad, Västra Götalands län*. Granskningshandling daterad 2014-12-01, och reviderad 2015-08-17, objektnummer 2013/92333

Länsstyrelsen i Västra Götaland (2012b). *Kompletterande yttrande inför tillåtligheten enligt 17 kap. miljöbalken av Västlänken, tågtunnel under Göteborg mellan Olskroken och Almedal, i Göteborgs stad, Västra Götalands län*. Göteborg: Länsstyrelsen i Västra Götaland/ Samhällsbyggnadsenheten

Länsstyrelsen i Västra Götaland (2016) *Yttrande om behov av kompletteringar av ansökan om tillstånd enligt miljöbalken för anläggandet av Västlänken och Olskroken planskildhet i Göteborgs och Mölndals kommuner*. Göteborg: Länsstyrelsen i Västra Götaland

Olsson, K., (2003). Från bevarande till skapande av värde. Kulturmiljövården i kunskapssamhället. Stockholm: KTH.

Olsson, K., (2008). Citizen input in urban heritage management and planning: A quantitative approach to citizen participation. *Town Planning Journal*, 79(4), 371–394.

Oevermann, H., & Mieg, H. A., (2014). Studying transformations of industrial heritage sites; Synchronic discourse analysis of heritage conservation, urban planning, and

architectural production. In H. Oevermann & H. A. Mieg, (Eds.), *Industrial heritage sites in transformation: Clash of discourses* (pp. 12–25). New York, NY: Routledge.

Regeringsbeslut 2014-06-26. *Tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. Miljöbalken av utbyggnad av Västlänken, Göteborgs kommun*. Miljödepartementet.

Reuter Metelius Kulturmiljöspecialister, Nyréns Arkitektkontor och Mareld Landskapsarkitekter (2017) *Handlingsprogram Göteborg Förstärkt: Fästningsstaden.* Göteborgs stad: Stadsbyggnadskontoret, Trafikkontoret och Kulturförvaltningen.

Riksantikvarieämbetet (2012) *Yttrande över tillåtlighetsprövning för Västlänken* 2019-04-13. Dnr: 332-00152-2012

Riksantikvarieämbetet (2015) *Plattform Kulturhistorisk värdering och urval. Grundläggande förhållningssätt för arbete med att definiera, värdera, prioritera och utveckla kulturarvet.* Stockholm: Rapport från Riksantikvarieämbetet

Riksantikvarieämbetet (2018). *Riksintressen för kulturmiljövården – Västra Götalands län (O)*, https://www.raa.se/app/uploads/2018/12/O_riksintressen.pdf (hämtad 2018-03-26)

Smith, L-J., (2006). *Uses of heritage*, New York: Routledge.

Trafikverket (2011) *Samverkansmetoder - Samråd och dialog vid trafikplanering*. 2011:078

Trafikverket (2014/2017). *Handlingsplan för tillvaratagande av kulturmiljö*.

Trafikverket (2014). *Målbilder och utvecklingsstrategier*. Rapport 2014:147

Tunbridge, J.E. & Ashworth, G.J., (1996). *Dissonant heritage: the management of the past as a resource in conflict*, Chichester: Wiley.

Unnerbäck (2002). *Kulturhistorisk värdering av bebyggelse*. 1. [uppl.] Stockholm: Riksantikvarieämbetets förl.

Winther Jørgensen, M., L. Phillips, and S. E. Torhell., (2000). *Diskursanalys som Teori och Metod*. Lund: Studentlitteratur.

WSP (2018) *Göteborg Förstärkt: Landerierna. Handlingsprogram för ett stärkt riksintresse*. Göteborgs stad: Stadsbyggnadskontoret och Kulturförvaltningen, Trafikverket.

Yin, R. K., (2009). *Case Study Research: Design and Methods* (4th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

10. Bilagor

BILAGA 1. Genomförandeavtal avseende kulturmiljö inklusive arkeologi

Kommunfullmäktige godkände 2016-01-28 ”Genomförandeavtal” avseende Västlänken (dnr 1667/15), ett avtal mellan Trafikverket och Göteborgs stad.

16. **Kulturmiljö inklusive arkeologi**

16.1 ***Trafikverket*** ansvarar för att erforderliga arkeologiska utredningar genomförs och att erforderliga tillstånd erhålls innan ingrepp sker i fornlämningar.

16.2 Nödvändiga åtgärder, enligt gällande lagstiftning, med avseende på fornlämningar inom området för ***Järnvägsprojektet***, ***Bekostas av Järnvägsprojektet genom Trafikverket***.

16.3 **Villkor 1 i regeringens beslut om tillåtlighet**

16.3.1 Enligt Villkor 1 i regeringens beslut, ”Tillåtlighetsprövning enligt 17 kap miljöbalken av utbyggnad av Västlänken, Göteborgs kommun” daterad 2014-06-26, ska ***Trafikverket***, efter samråd med Riksantikvarieämbetet, länsstyrelsen och ***Staden***, planera och utföra Västlänken så att negativa konsekvenser för kulturmiljön och stadsmiljön i övrigt, inklusive parker och grönområden, så långt möjligt begränsas. Berörda fornlämningar ska så långt möjligt bevaras, synliggöras och införlivas i den nya anläggningen.

16.3.2 En övergripande referensgrupp med deltagare från ***Trafikverket, Staden***, länsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet, ansvarar för att arbetet med att uppfylla Villkor 1 i regeringen beslut, fortlever under ***Järnvägsprojektets*** gång. Gruppen skall fungera som en garant för att en hög ambitionsnivå kring kulturmiljöarbetet upprätthålls genom hela ***Järnvägsprojektet***. ***Parterna*** är överens om att ”Handlingsplan för tillvaratagande av kulturmiljö” daterad 2015-06-16, (bilaga till ***Järnvägsplanen***) och Villkor 1 ska vara vägledande i det fortsatta arbetet med kulturmiljö.

16.4 **Riktlinjer för fortsatt arbete med kulturmiljön**

16.4.1 ***Parterna*** är överens om att ”Handlingsplan för tillvaratagande av kulturmiljö” med bilagor, åtgärdsprogram och kontrollprogram ska vara vägledande i det fortsatta arbetet med kulturmiljö.

16.4.2 En särskild arbetsgrupp med deltagare från ***Trafikverket*** och ***Staden*** ansvarar för det fortsatta arbetet med att hitta lösningar vad gäller frågor kring kulturmiljön, såväl den byggda och den gröna kulturmiljön som arkeologin, som berörs av ***Järnvägsprojektet***. ***Parterna*** är överens om att arbetsgruppen ska utreda omfattningen av följande funktioner;

- En oberoende antikvariskt sakkunnig, med ansvar för fornlämningar över och under mark samt i vatten, som under hela ***Järnvägsprojektets*** gång ska samordna projektets arbete som berör arkeologiska frågor.

- En oberoende antikvariskt sakkunnig, med ansvar för den byggda kulturmiljön, den gröna kulturmiljön och övrig stadsmiljö med kulturhistoriska värden, som under hela ***Järnvägsprojektets*** gång ska samordna ***Järnvägsprojektets*** arbete som berör ovan nämnda kulturmiljövärden.

När ***Parterna*** är överens om omfattningen av ovanstående funktioner ska de ***Bekostas av Järnvägsprojektet genom Trafikverket.***

16.4.3 ***Riksintresset Innerstaden Göteborg***

16.4.3.1 ***Järnvägsprojektet*** berör flera uttryck av riksintresset Innerstaden Göteborg (O 2:1-5), bland annat Fästningsstaden, Staden inom vallgraven med parkbältet och kanaler, förstaden Haga, stenstaden Vasastaden med omnejd samt donationsjordarnas landerier. En vision för arbetet med kulturmiljön inom ***Järnvägsprojektet*** är att ***Staden*** och ***Trafikverket*** gemensamt ska verka för att förstärka och utveckla riksintresset Innerstaden Göteborg så att det kan klara etableringen av järnvägstunneln utan att riksintresset som helhet försvagas.

16.4.3.2 ***Parterna*** är överens om att referensgruppen och arbetsgruppen enligt ovan, ska ha som ambition att arbeta för att

- väsentliga karaktärsdrag hos riksintressets olika delar ska upplevas som starkare efter genomförandet av ***Järnvägsprojektet***.

- berättelserna om riksintressenas delar ska bli tydligare i staden och stadsbilden efter ***Järnvägsprojektets*** genomförande.

BILAGA 2. Tolkning av Villkor 1

Regeringen ställer i villkor 1 generella krav på att lokaliseringen och utformningen av Västlänken efter samråd mellan Riksantikvarieämbetet, Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Göteborgs Stad ska planeras och utföras så att negativa konsekvenser för kulturmiljön och stadsmiljön så långt möjligt begränsas. Regeringen ställer även ett specifikt villkor om att berörda fornlämningar så långt möjligt ska bevaras, synliggöras och införlivas i den nya järnvägsanläggningen.

Trafikverket har efter diskussioner med ovan nämnda parter gjort en tolkning av villkoret, då i de samråd som hållits varit tydligt att villkoret kan tolkas på olika sätt. Bland annat har anläggningen definierats, tillsammans med vad som menas med *lokalisering och utformning* samt vad *kulturmiljö och stadsmiljö i övrigt inklusive parker och grönområden* betyder. Begreppen *bevaras, införlivas* och *synliggöras* har också tydliggjorts.

I det fortsatta arbetet med villkoret avses med begreppet *den nya anläggningen*: den anläggning Trafikverket kommer att bygga i form av ytspår och byggnadsverk för Olskroken planskildhet och Västlänken samt tågtunnel med tillhörande tekniska anläggningar, så som tryckutjämningsschakt, ventilationsschakt, brandgasschakt, mellanplan och uppgångar till markytan. Tillfälliga ytor under anläggningsskedet ingår i anläggningen under anläggningsskedet. Stationsbyggnaderna ingår inte i definitionen av anläggningen. Trafikverket ansvarar för att återställa den marken som tagits i anspråk under anläggningsskedet.

I tolkningen av den *lokalisering* av Västlänken som regeringen skriver om i villkoret ingår lokaliseringen av den anläggningen som ovan beskrivs och gällande *utformningen* är tolkningen att det är hur anläggningen ser ut när den är färdigbyggd och marken som tagits i anspråk är återställd.

De områden vars negativa konsekvenser så långt möjligt ska begränsas enligt villkoret är *kulturmiljön och stadsmiljö i övrigt inklusive parker och grönområden*. Med *kulturmiljö* avses i detta projekt vara fornlämningar, byggnader samt stadens mellanrum och strukturer. De kulturhistoriska värdena är prioriterade och varje plats är unik. I begreppet *stadsmiljö i övrigt* är kulturvärdena prioriterade men även upplevelsevärden och bruksvärden ingår. Det är viktigt att funktioner i staden och livet i staden fungerar även under anläggningsskedet. Vidare har en tolkning gjorts att det i *parker och grönområden* är kulturvärden som har företräde gentemot andra värden så som exempelvis naturvärden.

Gällande begreppen *bevara, synliggöra* och *införliva* är tolkningen att berörda fornlämningar, de som både berörs direkt och indirekt av projektet, i första hand ska *bevaras* på plats för att autenticitetsvärdet är viktigt. I vissa lägen kan aktiva strategier behövas för att bevara, vilket kan innebära att fornlämningen *synliggörs*. Det kan göras på originalplatsen eller genom att synliggöra objektet eller berättelsen i den nya anläggningen. En *införlivning* av fornlämningen innebär att synliggöra på plats, undvika skada och bevara så mycket som möjligt.

Vid tolkningen av villkoret har även begreppen *negativa konsekvenser* och *så långt möjligt* definierats. Men *negativa konsekvenser* menas både planerade och oförutsedda konsekvenser som så långt möjligt ska undvikas. Begreppet *så långt möjligt* innehåller en rimlighetsbedömning som behöver kopplas till andra villkor som påverkar villkoret om kulturmiljön. De villkor som påverkar villkoret om kulturmiljö är villkor 4 om riktlinjer för hur projektet ska utformas för att minimera risk för översvämningar och villkor 6 som hanterar anläggningens utformning och dimensionering för självutrymning.

BILAGA 3: Syn på kulturmiljöarbetets betydelse

Trafikverkets respektive Göteborgs stads syn på syftet med varsamt hanterande av den typ av kulturmiljö som beskrivs ovan. Nyckelord är markerade med fetstil. Utav tio tillfrågade (Trafikverket: 5; Göteborgs stad: 6), valde en representant från Göteborgs stadsmuseum att inte svara.

Varför är det viktigt att vara varsam om kulturmiljön?	
Trafikverket	**Göteborgs stad: stadsbyggnadskontoret och stadsmuseet**
Att man skall hitta sina egna **rötter** och känna sig **trygg** i sig själv, känna en trygghet för att man vet var man kommer från. Viktigt för alla människor **att inte vara rotlös**. Känna till sin **historia**. Värde för staden som **turistattraktion** och att locka till sig nya medborgare. **Stolthet.** Få ihop **en bra identitet bland Göteborgarna**, att de känner sig **trygga** med sin stad, att man vet mer om sin stad **hur den är uppbyggd**, att man tar vara på staden mer att det blir mindre vandalisering. Och den berättar ju också saker alltså **varför ser det ut som det gör idag**.	Att utgå från det som finns, alltså inte bara det där **fysiska materiella** arvet, utan även mycket annat som är kopplat till **identitet** (…) så länge man jobbar med att ta utgångspunkt, alltså stärker värden, tillför nya och inte förstör.
Värdefullt att ta hänsyn till den kulturmiljö vi har f**ör att inte förlora oss själva och vår historia**. Förståelse för ett **sammanhang** i tid och rum. Många människor uppfattar den fysiska staden som en väldigt viktig del av **sin egen historia**, sin egen **uppväxtmiljö**.	Det (är) **livsviktigt** för människor att ha kvar det här, man tappar helt **riktning i livet** om man tog bort allt sånt här.
Viktigt är att hitta det som faktiskt tillför värde. Ett värde är att **förstå hur staden har vuxit fram** och de kulturlagren som finns. Och ibland har man möjligheten att göra en stad lite transparent och se de olika lagren och jag tycker det finns ett värde i det, för det är **identitetsskapande**. Allt behöver inte bevaras, utan **det skall finnas ett värde**, och det skall vara ett värde för **för oss som lever nu och kommande generationer**.	Inte bara viktigt att **bevara fästningsstaden för sin egen skull** utan för **Göteborgs identitet**, för att skilja ut oss från alla andra glasfasadsstäder. Det skapar en **plats med identitet och tidsdjup** - vi skall ha respekt mot dem som tar över efter oss. Det är **rötterna till historien** som **lockar folk** och s**kapar karaktär.**
Vårt ansvar är att se till att vi förmedlar den länken så att nästa generation har möjlighet att ta tillvara och studera sitt eget kulturarv och sin historia - de skall ha sitt **källmaterial**. Om vi tar bort någonting har vi ett **vetenskapligt ansvar** att dokumentera det. Sen är det det här med **upplevelsevärdet** - alla människor mår ju bättre av att befinna sig i en trygg miljö där man känner igen sig. Sen har man också rätt att använda sitt kulturarv i vardagen för det är **berikande, man mår bra av det.**	Det gagnar genom att vi får mer **kunskap om stadens historia** och kan dokumentera stadens historia. Samtidigt **stärks stadens identitet** och det är ju tillgodo för staden på många sätt. Det bidrar till **en bättre stad att leva i**, det är en av pusselbitarna att skapa en mer **attraktiv stad** för de som bor i staden, de som besöker staden eller näringslivet som vill etablera sig.
	Det är värdefullt att människor har en **förståelse** för var man kommer ifrån, att man finns i ett **sammanhang** och att man tillhör någonting som funnits innan. Det berättar om **olika tiders** och **olika gruppers livsvillkor**. Har man inte sin historia så är man en **fattig människa**. Det är något existentiellt med det, man skall kunna **relatera** till var man kommer ifrån.

BILAGA 4. Syn på Västlänkens påverkan på kulturmiljön

Samrådsparternas syn på vad Västlänken bidrar med för positiva och negativa effekter på kulturmiljön, samt vad som utgör osäkra faktorer.

Hur påverkas kulturmiljön av ett sådant här stort infrastrukturprojekt?			
Part	**Positivt**	**Negativt**	**Osäkert**
TRV	Människor som bor i Göteborg kommer få mer koll på det historiska Göteborg. Det kommer bli mycket mer tillgängligt. Vi kommer se till att vi förmedlar det på ett bra sätt.	Under byggskedet så är de här projekten jobbiga, särskilt vad gäller Hagaparken.	-
TRV	Vi lär oss massa saker också genom att ha gjort det här, att vi får fram en historia och kan berätta den och kan stärka oss som människor genom att vi får reda på den historian.	Vi gräver bort fornlämningen.	Om det blir jättemycket sprickor, träden dör, Hagakyrkans torn faller ner, residenset får gigantiska sprickor, då har vi ju misslyckats totalt. Och då är det ju en jättepåverkan. Så det är svårt att säga.
TRV	- Genom lagstiftning frigörs resurser att dokumentera och aktualisera de arkeologiska lämningarna. - Vi vet mer idag om Göteborgs historia genom Västlänkens intrång än vad vi hade gjort annars och vi kommer förmodligen få veta ännu mer.	Tar bort och förstör arkeologiska lämningar och därmed fysiska beviset på att det såg ut så här.	-
TRV	Vi frigör markyta.	Fungerande stråk i vissa lägen stängs av, temporärt blir det mindre attraktiv vistelse i miljön, träd tas ner som är bra fungerande biotoper idag.	-
LST	- Det uppmärksammar Riksintresset och de relaterade värdena på ett tydligt sätt. - Det uppmärksammar brister i Riksintressebeskrivningen - Landerierna har kommit i fokus - Den befästa staden har blivit uppmärksammat - Man inser betydelsen av någonting som håller på att gå förlorat eller där det görs stora ingrepp.	- Det är inte bara autenticitet som påverkas utan det försvinner, och då blir det väldigt reducerat. - Det blir så väldigt många träd som får tas ner i Kungsparken så att den äldre parken faktiskt försvinner.	Även om man ersätter med nya träd, det vet man inte ens hur de klarar sig, att återetablera sig, eller hur de träd som, så det är mycket skada som man inte riktigt vet vidden av.

Forts. Hur påverkas kulturmiljön av ett sådant här stort infrastrukturprojekt?			
RAÄ	- Möjligheter att lyfta fram kulturmiljö i stationsmiljöer och under byggtid och i den färdiga anläggningen och i det som händer på ytan.	- Man går in i fornlämningsmiljö som länsstyrelsen bedömt utifrån många små ingrepp sammantaget innebär påtaglig skada. - Ingreppen i Skansen Lejonet, där klimatanpassningar och större tråg skall in.	Den tillkommande påverkat pådriven av här regionala tillgängligheten, det vet vi inte vad det betyder långsiktigt för stadens utveckling och omvandling.
SBK	- De viktiga strukturella värden som finns, exempelvis stadsplanemönstret och gatustruktur och de olika stadsrummen behåller till stor del sina karaktärer och det som adderas inordnar sig. - De ställda kraven inom Västlänksprojektet är egentligen inte högre än i andra större projekt, men kan finnas möjlighet och mer kraft att jobba i ett större sammanhang och med ett helhetsgrepp, övergripande.	- Fornlämningar måste grävas bort - Stora karaktärsskapande träd försvinner. Även med återplantering går det inte uppnå samma upplevelse, man får istället skapa ett värdigt stadsrum där annat är värdebärande.	Om nya tillägg trots hänsynsfull anpassning blir ett främmande inslag i känsliga stadsrum.
KF	Västlänken fungerar som en slags språngbräda eller hävarm att förstärka kulturmiljöerna inne i staden.	Jag kan förstå fördelarna med Västlänken men jag kan inte försvara det på något sätt från kulturmiljöperspektiv.	Får vi inte till bra avtal om vad av våra förslag på kompensatoriska åtgärder som skall finansieras av Trafikverket riskerar vi att stå där med fem skyltar som säger ”Här låg det gamla Göteborg”.
KF	- Vi får mycket ny kunskap genom utgrävningar. - Platser som i dag är bortglömda tydliggörs.	- Saker grävs bort. - Om det sker massa skador på enskilda byggnader så är det dåligt, det kan ju vara värden som förloras där.	Byggnader kan skadas när man spränger och gräver och det vet vi inte än hur det påverkas.
KF	Ingenting.	Befästningsrester under mark grävs bort; intrång i Haga, och man kommer påverka Landerimiljön på kort och lång sikt.	Det är inte bara infrastrukturprojektet - det finns ju en uttalad ambition att man skall förtäta i stationslägena sen, och det är ju stadens projekt. Det påverkar ju kulturmiljön minst lika mycket som det här själva infrastrukturprojektet gör. Det pågår planering som bara utgår från exploatering, där vi inte är med alls.
KF	Det kan ju ge också kunskap i och med att man får syn på vilka lämnar som finns där. tydliggöra och stärka aspekter av kulturmiljön. Så det är på något sätt en slags möjlighet också.	Grundförutsättningen är att man gör ett stort negativt intrång på kulturmiljön i staden och man tar bort en massa historiska lämningar.	-
KF	Stadens identitet stärks. Kulturarvet och kulturmiljön kommer att tillgängliggöras för fler personer eftersom vi föreslår åtgärder som är ute i den befintliga stadsmiljön. Vi lär oss mycket mer om vår stad genom de utgrävningar och sådant som kommer ske i samband med byggandet av Västlänken.	Riksintresset påverkas.	-

BILAGA 5. Intervjufrågor

1. Allmänt
1.1 Namn
1.2 Utbildning
1.3 Nuvarande/tidigare position samt arbetsansvar inom Västlänksprojektet.

2. Resurser
2.1 Hur mycket tid har du till förfogande och hur disponerar du den inom Västlänksprojektet?
2.2 Hur väl matchar uppdragen din yrkesroll och arbetserfarenhet?

3. Tidigare, aktuell och framtida status
3.1 Hur ser du på processen tills nu? *(Exemplifiera svårigheter och framgångar)*
3.2 Hur uppfattar du nuläget och det fortsatta samarbetet?

4. Diskussionsinriktning
4.1 Vilka frågor upplever du som självklara att diskutera för att tillgodose Villkor 1?
4.2 Uppkommer det frågor som berör andra saker än de som krävs för att tillgodose Villkor 1? *(Varför?)*
4.3 Faller de frågor du tycker är viktigast inom ramen för vad som kan diskuteras och tas beslut om i nuläget?
4.4 Finns det frågor om kulturmiljön som inte läggs fram, saknar du något?
4.5 Kan du sammanfatta baserat på ovanstående: Vad är kulturmiljö?
4.6 Vilka värden genereras genom varsam hantering av denna kulturmiljö?
4.7 Hur påverkas kulturmiljön (i bred mening) (+ eller -) av ett sådant här stort infrastrukturprojekt?
4.8 Hur resonerar du angående kompensationsåtgärder? Om möjligt ge ett exempel.

6. Ansvarsfördelning
6.1 Är det tydligt vems uppdrag det är att tillgodose och besluta om de olika frågor som uppkommer?
6.2 Får du uppdrag som egentligen inte ligger på ditt bord ansvarsmässigt?
6.3 Upplever du att det finns mandat i gruppen för att tillgodose frågor som är viktiga för dig?
Vid behov: 6.4 Hur ser kommunikationen och ansvarsfördelningen ut mellan Västlänksprojektets respektive stadens bebyggelseantikvarier?

7. Makt och tillit
7.1 Finns det erfarenheter som präglar din nuvarande inställning och arbetsinsats i Västlänksprojektet?
7.2 Anser du dig ha insyn i och kunskap om Västlänkprojektets olika skeden och andra parters planeringsprocesser?
7.3 Upplever du att dina åsikter och förslag tas på allvar och tas om hand i dialogprocessen?
7.4 Anser du dig ha tillgång till beslutsprocessen?