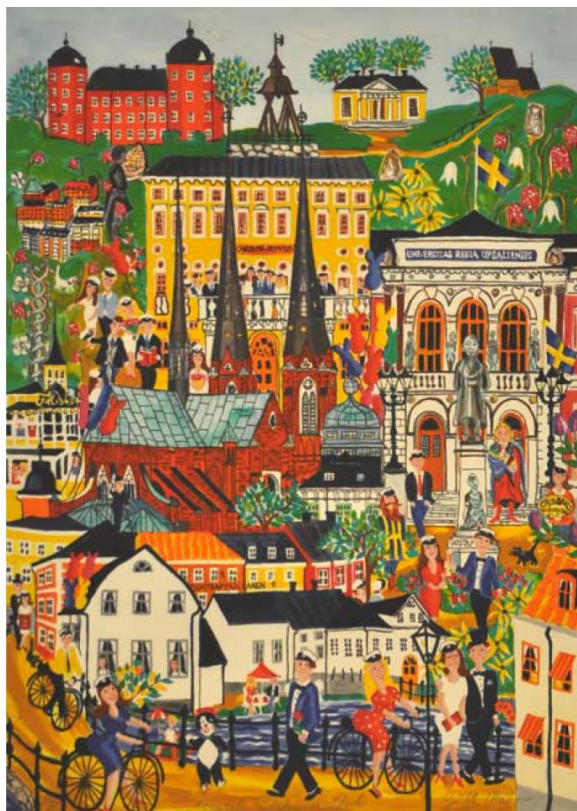


Processen kring skapandet av Uppsala kommuns översiktsplan 2010-2014 och hur medborgarnas åsikter tas till vara i planen

The process of the creation of Uppsala Municipality's comprehensive plan year 2010-2014 and how citizens' opinions are considered in the plan

Negin Nasiripour



Processen kring skapandet av Uppsala kommuns översiktsplan 2010-2014 och hur medborgarnas åsikter tas till vara i planen

The process of the creation of Uppsala Municipality's comprehensive plan year 2010-2014 and how citizens' opinions are considered in the plan

Negin Nasiripour

Handledare: Örjan Bartholdson, Sveriges lantbruksuniversitet
Institutionen för stad och land,
avdelningen för landsbygdsutveckling

Examinator: Malin Beckman, Sveriges lantbruksuniversitet
Institutionen för stad och land,
avdelningen för landsbygdsutveckling

Omfattning: 15 hp

Nivå: Grundnivå, G2F

Kurstitel: Självständigt arbete i landsbygdsutveckling

Kurskod: EX0523

Program/Utbildning: Agronomprogrammet - landsbygdsutveckling

Utgivningsort: Uppsala

Publiceringsår: 2016

Omslagsbild: Uppsala, Lärdomen stad, Litografi nr 137, med tillstånd av Gunilla Mann

Elektronisk publicering: <http://stud.epsilon.slu.se>

Nyckelord: Demokrati, fält, makt, samråd, subjektspositioner, översiktsplan

Sveriges lantbruksuniversitet
Swedish University of Agricultural Sciences

Fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap
Institutionen för stad och land

Abstract

This is a social science paper written at bachelor level in rural development. The thesis aims to provide a greater understanding of how the process of creating a comprehensive plan is structured and formulated. The comprehensive plan applies to the municipality of Uppsala year 2010-2014. It also aims to see how the public views are incorporated in the plan. Thus the balance between the expert community and civil society, i.e. the bureaucratic and democratic fields, are analysed. I want to examine the balance between system and life-world and I therefore need to find out what a democratic process means, both in theory and practice. I then want to see how the process is established. By looking at these fields and the dialogue between them, I examine how democracy is entering the fields.

I have chosen the district named Gunsta in the municipality of Uppsala as an example of how bureaucratic and democratic fields work. This qualitative study was based on document reading and analysis, but also on semi-structured interviews. The interviewees are selected specifically for their work on the comprehensive plan, for their proficiency on the bureaucracy and the system in the preparation of the layout plan, or for any form of cooperation with the municipality of Uppsala in connection to the comprehensive plan. The interviewees consist of an official, a politician and two landowners (a couple) who have had a collaboration with the municipality of Uppsala concerning a sale of their land.

Sammanfattning

Detta är en samhällsvetenskaplig uppsats skriven på kandidatnivå inom landsbygdsutveckling. Uppsatsen syftar till att ge en ökad förståelse för hur processen att skapa en översiktsplan är strukturerad och formulerad. Översiktsplanen gäller för Uppsala kommun åren 2010-2014. Den syftar också till att se hur medborgarnas åsikter integreras i planen. Därmed analyseras balansen mellan expertsamhälle och civilsamhälle, alltså de byråkratiska och demokratiska fälten. Jag vill undersöka balansen mellan system och livsvärld och behöver därför ta reda på vad en demokratisk process innebär, både i teori och praktik. Därefter vill jag se hur processen är förankrad. Genom att ha tittat på dessa fält och på dialogen dem emellan undersöker jag hur demokrati kommer in i fälten.

Jag har valt ut området Gunsta i Uppsala kommun som exempel på hur byråkratiska och demokratiska fält fungerar. Denna kvalitativa studie har baserats på dokumentläsning och analys samt på semi-strukturerade intervjuer. Intervjupersonerna är valda specifikt för deras arbete med översiktsplanen, för deras kunnskap om byråkratin och systemet i framtagande av översiktsplanen, eller för någon form av samarbete med Uppsala kommun i samband med översiktsplanen. Intervjupersonerna består av en tjänsteman, en politiker, samt ett markägarpar som har haft samarbete med Uppsala kommun i och med försäljning av sin mark.

Förord

Jag har alltid haft ett intresse för frågor som berör demokrati och inflytande, naturresurshantering, planering, rurala och urbana miljöer samt samhällsutvecklingsfrågor i stort. Jag önskar förstå hur det samhälle jag deltar i fungerar inom den byråkratiska apparaten. Sedan unga år har jag varit intresserad av att förstå hur vi människor skapar förändring i den värld vi bor i, hur förändring sker, samt vem som kan och vill skapa förändring. Denna vetgirighet för omvärlden har styrt mina tankar på Uppsala kommun och Uppsala som Sveriges fjärde största stad, där jag också är uppväxt och är en aktiv medborgare. Jag har sett den utveckling som har pågått i kommunen, vilket jag tror är en erfarenhet som jag kan ta med mig i denna uppsats. De senaste åren har jag funderat över olika förändringar i det lokala samhället och vad jag som medborgare själv kan och vill förändra. Att lära mig om Uppsala kommuns översiktsplan anser jag är en grund för att förstå processen om planens praktiska skapande, samt för att förstå vilka aktörer som är involverade och varför.

Samhällsutvecklingen och förhållandet mellan stad och land har under många år varit aktuellt inom kommunen, med flera komplexa frågor som ska lösas i relation till medborgarnas bästa. Tydligt är det faktum att Uppsala kommuns översiktsplaner har haft olika fokus mellan stadsutveckling och landsbygdsutveckling respektive planperiod. Det är också tydligt att kommunen prioriterar naturresurserna på olika sätt under respektive planperiod. Detta kan vara av pragmatiska såväl som andra skäl. Uppsala kommun menar att under planperioden för 2010-2014 har det varit ett särskilt fokus på stadsexpansion, stadslivsfrågor och kollektivtrafikutveckling (ÖP 2010). Kommunen har en vision som kallas för "Vision Uppsala 2030" som tar sin utgångspunkt i kommunfullmäktiges policy för hållbar utveckling från 2008. Här betonas policyns tre grunder om mänskliga rättigheter, ett ansvarsfullt resursutnyttjande samt tillväxt. Kommunen menar att Uppsala *har dragningskraft, är sammanhållet och är på väg mot klimatneutralitet* (ÖP 2010). Det finns alltså ett samband mellan visionen och dessa tre ledord just beskrivna. Demokrati, planering, naturresurshantering, utveckling och förhållandet mellan stad och land är alltså väldigt mycket aktuella idag.

Innehållsförteckning

Inledning	7
Syfte, problemställning och forskningsfrågor.....	7
Huvudfrågeställningar.....	7
Avgränsning.....	7
Metod.....	9
Kvalitativ metod.....	9
Intervjuer.....	9
Urval av intervjupersoner.....	9
Hur intervjuerna är gjorda.....	10
Material - läsning av översiktsplanen och relaterade dokument	10
Teoretiskt ramverk	11
Byråkratiska fältets uppbyggnad.....	13
Mer om diskursanalys	14
Samrådsprocessen	15
Processen att skapa Uppsala kommuns översiktsplan	15
Planeringsprocessens grunder	15
Samrådsmötens funktion och roll i översiktsplaneprocessen.....	17
Vad är en samrådsprocess?	17
Vilka bjuds in till samrådsmöten?.....	18
Hur inbjuds allmänheten till samrådsmöten?.....	18
Kort bakgrund Gunsta.....	19
Vilka har rätt och ges rätt att uttala sig i samrådsprocessen?.....	19
Inflytande i samtalsprocessen	23
Vad finns för möjligheter att påverka en beslutsprocess?.....	26
Aktiva synpunkter	28
Politikern.....	28
Tjänstemannen	33
Medborgare – markägare	36
Slutsats och diskussion	39
Hur ser den faktiska processen att skapa Uppsala kommuns översiktsplan ut?..	39
Samrådsmötens roll.....	39
Vilka roller spelar politiker, tjänstemän och medborgare i denna samrådsprocess?.....	42
Balansen mellan expertsamhälle och demokratiskt samhälle	43
Referenser	45

Inledning

Uppsatsen ska ses som ett försök till att förstå planeringsprocessen för Uppsala Kommuns översiktsplan 2010-2014 och undersöka hur samrådsmöten inkluderar medborgare i beslutsprocessen för översiktsplanen. För att skapa en större förståelse över samrådsprocessen har Gunsta i Funbo Socken, Uppland, valts ut som fördjupningsområde. Där fanns inte en uttalad konflikt men olika aktörer som var involverade i försäljning och äganderätter av mark skapade en del problematik i området.

Syfte, problemställning och forskningsfrågor

Syftet med denna uppsats är att undersöka hur processen ser ut när det gäller att strukturera och formulera Uppsala kommuns översiktsplan 2010-2014; inte minst hur medborgarnas åsikter integreras i översiktsplanen. Därmed undersöks vad en demokratisk process innebär i praktiken, hur den är förankrad, och hur balansen är mellan expert- och civilsamhälle.

Huvudfrågeställningar

- Vilken roll spelar så kallade samrådsmöten mellan politiker, tjänstemän och medborgare för skapandet av översiktsplanen?
- Vilka roller spelar politiker, tjänstemän och medborgare i denna samrådsprocess?
- Hur ser den faktiska processen att skapa Uppsala kommuns översiktsplan ut?

Avgränsning

Denna uppsats har avgränsats till att studera samrådsmötesprocessen med fokus på de tre huvudaktörerna politiker, tjänstemän och medborgare. Det är för mig intressant att se hur aktörerna samverkar i samrådsprocessen, för att få en inblick i hur en demokratisk process kan gå till väga vid framtagningen av Uppsala kommuns översiktsplan 2012-2014. Aktörerna har varit involverade i samrådsprocessen i Gunsta och därför har uppsatsen också avgränsats specifikt till denna ort.

En process som i teorin utges för att vara demokratisk kan i praktiken se annorlunda ut. Människors olika bakgrund, kunskap och förutsättningar kan skapa motsättningar och konflikter kan uppstå. Samtidigt kan olika uppfattningar om en konflikt också leda till lösningar på den uppkomna problematiken. Människors olikheter i form av bakgrund, kunskap och förutsättningar, baseras i denna uppsats utifrån Pierre Bourdieus begrepp om kapital, värde och normer.

Uppsatsen avgränsas ytterligare till Pierre Bourdieus fält-begrepp, vilket tolkas som ett system av relationer mellan positioner (Broady & Albertsen, 1998). Aktörerna agerar i ett gemensamt fält, där samrådsprocessen innefattar ett socialt fält varvid utrymme finns för alla aktörer att göra sig hörda. Det sociala fältet är föränderligt och är ett utrymme där människor och institutioner kämpar om något som de håller gemensamt. Det sociala fältet överlappar det byråkratiska fältet som uppkommer i och med aktörernas agerande i samrådsmötesprocessen. Uppsatsen använder Pierre Bourdieus fältbegrepp för att förklara hur samrådsmötesprocessen och de olika aktörernas roller ser ut. Enligt Bourdieu är staten ett fält i sig (Bourdieu, 1990). Han menar att det finns ett administrativt fält som utgör en särskild sektor inom maktens fält, som är ett utrymme eller rum strukturerat efter motstånd kopplat till specifika former av kapital (symboliska eller materiella tillgångar) med olika intressen. Varje fält har sin egen form av kapital (Broady & Albertsen, 1998). Fält-begreppet används för att kunna studera fördelningen av kapital. Bourdieu använder begreppet maktens fält för att omfatta hela system av relationer mellan olika kapital som är av betydelse enligt situationen.

I Gunsta finns en markproblematik i förhållande till äganderätt och exploateringsmöjligheter, därtill är materialet över Gunsta överkomligt. Marielund i Funbo socken är en konfliktfylld ort på grund av många strider mellan kommun och invånare. Jämförelser med Marielund har gjorts baserat på samtal och dokument.

Metod

Kvalitativ metod

Jag har använt mig av en kvalitativ metod för intervju och litteraturläsning för att undersöka vad aktörerna säger och faktiskt gör men även om och hur deras åsikter och handlingar integreras i översiktsplanen. Relationerna mellan handling och uppfattning undersöks utifrån ett diskursanalytiskt förhållningssätt. Diskursanalysens poäng är att analysera mening som en del av det generellt sociala, alltså där mening skapas (Neumann, 2003). Språket som är meningsskapande är därmed det intressanta och har studerats i både litteraturen och intervjuerna.

Intervjuer

Intervjumetoden innefattar kvalitativa semi-strukturerade intervjuer. Denna intervjuform anser jag passar bäst för syftet med uppsatsen eftersom jag har valt ut specifika aktörer involverade i Uppsala Kommuns översiktsplan 2010-2014. Semistrukturerade intervjuer innebar att jag först kunde använda en intervjumall och därefter skapa utrymme för oplanerade följdfrågor eller kommentarer från intervjupersonerna (Kvale & Brinkmann, 2009).

Urval av intervjupersoner

Jag valde ut fyra specifika personer som var involverade i framtagande av Uppsala kommuns översiktsplan för 2010-2014, eller som var involverade i översiktsplaneprocessen på annat sätt. De har sorterats i tre kategorier: medborgare (markägare), politiker och tjänstemän. Utifrån deras roller har jag intervjuat dem om frågor som berör uppsatsens syfte genom att undersöka hur de olika aktörerna uppfattar en översiktsplaneprocess och samrådsprocess samt integrationen av medborgarnas åsikter.

Urvalet grundade sig i att få fram deltagare från samrådsmöten och markägarmöten från Gunsta och Funbo socken. Jag har medvetet valt markägare, bosatta i Gunsta, som jag ansåg var tillmötesgående för intervju. Flera politiker kontaktades men endast en var villig att medverka. Därmed gjordes en intervju med en politiker som arbetade med plan- och byggnadsfrågor och har medverkat i samrådsmöten tidigare. Denne medverkade dock inte på samrådsmötet i Gunsta men har fått

andrahandsinformation om mötet genom kollegor vilka är politiker och tjänstemän som arbetat med fallet. Tjänstemannen var planläggare för Uppsala kommuns översiktsplan år 2010-2014 och var involverad i själva processen, framtagandet, samt skrivandet av översiktsplanen.

Hur intervjuerna är gjorda

Med hjälp av strukturerade frågor och en intervjumall kunde jag följa en röd tråd om hur en samrådsprocess går till generellt och i fördjupningsområdet Gunsta. Jag hade förberett åtta till tolv frågor per intervju. Frågorna till politikern och tjänstemannen var likartade med viss modifiering av ordval. Till markägarparet ställdes frågor om samrådsprocesser, kommunikation och om deras upplevelser. Syftet var även att lämna utrymme för egna reflektioner och oplanerade kommentarer för att kunna spinna vidare på intressanta trådar. Jag letade efter uttryck eller ord som kunde sammanflätas med begrepp och betydelsefulla händelser. En bandspelare har använts vid alla intervjuer för att kunna gå tillbaka och få med viktiga pauser, toner, ordval och uttryck som kunde återge rätt känsla för samtalen (Kvale & Brinkmann, 2009). De tre olika intervjuerna sträckte sig mellan 35 minuter till en timme och tre minuter. Bakgrundsmaterial om cirka 20 minuter tillkom vid varje intervjutillfälle och bestod av fritt tal.

Material - läsning av översiktsplanen och relaterade dokument

Jag har främst använt litteratur och material från Uppsala kommun vilka består av översiktsplanen från 2010-2014 men även samrådshandlingar för fördjupad översiktsplan över Funbo socken, samrådsredogörelser, utställningshandlingar och utställningsutlåtande. Översiktsplanen är det slutgiltiga dokumentet om vad som ska göras i en kommun och hur det ska gå till. Materialet är relevant att undersöka eftersom översiktsplanen i sig kan tolkas som ett maktinstrument. Planen kan också analyseras utifrån vad som inte står skrivet. Uppsatsen är inspirerad av diskursanalys från flera författare men också av begreppen fält, system och livsvärld. Läsning av tidigare forskning och studier av Uppsala kommun och regionalpolitik har utgjort en förförståelse för statsapparaten och implementering av politiken inom kommunen.

Teoretiskt ramverk

Teorin i denna uppsats kommer främst behandla det byråkratiska fältet; därmed vilka roller de olika aktörerna har i fältet, men också det sociala fältet eftersom det ingår olika typer av kapital som kan överlappa i det byråkratiska fältet. Jag vill undersöka hur aktörernas position och roll påverkar slutresultatet och hur översiktsplanen används. Teorin är till stor del hämtad från Donald Broady som tolkar Pierre Bourdieu: ”För att förstå vad som händer på olika sociala områden och varför människorna där uppträder som de gör, måste man också förstå hur dessa människor är formade bland annat i och av utbildningssystemet, hur deras trosföreställningar och värden, deras bilder av sig själva och av sin och andras kompetens, kort sagt deras habitus är formad.” (Broady, 1985). Bourdieu studerade hur människor som formats och valts ut befolkar de sociala fält där makt utövas. Han menar att det kulturella kapitalets fördelning har betydelse för makt och vem som dominerar vem, ”den säger något om varpå olika grupper ställning vilar- om vad de har att förvalta, slå mynt av och försvara värdet av” (ibid. 1985).

Donald Broady poängterar att alla sociala sammanhang inte är sociala fält enligt Bourdieu (Broady, 1990). Broady tolkar Bourdieu och skriver att: ”ett socialt fält karaktäriseras av specialiserade agenter och institutioner, en specifik art av symboliskt kapital som ligger till grund för trosföreställningar inom fältet, specifika investeringar [...], specifika insatser [...] och specifika vinster [...]” (ibid. 1990). Broady (1990) definierar således ett socialt fält som ett ”system av relationer mellan positioner besatta av specialiserade agenter och institutioner som strider om något för dem gemensamt”. Det sociala fältet existerar alltså när en avgränsad grupp av människor och institutioner gemensamt står i motsättning till något specifikt, alltså att de strider om symboliska eller materiella tillgångar som är gemensamt endast för dem. Vissa positioner och således människor är dominerande och dominerade. Olika tillgångar är knutna till olika positioner. Bourdieu menar att i ett fält så skapas system av relationer mellan positioner, dominans, positionernas tillgångar men även hur överlappandet av ett fält till ett annat kan sammanfalla. Aktörernas olika

positioner, relationer och tillgångar, alltså deras olika kapital, tilldelas olika stor betydelse beroende på vilket fält de ingår i eftersom varje autonomt fält har sitt eget specifika kapital. Därmed är det av intresse att undersöka värdet av varje enskild aktörs kapital inom det sociala fältet de gemensamt ingår i, samt vid övergången till ett byråkratiskt fält eftersom det där finns andra kapital och faktorer som är avgörande för hur relationerna mellan positioner kommer att se ut. Bourdieus begrepp om maktens fält inkluderar hela systemet av relationer mellan alla kapital av betydelse för situationen. Med exempelvis kulturella kapital intar människor olika maktpositioner, och enligt Broady (1985) menar Bourdieu att ”de som är mest välförsedda därmed bereder vägen till samhällets maktfält”. Aktörernas olika kapital inom det byråkratiska fältet tror jag därför är relevant att undersöka i arbetet med översiktsplanprocessen.

Jag undersöker också sociologen Jürgen Habermas tolkning om begreppen system och livsvärld i relation till de genomförda intervjuerna och fördjupningsområdet Gunsta. Habermas (1987) beskriver människan som en del av en livsvärld som i hans mening är människans upplevda subjektiva värld. Där interagerar hon utifrån normer, seder och traditioner. Han menar vidare att människan i grunden handlar rationellt och utgår ifrån att rationell argumentation istället för att hysa större tillit till auktoriteter i samhället. Han riktar kritik mot byråkratin när han menar att systemvärlden påverkar människors livsvärld negativt. Habermas har studerat värdet av kommunikationens roll för sociala praktiker och samhällen i hans teori om kommunikativt handlande. Han menar att kommunikationen har flera sociala funktioner och dimensioner som skapar mening i olika roller och sociala handlingar. Att ge mening till människor och processer kan i sin tur skapa konsekvenser för handlingar. Därmed kan nya handlingssätt ständigt skapas och nya situationer för sociala praktiker och samhällen uppstå (ibid. 1987). Människors handlingsutrymme och maktutövande i kommunikationen sinsemellan är relevant att diskutera i denna uppsats.

Michel Foucaults idéer om makt och diskursanalys inspirerar också. Översiktsplanen som slutprodukt samt själva planprocessen med samråd

som kommunikationsredskap analyseras och pekas ut i en rådande maktdiskurs. Specifika diskurser kan skapas inom fältet på så sätt att aktörerna, som besitter olika kapital, använder dem för att positionera sig och få inflytande över situationen. Kapitalet kan exempelvis bestå av kunskap, bakgrund och erfarenhet som aktörerna uttrycker verbalt, skriftligt eller visar på annat sätt. Positioneringen påverkar vilken typ av diskurs som uppstår i fältet. Foucault (1993) menar att kunskap är makt och makt är kunskap. Med olika kunskapsbas uppstår också en dragkamp om makten i den rådande diskursen. Språket, som är en viktig del i det byråkratiska fältet, skapar en dominerande diskurs och finns uttryckt i översiktsplanen och detaljplanen.

Byråkratiska fältets uppbyggnad

I det byråkratiska fältet finns olika principer och organisation som aktörerna bör efterfölja om de vill ha inflytande över diskursen. I fältet finns flera viktiga faktorer som avgör inflytandet av aktörer. Dessa handlar om innehavandet av relevant kunskap, om att ha politisk majoritet, om när i processen aktörerna kommer in, och vilka dokument som är viktigast i diskursen. Det byråkratiska fältet överlappar det politiska fältet eftersom de i många fall berör samma faktorer i diskursen. I det byråkratiska fältet kan uppfattningarna likna varandra eller gå isär aktörer emellan.

Uppfattningarna kan exempelvis finnas uttryckta i text och i tal, men kan likväl inte finnas i skrift eller nämnas i tal men vara av allmän uppfattning. Översiktsplanen, detaljplaner och samrådshandlingar är exempel på uppfattningar uttryckta i text. Bourdieu (1977) talar om olika uppfattningar i ett antal begrepp. Doxa är den allmänna uppfattningen en specifik grupp har. Det kan handla om att en grupp har en specifik världsbild, som ligger lagrat i deras minnen och är något som gruppen tar för givet, utan att behöva nämna det. Heterodoxi är när en grupp har avvikande åsikter gällande något som anses officiellt eller allmän uppfattning. Ortodoxi är när allt fler människor tycker samma sak. Dessa tre begrepp innefattar maktstrukturer, alltså vem som formulerar vad och vem som har en position att påverka i fältet. Makt kan innebära organiserat motstånd inom ramarna för det byråkratiska fältet, där exempelvis en grupp spelar enligt reglerna.

Mer om diskursanalys

Det finns många olika angreppssätt till diskursanalys där betydelsen skiljer sig åt, men som generellt handlar om systematiska studier av diskurser. Analysen utgör vanligen en textanalys som kan innebära olika former och inriktningar. Michel Foucault betraktas av många som diskursanalysens fader då han utvecklade både teori och begrepp med hjälp av flertalet undersökningar. Många angreppssätt har sina rötter i Foucaults tänkande. Vad som är sant eller falskt är inte givet, utan olika kunskapsregimer bestämmer vad sanningen är. Det tyder på att alla människor har olika kunskap och därmed världsbilder som ger olika sätt att handla och agera utifrån. Fokus ligger på att vi endast kan få kunskap om den existerande världen genom språket och benämningar (Seminarium Hansen K, 2013). Reglerna för vad som kan sägas, inte sägas, och vad som ses som sant och falskt skapas diskursivt (Winther Jørgensen & Phillips, 2000). Samrådsprocessen kan ses som kommunikationen mellan olika aktörer i form av medborgare, byråkrater och politiker. Denna kommunikationskanal eller formen av redskap är både kritiserad av politiker, tjänstemän och medborgare bland annat för att inte vara tillräckligt bearbetad och rätt utformad, men anses också vara demokratisk och fungerande i samhället (Wänström, 2009). I kommunikationen är språket viktigt. Rollen uttrycker vem som får säga vad och varför, därmed är vår kunskapsregim viktig att studera eftersom den styrs genom språket.

Enligt Ernesto Laclau och Chantal Mouffe syftar diskursteorin till en förståelse av det sociala som en diskursiv konstruktion, där alla sociala fenomen kan analyseras med diskursanalytiska redskap (Winther Jørgensen & Phillips, 2000). Det diskursteoretiska fältet kan vara väldigt brett, men Laclau och Mouffe kopplar förutom till det muntliga och skriftliga språket också till det sociala fältet. Det sociala fältet kan tolkas som betydelsebildningsprocesser, vilka går ut på att fixera betydelser genom att placera dem i bestämda förhållanden till tecken i ett språk, som på något sätt är kopplade till varandra. Därmed kan en diskurs uppfattas som en struktur, där olika tecken fastställs i ett system av relationer sinsemellan (ibid. 2000).

Dessa relationer har i denna uppsats tolkats som viktiga faktorer mellan kapital och något som är av gemensam betydelse för aktörerna.

Samrådsprocessen innefattar olika relationer i en bestämd struktur, som har fått en viss legitimitet utifrån en fastställd kunskapsregim i diskursen. Här skapas makt i förhållande till kunskap (Foucault, 1993). Där makt finns kan också motstånd existera. I denna uppsats kommer motståndet att studeras genom olika händelseförlopp som beskrivs i intervjuerna.

Samrådsprocessen

Denna del kommer behandla och analysera resultatet från den insamlade empirin. Först beskrivs den faktiska processen att skapa Uppsala kommuns översiktsplan. Till det hör hur samrådsmöten fungerar samt vilken roll den spelar i skapandet av översiktsplanen. Därefter visas de olika aktörernas förhållningssätt till översiktplaneprocessen med utgångspunkt i Gunsta, och även resultat om aktörernas roller i samrådsprocessen framkommer. Slutligen framförs aktörernas uppfattningar om huruvida medborgarnas åsikter integreras i arbetet med framtagandet av översiktsplanen.

Processen att skapa Uppsala kommuns översiktsplan

Planeringsprocessens grunder

Enligt Plan- och bygglagen (1987:10 PBL) ska alla kommuner ha en översiktsplan som är aktuell och som omfattar hela kommunens yta. Översiktsplanen är vägledande för markanvändningen i kommunen och ska visa hur kommunen vill använda mark- och vattenområden och utveckla befintlig bebyggelse (Länsstyrelsen Uppsala Län, 2013).

En översiktsplan ska presentera allmänna intressen, användningen av mark och vatten i stora drag samt bebyggelseutveckling och sammanhängande anläggningar, såsom planering för nya bostäder och arbetsplatser. Översiktsplanen visar även vilka grönområden som ska bevaras, men också hur infrastrukturen kan utvecklas för framtiden. Planen används som underlag för detaljplaner och bygglov.

Översiktsplanen har en utvecklingsvision och kan användas för en kommuns framtida utveckling. Den kan också ses som vägledande för beslutsfattande från kommunens och andra myndigheters sida. Den kommuntäckande översiktsplanen kan komplimenteras med fördjupningar av översiktsplanen för delar av kommunen.

Kommunerna har en relativt klar utgångspunkt för att komma igång med planeringsprocessen eftersom de har planmonopol. Detta innebär att varje kommun har ensamrätt att formge och anta planer inom sina geografiska gränser. Många kommuner utgår från översiktsplanen när de arbetar fram en detaljplaneläggning, som i sin tur fungerar i samarbete med Länsstyrelsens granskningsyttrande i en överenskommelse om markanvändning mellan stat och kommun. Själva processen med att ta fram en översiktsplan kan ses som ett instrument i dialogen mellan stat och kommun. Detta kan äga rum bl.a. när det gäller avgränsningen av riksintressenas betydelse och geografiska utbredning.

Framtagandet av en översiktsplan innefattar därmed flera steg (Uppsala kommun, 2012):

1. **Program.** Här sker en inventering och utredning kring kommunen eller olika områdes utvecklingsförutsättningar, med mera. Detta resultat sammanfattas i ett program där både mål och inriktning för arbetet beskrivs.
2. **Samråd.** I steg 2 sker ett samråd med länsstyrelsen, regionplaneorgan och andra berörda kommuner. Under samrådet behandlas underlagsrapporterna i arbetet med den gällande översiktsplanen (ÖP från 2010). Det finns möjlighet till samråd för medborgare (allmänheten), intresseorganisationer och myndigheter.
3. **Utställning.** Alla synpunkter från samråden sammanfattas i en samrådsredogörelse och planförslaget revideras. Sedan ställs översiktsplanen ut med en tidsgräns på minst två månader. Har någon instans eller medborgare synpunkter på planförslaget så ska det kommenteras skriftligen under utställningstidens period.

- 4. Antagande.** Vid denna fas sammanställs synpunkterna från utställningen och behandlas därefter i ett utlåtande. Planen revideras och översiktsplanen antas av kommunfullmäktige.

Översiktsplanens innehåll är inte juridiskt bindande. En detaljplan är däremot bindande, men först efter att kommunens medborgare har fått tillfälle att yttra sig och ge synpunkter. Exempelvis kan Länsstyrelsen redovisa sina synpunkter gällande de statliga intressena och ge sin syn på planens aktualitet. Den ska också antas politiskt. Vid varje mandatperiod ska kommunfullmäktige se över översiktsplanens nuvarande intressen. Detta ska ske minst en gång per mandatperiod (Länsstyrelsen Uppsala Län, 2013).

Samrådsmötens funktion och roll i översiktsplaneprocessen

Vad är en samrådsprocess?

Samråd är en process som startas i förstudieskedet och pågår under hela planerings- och projekteringstiden av att skapa en fysisk samhällsförändring, såsom byggandet av hus eller väg. Samrådsprocessens syfte är att skapa en dialog och kommunikation om det tänka projektet mellan berörda medborgare, organisationer och myndigheter. I de flesta fall utformas samrådsmöten som publika informationsmöten av olika slag. Det kan vara mötesformer som gruppsamtal eller öppet hus. Även skriftliga samråd existerar.

De vanligaste samråden inleds ofta med en presentation av planeringsprocessen, projekten och en miljökonsekvensbeskrivning för området. Många gånger använder myndigheten sig av PowerPoint eller OH presentation och visar även ritningar eller kartor. Det kan vara både till för- och nackdel med att presentationerna är formade på så sätt. En del människor kan uppfatta kartor och ritningar som krångliga att läsa av, exempelvis att nord och syd är representerade från olika håll på olika kartor. Andra kan tycka att det är för tekniskt format och därmed svårbegripligt. Andra uppfattningar kan vara att det gör skillnad om det är en eller två föreläsare som talar parallellt (Faith-Ell, 2010). Förutsättningarna för presentation och mötesform kan därmed påverka människors upplevelse av en samrådsprocess.

Vilka bjuds in till samrådsmöten?

Samrådsmöten är öppna för allmänheten, både för dem som är direkt berörda av en förändring i planprocessen men också allmänt intresserade. Det kan exempelvis handla om hur pass mycket någon påverkas av detaljplaner såsom utbyggnad av väg eller byggnation. Resultat från tidigare studier visar att olika intressegrupper bjuds in till samrådsmöten. Dessa grupper kan skilja sig åt i form av olika aktörer såsom kvinna, man, barn/ungdom, etnicitet, ålder, samhällsklass och utbildning. Vissa grupper tenderar till att inte dyka upp på mötena, särskilt barn och ungdomar. Forskare är överens om att det behövs läggas större fokus på varför dessa inte fångas upp, eller inte är intresserade av ett deltagande (Faith-Ell, 2010). En del av allmänheten som deltar i möten har viss förhandsinformation och/eller stort intresse för det nya projekt som samrådet behandlar (ibid. 2010).

Hur inbjuds allmänheten till samrådsmöten?

Annonser i tidningar, information via kommun- och landstingens hemsidor, genom byaföreningar och andra organisationer, från grannar eller bekanta, och flygblad i brevlådan, är olika sätt att nå ut till allmänheten om samrådsmötenas innehåll, tid och plats. Det vanligaste är annonser i tidning och via hemsidor.

Tidigare studier visar att rekryteringen till samrådsmötena sannolikt var en orsak till att mötena attraherar vissa aktörer mer än andra. En studie har genomförts som visar på att formen och språket i annonserna till samråd spelar en stor roll. De flesta annonserna skapades efter en traditionell mall. Enligt denna studie identifierades fyra olika typer av annonser runt om i Sverige: den tekniska annonsen, den praktiska annonsen, den uppmanande annonsen och den dialoginriktade annonsen (Faith-Ell, 2010). I de fall då samrådsprocesser annonserats ut för allmänheten så användes en teknisk annons. Dess form och innehåll tyder på att allmänheten bör ha en viss förståelse om myndighetens verksamhet och den tänkta planen.

En del yngre personer i åldersgruppen upp till 25 år missar annonserna i tidningarna (Faith-Ell, 2010). En förklaring kan vara att det är färre ungdomar som prenumererar och läser dagstidningar än folk i övre medelåldern. Studien visar att fler medelålders och äldre tar del av annonseringen så som den ser ut enligt nuvarande informationsrutin. Medelåldern är generellt sett hög på samråden och informationskanalen kan vara en påverkande faktor. I en del fall berörs sakägarna i ett tidigare skede än allmänheten då deras mark kan komma i anspråk för exploatering. Vid dessa fall i Gunsta togs det upp en kontakt mellan kommunens berörda tjänstemän och markägarna genom brev, dialog via telefon och fysiska möten.

Kort bakgrund Gunsta

I Gunsta, Funbo socken, har kommunen haft planer på köpa mark för bostadsbygge, vägdragningar och infrastrukturarbeten såsom att lägga vattenledningar. Kommunen samt privata företag, såsom Skanska, hade intressen i att köpa mark och stycka upp fastigheter. Kommunen följde redan etablerade strukturer om hur arbetet skulle gå till, också i praktiken, och hade detaljplan, fördjupad översiktsplan samt översiktsplanen att gå efter. Samrådsprocessen ingår i arbetet med planprocessen och involverade aktörer blev inbjudna av kommunen till samrådsmöten vid flera tillfällen under planprocessen. Några markägare i Gunsta blev inbjudna till ett förmöte med kommunrepresentanter. Kommunen ville först ett skapa ramavtal och därefter ett konkret exploateringsavtal med dem som var intresserade av att sälja mark. Marielund i Funbo socken, nämns också i uppsatsen, då ortens medborgare har varit på gemensamma samrådsmöten som Gunstabor där flera frågor har berört båda orterna.

Vilka har rätt och ges rätt att uttala sig i samrådsprocessen?

Teoretiskt sätt ges alla medborgare eller grupper rätt att uttala sig om sina synpunkter under samrådsprocessen. Dock finns det situationer då inte alla medborgare eller grupper känner sig hörda, uppmärksammade, respekterade eller rent av viktiga aktörer i processen (Faith-Ell, 2010). Detta framkom vid intervjuer med tjänstemannen och markägarna. Berörda parter talar utifrån

sin situation och position vid samrådsmöten, och beroende på mötenas utformning och deltagare talar vissa aktörer mer än andra. Det kan bero på metoden för samtalande, hur aktörerna är grupperade och vilka som medverkar. Ordval, formuleringar och sättet att tala till någon, har visat sig spela en stor roll eftersom det inget är en uppfattning av vad för position aktören har.

Under samrådsmöten i Gunsta har rollen och sättet att tala skapat tveksamma uppfattningar om kommunens agenda för markresurserna. Under en period var tjänstemannen som medverkar i intervjun sjukskriven och en konsult tog tillfälligt över arbetet. Det visade sig att konsulten: *"inte pratar med bönder på bönders sätt att prata"* (Citat tjänsteman) vilket har skapat en misstro till kommunen: *"Han var inte alltför lyhörd."* (Citat tjänsteman). Detta har också uppfattats under privata möten mellan markägare och tjänstemän där sakägarna inte har fått gott intryck av konsulten och kommunens hanterande av ärendet, och det har istället skapats negativa åsikter om hur processen gick till. Kommunen ville samarbeta med markägarna för att situationen skulle sluta bra, enligt tjänstemannen själv. De förklarade kostnader för försäljning av mark, oberoende planering av fastighetsgränser, sedan fördelning av kostnader och intäkter efter hur mycket pengar var och en av markägarna hade skjutit in. Kommunen ville skapa ett ramavtal med markägarna och därefter skriva konkreta exploateringsavtal: *"Idén var att alla som inte sålt till kommunen skulle skriva på avtalet. Nu blir det förmodligen sämre än om alla var med, tyvärr."* (Citat tjänsteman). Avtalet var intressant för de flesta men inte för markägarparet eftersom de redan hade gjort en kalkyl med Skanska. Däremot lyckades kommunen köpa mark till ett högre pris än vad de vanligtvis betalar och därför kunde markägarna känna sig nöjda enligt tjänstemannen. Kommunen följde sedan upp vad som hände och alla markägare var välkomna att kontakta kommunen. Tjänstemannen ansåg att de flesta i Gunsta ändå verkade nöjda med resultatet och kommunen hade alltså fått köpa en del mark. Tjänstemannen upplevde att processen med markägarna var lyckosam då alla aktörer var med på banan hela tiden, det vill säga att det fanns en kommunikation under hela processen både från

tjänstemannen samt mark- och exploateringsfolket på kommunen. Ändå kom de inte hela vägen: *”De (kommunen) får lära sig av det, de kan inte ha en sån konsult. De hade inte så mycket att välja på.”* (Citat tjänsteman). Tjänstemannen berättar att konsulten var en vän till den dåvarande och kunniga fastighetsdirektören i Eskilstuna. Konsulten var van att prata med exploatörer men inte med bönder.

Dessutom tyckte markägarna och tjänstemannen att en olycklig situation hade uppstått under översiktsplanprocessen. Byggnadsnämndens ordförande hade hört från grannar att konsulten från kommunen var i området med syfte att skriva ramavtal med markägare. Det anses inte vara byggnadsnämndens ordförandes roll att beblanda sig i dessa frågor: *”Byggnadsnämndens ordförande ska inte hålla på!”* (Citat tjänsteman). Enligt intervjuerna med tjänstemannen samt markägarparet så har byggnadsnämndens ordförande haft personliga åsikter om ramavtalet och Gunsta där hon själv bor. Personliga intressen samt åsikter bör inte framkomma, störa kommunens arbete eller påverka medborgarnas uppfattningar. Denne framförde sina åsikter till grannarna och påverkade några medborgare att inte skriva på ramavtalet, fastän det var i enlighet med kommunens plan att få igenom det: *”Det här ska ni inte skriva på. Uppsala kommun har aldrig haft det här förut så det ska vi inte ha nu heller.”* (Citat markägare; citerar byggnadsnämndens ordförande). Många markägare blev oroliga och osäkra efter hennes uttalanden och ville inte skriva på: *”Så det rann ut i sanden”* (Citat markägare). Markägarparet kände att samarbetet med Skanska var tryggt eftersom situationen verkade oklar: *”Då blev jag verkligen fundersam på vad som händer.”* (Citat markägare). Skanska avvaktade i sin tur med att se vad kommunen gjorde eftersom: *”de ville ju inte köpa grisen i säcken.”* (Citat markägare). Skanska hade till stor del hand om kommunikation mellan kommunen och markägarparet. Inofficiella händelser såsom möten med grannar och byggnadsnämndens ordförande har skapat en misskommunikation och turbulens mellan de olika parterna. Tjänstemannen och markägarparet anser att det kunde ha hanterats bättre.

När det är uttalat vilka som är sakägare i en process skapas det roller. Rollerna är knutna till en specifik social kontext där det finns flertalet normer, relationer och handlingar (Neumann, 2003). Rollerna kan exempelvis bestå av markägare, politiker eller byråkrater. Bestämda roller eller positioner kan etableras genom att nya diskurser tillförs i det byråkratiska fältet, som är en dominerande diskurs och finns med i översiktsplanen. Neumann (2003) menar att subjektspositioner är den roll eller plats i samhället som diskursen sätter oss i, och avgör vilka vi är samt upplyser om hur vi bör vara och agera i våra olika roller. Dock är positionerna föränderliga, det vill säga att de är sociala konstruktioner av uttryck för makt (Seminarium Hansen K, 2013). Översiktplaneprocessen som en bestämd diskurs kan tolkas som ett sätt för kommunen att etablera en maktutövning om ett bestämt tema: markresursen. Översiktsplanen fungerar så länge det finns en social överenskommelse om att den ska gälla. All makt har också ett motstånd eftersom subjektspositionerna kan inneha olika uppfattningar och dem ges olika rätt att tala. Varje diskurs anger en bestämd uppsättning sociala positioner och därmed även relationer av över- och underordning (Seminarium Hansen, K, 2013). Därmed uppstår alltid en maktkamp mellan subjektspositioner i en bestämd diskurs.

Subjektspositionerna innebär alltså olika roller i fallet Gunsta. Alla i de olika positionerna har rätt att tala på samrådsmötena, dock har det framkommit av intervjuerna med markägarna och tjänstemannen att vissa talar mer än andra, samt uttrycker sig på olika sätt. En del invånare i Gunsta ville inte tala så mycket, de hade kanske inte särskilt mycket att säga, eller tvärtom, att göra sin röst hörd och framföra en bestämt åsikt. På vissa möten hade kommunen bestämt att de, politiker och tjänstemän, skulle hålla en lägre profil. Kommunen hade bland annat ordnat ett samrådsmöte där de skulle inta en lyssnande position. Alltså ha en mjukare framtoning istället för en försvarsposition: *"Vi bad dem (politikerna) att hålla sig strikt till lyssnaruppgifter och inte försvara förslaget under samrådet."* (Citat tjänsteman). Detta tyder på att kommunen var väl medveten om vilken agenda de hade för mötet; att de ville ta in lyssnaruppgifter och höra olika åsikter från medborgare. Det kan också tolkas som att det var en strategi

från kommunens sida att lyssna på samrådsmötet och få förtroende från medborgarna.

Eftersom de flesta i Gunsta tycktes känna varandra och inneha olika roller och positioner i samhället, så finns det där säkerligen flertalet normer, relationer och olika handlingsutrymmen som Neumann (2003) beskriver. Politikerna och tjänstemännen ingår i statsapparaten och har i sin tur egna positioner, relationer och handlingsutrymmen. Dessa ska sedan appliceras på samma arena mellan medborgare, politiker och tjänstemän för att nå gemensamt bestämda mål. Eftersom det är demokratiskt viktigt i Sverige att alla individer ska kunna höras, och att majoriteten av dessa bör kunna få igenom sina åsikter och förslag, så måste det finnas en social överenskommelse om detta. Översiktsplanen kan därmed ses som ett dokument att etablera makt över våra gemensamma resurser. Därtill måste också hela översiktsplanprocessen vara legitim och demokratisk för att den ska väga tungt och utgöra laga kraft. Samrådsmöten ingår i processen att skapa demokratiska beslutsfattanden för att utöva makt genom översiktsplanen som instrument. Bourdieu (Broady, 1985) menade att det kulturella kapitalets fördelning har betydelse för makt och vem som dominerar vem. En del motstånd från några individer eller grupper, enligt begreppet heterodoxi, skakar nödvändigtvis inte den byråkratiska apparaten eftersom kunskapen och därmed makten oftast är för liten för att kunna gå emot den makt som finns inom det byråkratiska fältet. Får gruppen större gehör och alltfler människor har samma åsikt så talar vi om begreppet ortodoxi. En större grupp kan lättare mobilisera sig och sina åsikter genom ett organiserat motstånd inom ramarna för det byråkratiska fältet. Då kan gruppen exempelvis få större genomslagskraft och position där deras åsikter inte går att försumma.

Inflytande i samtalsprocessen

Skillnad mellan antalet män och kvinnor, samtalstiden och vilka frågor som ställs kan vara signifikant i en samrådsprocess enligt forskning (Faith-Ell, 2010). Dessa faktorer kan påverka dynamiken och riktningen för samtalsprocessen. Enligt rapporten av Charlotta Faith-Ell finns forskning

som hävdar att kvinnors och mäns sätt att tala och interagera i mötesituationer skiljer sig åt och att det därför skulle behövas alternativa mötesformer för att skapa intresse hos kvinnor att medverka i samrådsmöten. Forskning (Faith-Ell, 2010) har också visat att kvinnor och män talar olika. Män tenderar till att dominera mötesituationer där både kvinnor och män medverkar. Annan forskning visar på att en del kvinnor och män kan känna sig hejdade att medverka i diskussioner på grund av andra aktörers sätt att tala (ibid. 2010). De menar att kunskapsmässiga och kulturella skillnader påverkar vid mötesdiskussioner. Deltagarnivån varierar och skiljer sig mellan etnicitet, ålder, samhällsklass, utbildningsnivå och genus. Inom dessa grupper kan inflytandet också variera.

Vem eller vilka personer har då mest inflytande vid samtal och möten?

Ingen forskning tyder på att det finns ett entydigt svar på denna fråga, men en del analyser uttrycker att kvinnors och mäns inflytande varierar mellan olika samtals- och mötesituationer (Faith-Ell, 2010). Språk och samtalsbruk har påvisats ha betydelse samt vilken utbildningsnivå och status de olika aktörerna har i sammanhanget. Ju högre status desto mer inflytande är troligt.

Vem som säger vad, hur den säger det och varför, tyder på en tydlig maktdiskurs i ett sammanhang där det finns olika uppfattningar, vilket innebär uttryck av olika motstånd. I samhällsplanering kan olika aktörer inneha olika maktresurser som i sin tur påverkar ett samtal eller möte med allmänhet och experter. Resurserna kan innefatta expertkunskaper, erfarenheter om ämnet, tillgång till information, organisatoriska kunskaper från tidigare samtal eller möten, vana att tala inför olika stora typer av grupper, samt utbildning och ekonomiska förutsättningar (Faith-Ell, 2010). Både politiker, tjänstemän och privatpersoner kan ibland uppmärksamma dessa maktförhållanden och hantera dem på ett pedagogiskt sätt genom att lyssna till och använda sig av aktörernas mångfaldiga kunskaper och erfarenheter. Dock kan eller vill inte dessa kategorier av grupper alltid erkänna existerande maktförhållanden. Samtidigt kan det finnas skäl för vissa aktörer att använda sina maktmedel till sin fördel, exempelvis genom att styra innehållet, därmed vilka ämnen som tas upp på mötet och då styra

vad som sägs och vem som får komma till tals. Vissa aktörer kan före mötet mobilisera sig och sina grannar eller andra deltagare genom att övertala folk om sina egna åsikter. Några kan redan ha skapat en bild av hur de tror att politiken ska påverka området och uttrycker exempelvis förakt mot myndigheter under samrådsmöten. Andra kan ta ordet för att kunna återta en förlorad maktposition. Därmed kan situationen bero på mötets karaktär. I ett av samrådsmötena med representanter från Gunsta och Marielund så hade det varit en mer hätsk stämning enligt tjänstemannen. Han menade att: *"I en situation som upplevs som föraktfull är det klart att några blir förbannade och har svårt att hantera det."* (Citat tjänsteman). Det kan därmed upplevas som att det finns en obalans i maktresurserna eftersom olika motstånd uttrycks.

Habermas (1987) begrepp om system och livsvärld uttrycker människans subjektiva position och uppfattning om sin egen värld och samhälle. I Gunsta tycks det finnas en kritik delvis mot byråkratin men också mot andra subjektpositioner. De olika subjektpositionerna har alla en viss makt och övningsutrymme under samrådsmötet men kommunikationen dem emellan tycks påverka deltagarnas handlande. Skillnader i maktpositioner är väldigt förutsättningsbaserat. Dock kan man generellt säga att där det finns större konflikter tenderar de olika subjektpositionerna att inta sin roll allt tydligare för att få igenom sitt förslag eller åsikt. Genom att jämföra hur Gunstaborna uppfattade samrådsmöten ansågs Marielundsbornas åsikter ta mest utrymme. Enligt Habermas teori om kommunikativt handlande kan det tolkas som att Marielundsbornas åsikter tillskrevs en annan mening och konsekvensen av handlingen uppfattades som negativ av flera Gunstabor. Det fanns en viss besvikelse över att allas åsikter inte fick höras. En del medborgare som inte bodde i Marielund ansåg att vissa ordsbor tog för mycket plats på agendan med för stort fokus på Marielund. De menade att det borde ha varit en bättre balans i diskussionen där fokus inte skulle belysa en viss ort: *"Nu får ni väl för farao ge er, det är väl inte bara Marielund det här handlar om!"* (Citat från tjänsteman, återger en kvinna från Gunsta, Samrådsmöte).

Vad finns för möjligheter att påverka en beslutsprocess?

Forskaren Johan Wänström har studerat samrådsprocesser och skriver att samråden ofta är otydliga. Denna otydlighet mynnar i att det ständigt är spänningar och målkonflikter mellan den representativa demokratin, som det svenska statsskicket vilar på, och den kommunikativa direkta medborgardemokrati som samråden utger sig att vara (Wänström, 2009). Han menar att de medborgare som deltar i samrådsmöten kan ha vissa förväntningar att kunna påverka en situation eller skapa förutsättningar istället kan bli besvikna eftersom det i praktiken är svårt att förändra en redan uttänkt idé. Wänström (2009) uttrycker att ”de stora penseldragen” redan är målade i tidigt skede av planeringsprocessen och att medborgares möjlighet att påverka projektet begränsas till enskilda delar. Ju längre projektet har pågått, desto mindre är utrymmet för att påverka (ibid, 2009).

I Funbo socken har olika situationer uppstått. Några medborgare känner att de har kunnat bidra med en förändring medan andra känner tvärtom. I Marielund har planer på utbyggnad lagts ned inför kommunens översiktsplan för 2010. I Gunsta däremot har en del aktörer köpt mark av privatpersoner som själva kontaktat företagen, medan annan mark har köpts upp av kommunen. Förutsättningarna för dessa två orter är väldigt olika eftersom de flesta Marielundsbor inte vill ha en bostadsutbyggnad i området men i Gunsta finns det en större acceptans av sådana utbyggnadsplaner. Även de fysiska förutsättningarna skiljer sig åt bland annat inom infrastruktur och vattenledningsfrågor. Marielund har till skillnad från Gunsta en präglad historia av akademiker och välbärgade som under flera decennier är bosatta i området. Detta kan i sin tur ha påverkat själva processen i sig men också utgången av översiktsplaneprocessen. Tjänstemannen berättar i intervjun att det var skillnader i resurser mellan orterna: *”Marielundsbor är rika, välutbildade människor. Gunstaborna är lite av varje.”* (Citat tjänsteman). En rädsla finns för att idyllen ska spricka, särskilt i Marielund, enligt många av invånarna på orten. Gunsta har en bebyggelse i mer utspridd bemärkelse och en större variation av inkomstagare samt utbildningsnivåer. Dessa olika förutsättningar har bland annat påverkat hela plan och detaljplaneprocessen för Funbo socken, där

tillslut så många motsättningar från medborgare i Marielund ledde till att kommunen beslutade att inte gå vidare med processen.

Därutöver så visar intervjun med markägarparet att de är tillfredsställda med vissa delar av översiktsplaneprocessen. När kommunen hade gjort en fördjupad översiktsplan över Gunsta-Funbo området så var markägarparets mark med i detaljplanen. Det hade hållits två stycken allmänna möten i Gunsta-Funbo området, samt tre stycken där kommunen hade kallat ägarna till den mark som var aktuell för exploatering. Dessa var alltså en följd utav att man skickade ut den FÖP som hade varit på remiss. Därefter skickades den nya versionen ut per post, men hade inte än vunnit laga kraft. Ett förslag på hur marken skulle exploateras landade på att ungefär 1200 hus skulle byggas under olika tidperioder. Markägarna i intervjun fick då besked om att deras mark skulle exploateras i slutet på tidsperioden, runt år 2020-2025. Detta var mycket sent för dem samt för Skanska som ville köpa marken: *”Lite kul med det att... våran mark som egentligen skulle vara först... den var lagd längst bak, och skulle räknas med att byggas 2020-2025, och vi protesterade då. Så vi skickade in en protest via Skanska. Vi fattade inte varför. Det var ett stort markområde. Om det exploaterades tidigt så skulle de snabbt kunna få tillbaka kostnader som kommunen hade lagt ut.”* (Citat markägare). Markägarna hade en kontinuerlig kontakt med kommunen, dock främst via Skanska. De kände att de behövde Skanskas hjälp vid förhandlingar och använde sig väldigt mycket av Skanskas juridiska hjälp. Markägarna fick gehör och planerna på exploatering av deras mark skulle då genomföras i början av tidsperioden: *”Det skulle vara kostnadseffektivt för kommunen om det var tidigarelagt. Och nu är det prioriterat (skratt).”* (Citat markägare). Det finns alltså vissa möjligheter att påverka en beslutsprocess. Markägarparet nämner dock i intervjun att de aldrig fick något svar på skrivelsen till kommunen angående turordningen, trots att den turordningen togs bort och förändrades: *”Vi fick reda på turordning för områdena, då skickade vi en skrivelse om att vi tyckte det var osmart med turordningen. Det brevet har vi aldrig fått någon respons på.”* (Citat markägare). Markägarna har inte heller sett att ärendet har diarieförts, men menade på att det kanske var de som hade missat att det finns skrivet. De

tror ändå att deras skrivelse troligen blev prioriterad i och med att planerna finns med i turordningen.

I detta exempel finns en del grundläggande förutsättningar som skiljer sig åt så pass mycket att det skulle kunna tolkas som avgörande faktorer för en förändring. Samtidigt behöver de olika aktörerna se över vilka resurser om makt som finns för ett område eftersom det tydligt kan påverka resultatet i översiktsplaneprocessen. Kanske är det som Wänström (2009) säger att medborgarnas möjlighet att påverka projekt begränsas till enskilda delar och det finns mer utrymme att påverka projekt ju tidigare det infaller i processen.

Aktiva synpunkter

Den teoretiska delen om hur en översiktsplaneprocess och samrådsprocess fungerar är snarlik men det finns skilda uppfattningar om hur det praktiska utförandet bör hanteras. Det kan beskrivas med begreppet heterodoxi, en grupp människor med avvikande åsikt gällande den allmänna uppfattningen. För denna grupp alltmer etablerade åsikter benämns begreppet ortodoxi. Där det finns olika uppfattningar finns alltså ett motstånd till den rådande diskursen. Motståndet kan i Gunsta innebära en ojämn maktfördelning, beroende på vilken position aktörerna har i det byråkratiska fältet. Därmed kan frågan ställas om samrådsprocesser är ett bra verktyg? För att ta reda på aktörernas förhållningssätt till översiktsplaneprocessen, samrådsmöten och den egna samt andra aktörers roller genomfördes intervjuer.

Politikern

Politikern beskriver den generella översiktsplaneprocessen som en process som alla människor kan förstå och ta del av, bland annat genom kommunens och landstingets hemsida. Han nämner att översiktsplaneprocessen i sin första fas genomgås med *"breda penseldrag"* (Citat politiker). Han syftar främst till stadsplanering inom byggnationer, dess begränsningar och möjligheter: *"Då tittar man ju på; kan man bygga ut det här samhället och vilka volymer kan det isåfall handla om, har vi VA kapacitet (vattenförsörjnings- och avloppssystem), har vi trafik och möjligheter, vilka*

möjligheter finns det, och begränsningar när det gäller landskapsbild, fornlämningar eller kulturmiljöer.” (Citat politiker). Han säger att översiktsplanen i detta stadium inte är juridiskt bindande men istället ett viktigt planeringsinstrument: “[...]det som är viktigt med den är kanske just processen. Att jobba igenom och ta dom här lite större tagen[...].” (Citat politiker). Han nämner därefter att processen blir mer detaljerad i en fördjupad översiktsplan för särskilda områden men att den fortfarande inte är juridiskt bindande: ”Fortfarande breda penseldrag men då är man inzoomad i varje fall på ett område [...]i samband med att inget är juridiskt bindande.” (Citat politiker). Detaljplanen börjar med att kommunen eller markägare tar initiativ för att något ska hända, och därefter kommer det upp till byggnadsnämnden. Är det bra förslag som det finns majoritet för så övergår det till ett planuppdrag som behöver ett underlag: “[...] då ger vi politiker uppdrag till tjänstemännen att jobba fram ett underlag. Antingen så är det ett enkelt planförfarande eller ett normalt planförfarande. Och det normala planförfarandet då börjar man med program. Och då är det något smalare pensel men fortfarande lite svepande sådär. Man kollar grovt förutsättningarna inom området och så går det ut på samråd. Är det ok, då går man vidare till att upprätta ett förslag till en detaljplan. Och kommer man i det läget, då är man på detaljnivå.” (Citat politiker).

Politikern nämner inga personer vid namn utan pratar i generella termer om kommunen som ”man kan göra på detta sätt” istället för att ”kommunen arbetar så” eller ”jag som politiker/vi politiker gör på detta vis”. Han arbetar inte för en annan form av samrådsprocess. Istället förmedlas samrådsmöten som ett forum för alla och inte enbart för privatpersoner eller vissa medborgare och aktörer, desto mer i helhet för samhället och den demokratiska processen. På samrådsmöten förekommer det att olika parter är mer eller mindre nöjda respektive missnöjda med diverse förslag och beslut. När man har kommit till ett detaljplaneförslag så kontaktas berörda personer och aktörer i och med samråd: “[...] det är ju ett formellt samråd, då tar man reda på alla som är berörda. Och det är ju noga, så att alla grannar och alla som på nåt sätt kan få fördelen eller nackdelen av den här får komma till tals då.” (Citat politiker). Det händer att de kan missa någon,

då har dessa möjlighet att överklaga planen och få den omprövad i efterhand: ”[...] missar man nån så kan vederbörande närsomhelst i framtiden komma och överklaga planen och få den prövad på nytt. Och då är det olyckligt för den som har byggt ett våningshus och så kommer man fram till att det kanske inte var lämpligt, man kanske skulle ha gjort på ett annat sätt. (Citat politiker).

Vid samrådsmöten finns möjlighet för politiker och kommunen att ta in aktörers synpunkter och kan föra en dialog på plats: ”[...] det är offentliga möten där man bjuder in, så att man får en dialog med dem som är berörda också då. Vem som helst får komma och man behöver inte vara berörd eller så att man är bosatt i området utan alla... [...] Allmänt intresserade också.” (Citat politiker). På samrådsmöten förs protokoll på alla muntliga och skriftliga åsikter. Tjänstemännen gör en sammanställning av uppgifterna och bearbetar materialet. Det kan hända att det kommer in så pass många tunga invändningar till ett visst förslag att politikerna och kommunen inte kan genomföra det. Förslaget kan då omarbetas och gå på utställning. Efter att olika synpunkter har tillkommit så bearbetas förslaget igen och går till beslut i byggnadsnämnden och ibland i kommunfullmäktige, beroende på hur stort och komplicerat ärendet är. Därefter är besluten juridiskt bindande. Politikern säger att byggnadsnämnden inte håller offentliga sammanträden: ”[...] där förs ju debatten på ett möte där bara tjänstemännen och politikerna är med” (Citat tjänsteman). Är ärendet uppe i fullmäktige så blir det en offentlig debatt. Aktörer kan klaga till ett flertal instanser i efterhand och som sista utväg till mark- och miljööverdomstolen, en process som tar flera år enligt politikern.

Politikern anser att Uppsala kommun har en lång planprocess jämfört med andra kommuner på grund av ett högt tryck på boende men också på kommunen i sig. Mycket ska byggas i takt med den snabba befolkningsökningen. Vissa anser att förändringar sker för snabbt och därför överklagas en del beslut. Han nämner att det bor många akademiker i Uppsala kommun, vilka är duktiga på att tala, diskutera och därmed överklaga: ”Ja lite slarvigt säger man att det är så många akademiker som

är vana att diskutera och föra fram sina åsikter, har lätt att formulera ett överklagande. Kanske inte är lika lätt i andra kommuner.” (Citat politiker).

Politikern diskuterar tjänstemäns och politikers roll i planprocessen och ger ett teoretiskt svar om skillnaderna: *”I teorin så är ju tjänstemannens uppgift att vara den som tar fram allt nödvändigt faktaunderlag, och som sen sammanställer det och presenterar det på ett begripligt sett. Det är på byggsidan delvis en administrativ process, med det kan också vara en kreativ process där man jobbar med utformning, [...] gestaltning av områden, ritar volymer på hus och sådär.” (Citat politiker).* Politikerns roll framstår istället mer som en tankeprocess och analys av information: *”Politikers roll är ju att lyssna in, ta in alla åsikter från olika håll och väga samman det så att man fattar beslut som är så pass optimalt som möjligt. [...] man kanske inte uppnår hundra procent nöjda i varje beslut men att det ska blir så bra som möjligt, både för de som finns runt omkring men också för de som ska flytta dit.” (Citat politiker).*

Information eller idéer som kommer in till politikerna eller kommunen träder in i olika skeenden i planprocessen. Det kan vara initiativ från företag, markägare, byggföretag eller från politiker. Markägare kan kontakta tjänstemän med en idé som presenteras, vilket politikern menar är det vanligaste, men ibland kan idéer först hamna hos politiker: *”Det kan också komma input till nån av oss politiker, och det hamnar i samma fåra i alla fall tillslut oavsett ingången.” (Citat politiker).* Även kommunen själv initierar en del idéer med ledningskontoret som kontaktar tjänstemän på plansidan. I slutändan får politiker och tjänstemän ta del av samma information oavsett var den blir presenterad först.

Politikern anser det som mer effektivt om berörda kunde komma in med synpunkter vid ett tidigt skede, vilket skulle innebära minskad ekonomisk förlust och en mindre utdragen process: *”[...] det kanske skulle gå att hitta något sätt där man kunde få berörda att vara med i ett tidigare skede där man kunde påverka mer innan det har tagit sån fast form.” (Citat politiker).* Intervjun gav endast exempel på byggprocesser och fokuserade på aktörer

såsom byggherrar, alltså en grupp aktörer som kan förlora ekonomiskt på en utredningsprocess: *"[...] måste man vända upp och ned på ett förslaget då har man ju kastat massa pengar i sjön."* (Citat politiker).

Han berättar att samrådsmöten är givande för dem som medverkar och att det finns en vilja till dialog, men att vissa möten är bättre än andra: *"[...] har ju också varit på samrådsmöten där folk har varit väldigt ilskna och det har varit personangrepp och allt sånt där då... dem som har kommit till ett sånt möte och vill ha en bra diskussion blir nog besvikna."* (Citat politiker).

Denne anser att dagens former för samrådsmöten fungerar bra.

Politikern tycker att arbetsuppgifterna som ingår i hans roll hinns med men att han skulle vilja ha mer tid till att söka upp information och föra mer dialog: *"[...] jag ska ju inte säga att det inte går att hinna med [...]men ibland skulle man önska att man hade lite mera tid och kanske söka upp information. Kanske att man själv eller partiet bjuder in till något[...] så man kanske får en dialog."* (Citat politiker). Politikern önskar kunna vara mer aktiv och hinna medverka på samrådsmöten: *"Att hinna vara lite mer aktiv, det skulle vara roligt."* (Citat politiker).

Sammanfattningsvis beskriver politikern översiktsplanprocessen och samråd som demokratiska processer. Samråd som mötesform tycks vara givande och en bra metod för kommunikation. Utöver samråd framkommer inga förslag på kommunikationsmetoder eller förbättringsåtgärder.

Demokratin framkommer genom att politikern beskriver att alla medborgare är välkomna med åsikter och idéer som kommer behandlas i den byråkratiska fastställda processen. Åsikter kan komma att integreras och förändra planprocessen. Ju tidigare detta sker desto bättre eftersom det sparar tid och pengar. Politikern anser att planprocessen generellt är trög i Uppsala kommun, men att vissa medborgare menar det motsatta.

Anledningen till detta är att många medborgare i kommunen har lätt för att skriva och kommunicera förslag samt ändringar till översiktsplanen, därmed kan en del processer skjutas upp. En del förslag och information går först till politikerna och en del till tjänstemännen, men alla idéer och information sammanställs och tas om beslut gemensamt. Politikern menar att rollen som

tjänsteman och politiker skiljer sig åt rent teoretiskt och praktiskt. Tid är något som politikern önskar att det skulle finnas mer av i sin roll för att kunna söka information och föra mer dialog.

Tjänstemannen

Tjänstemannen var mer grundläggande i sin beskrivning om de olika etapperna för en översiktsplaneprocess och själva samrådsprocessen jämfört med politikern. Tjänstemannen beskrev noggrant att en process också kan finansieras utifrån, alltså delvis statligt finansierad vid exempelvis ett vägbygge för underhåll av ett område, eller då det finns en väg men inget bostadsunderlag. När en sådan investering är nära att uppfylla sitt syfte så ligger kommunen på. Därmed är det också ett argument för att driva igenom just den gällande processen.

Vad som skiljer den första idén om ett projekt eller investering till att bli en färdig produkt är väldigt förutsättningsbaserat beroende på det specifika området. Tjänstemannen menade att det finns några viktiga faktorer att titta på. Finns det kännedom och beredskap hos markägare och lokalbefolkning? Är det diskussioner som förts tidigare? Kanske har det redan tagits lokala initiativ och då finns ofta en mottagare. Flera parter såsom föreningar, exploitörer och lokal opinion kan vara delaktiga, vilka kan talas med omgående. I annat fall så vill tjänstemännen vara pålästa innan de går ut och för dialog för att kunna ge svar till allmänheten.

Varför blir det då så att tjänstemäns och politikers roll överlappar?

Tjänstemannen menar att det främst är av två anledningar; att det inte finns någon riktig bodelning över kommunallagen: *”Tjänstemän förekommer ju inte”* (Citat tjänsteman) och kommunallagens historiska förklaring. Tittar man tillbaka i Sverige historia så var det tradition hur sockenmännen arbetade med frågor rörande socknarna. Då fanns inte tjänstemän. Senare växte kommunen succesivt och politiken var nära verksamheten. Det blev en jätteorganisation på 1960-talet när de stora kommunerna växte fram, till slutet på 1974 då kommunsammanslagning skedde.

Det finns en generell anledning till att man vill ha en bodelning mellan yrkesgrupperna. Politiken sätter målen, ramarna, och pengarna.

Tjänstemännen jobbar efter målen. Tjänstemannen påpekar också att ibland kan vägen dit vara viktig. Den ideologiskillnad som existerar kan skapa motsättningar dem emellan. Tjänstemännen tycker att politiken lägger sig i för mycket och politiken tycker att det är tjänstemannastyre, därmed att knäckfrågor avgörs för tidigt i tjänstemannaled: *”Då får vi höra det via medborgarna istället, och då blir dom rasande.”* (Citat tjänsteman).

Hur de kan hantera detta är genom att kommunicera, vilket de inte alltid gör eftersom det finns en tradition i kommunen att inte kommunicera mycket:

”Hur man hanterar detta? Komma ihåg att kommunicera! Det gör man inte alltid. Huvudsaken har varit att få saker och ting att fungera, inte att kommunicera.” (Citat tjänsteman). Det har varit fokus på att få till ett praktiskt fungerande arbete istället för att kommunikationen ska ta för mycket plats. Tjänstemannen syftar på förra generationens tjänstemän. Med praktiskt fungerande arbete menar tjänstemannen att de skulle syssla med sina officiella arbetsuppgifter. Den nya tjänstemannaskolan är mer inriktad på att kommunicera. Då är problemet istället att det finns för mycket arbete som blir svårt att hantera och hinna med i tid.

I Funbo socken finns en problematik med kommunikation, vetande, och den kommunala arbetsbördan. Saker och ting glöms helt enkelt bort eftersom det inte hinns med. I exemplet med Marielund så träffades markägarna i särskilt möte. Marielund var nytt som område och hade inte tidigare pekats ut i översiktsplanen. En medborgare reagerade kraftigt vid denna nya information och pratade med sina grannar om vad som höll på att ske. Nyheten spred sig som en löpeld och de ville att tjänstemannen skulle komma dit. När tjänstemannen pratade med politikerna om att han skulle åka dit så skapades en beredskap genom att de hade samlat information och diskuterat vad som skulle kommuniceras ut. Byggnadsnämndens ordförande skällde på kommunstyrelsepolitiken vid denna incident då hon menade att byggnadsnämnden ska hantera dessa typer av ärenden och inte tjänstemännen ihop med politiker: *”Det är lite sån här, konkurrens då.”* (Citat tjänsteman).

Situationen visar på olika uppfattningar mellan aktörerna gällande arbetsuppgifter i de olika rollerna och att arbeta efter politiska mål, vilket därmed i praktiken kan påverka hela slutresultatet för en planprocess över ett visst område. Vad kan då göras bättre för att skapa transparenta och effektiva samrådsmöten? Svaret är inte entydigt då det beror på karaktär. Dock verkar kommunikation och dialog vara avgörande faktorer i det praktiska arbetet. I exemplet med Marielund kunde tjänstemännen ha pratat mer med föreningen inför mötet. Men på grund av den rådande situationen då den ansvariga tjänstemannen var frånvarande fick en annan tjänsteman ta rollen och gjorde förberedelserna. Dock var ersättaren inte insatt i området och arbetet gick inte bra: *"Hon kunde inte sånt där."* (Citat tjänsteman). Det hölls en till två förberedande möten med politikerna där tjänstemännen bad dem att hålla sig till lyssnaruppgifter och inte försvara förslaget under samrådet. De skulle inte driva politik på mötet, men istället lyssna och representera kommunstyrelsen samt olika nämnder: *"Vare sig nämndepolitik eller partipolitik."* (Citat tjänsteman).

Med en svårt fungerande kommunikation och tidsbrist, hur hinner aktörerna då med allt i sin roll? Inom dessa positioner arbetar de efter de resurser som finns men tänjer också på gränser för att försöka hinna med det dagliga arbetet. Med tydliga exempel så finns ändå inte tid till alla processer vilket resulterar i problem vid dess fortsättning. Ibland slutförs därmed inte processerna som förväntats utan överklagas, modifieras och läggs i vissa fall ner. Positionernas roller kopplat till deras kapital i det byråkratiska fältet är i många fall avgörande för hur processen går till och åt vilket håll det styrs. Med ett starkare kapital följer större makt och därmed större utrymme till beslutsfattande i det byråkratiska fältet.

Sammanfattningsvis menar tjänstemannen att politikernas och tjänstemäns arbetsuppgifter och roller i teorin är olika men att de i praktiken ibland överlappar. Detta har flera orsaker, bland annat kommunikationsbrist, felkommunikation och brist på dialog mellan politiker och tjänstemän, men också en historisk orsak då bodelningen är otydlig. En annan orsak är tidsbristen. Det saknas tid till att utföra sina arbetsuppgifter vilket reducerar

tiden för kommunikation. Den äldre generationens tjänstemän tenderar till att främst utföra praktiska arbetsuppgifter medan den yngre fokuserar på kommunikation. Vid tidsbrist glöms en del information bort vilket kan ha negativ påverkan senare i planprocessen i form av kritik från aktörer och merarbete för de inblandade.

Medborgare – markägare

Bakgrunden till markägarparets önskan om att sälja av delar av sin mark började av en slump då en mindre byggmästare besökte Gunsta. Det slutade med att byggmästaren köpte två tomter av paret eftersom de ville bygga en ny uppfart och behövde då stycka av marken. Markägarparet ansökte om att få exploatera ytterligare mark närmast järnvägen. De fick uppdrag att göra en detaljplan på området. Kommunen tog efter bara någon månad tillbaka det och sa enligt markägarparet att: *"här har vi gjort fel, det går inte att göra om det såhär smått utan vi måste göra om alltihopa."* (Citat markägare; citerar ansvarig på Uppsala kommun). Markägarparet förstod det mycket väl: *"Vi var inte alls någe påstridiga."* (Citat markägare). I och med detta var de redan något insatta i översiktsplanen och även den fördjupade översiktsplanen där deras mark fanns med.

Kommunen hade även köpt skog av dem i Funbo-Lövsta. Markägarparet hade tidigare varit med på möten i och med skogsförsäljning och var i denna process inte överraskade av att kommunen ville prata med dem. Paret ville sälja mark till Skanska och hade haft flera möten och en kontinuerlig kontakt med företaget. Markägarparet förstod att själva planprocessen inklusive den fördjupade översiktsplanen och pappersarbeten, var svårt för en privatperson att ge sig in i. De försökte sätta sig in i processen under resans gång och var pålästa så gott det gick: *"Jag var nog lite mer informerad än någon annan."* (Citat markägare). Under informationsträffarna förstod de dock vilka steg som skulle tas angående *"etapper och remisser och laga kraft."* (Citat markägare). Eftersom de ägde mark gick de på mötena för att ta reda på vad som skulle hända i framtiden samt vad deras grannar tyckte och tänkte: *"[...] så var nyfiken på att höra vad övriga deltagarna har för uppfattningar, vad det kommer in för frågor,*

är det taggarna utåt, positivt, eller motstånd. Kommunen visste jag redan om mera än kanske andra.” (Citat markägare).

I praktiken fanns under samrådsmötena en representant från kommunen, en tjänsteman, som styrde mötena. Kommunen informerade om översiktsplanen och dess tidsaspekt, hur processen gick till, samt höll en diskussion ur miljösynpunkt. Det fanns representanter och aktörer från olika intresseområden i kommunen. Deltagarna delades in i grupper. Vissa grupper upplevdes som aktiva och andra varken aktiva, positiva eller negativa: *”En del andra grupper hade nog en del kontroverser, men det kom inte fram särskilt. En del var för utbyggnad, andra som inte precis flyttat dit och inte ville ha dit andra.*” (Citat markägare). Därefter hölls en redogörelse för grupperna. Det generella intrycket var att mötena var positiva men att det ibland kunde saknas tid: *”Det var väl som alltid, lite för kort om tid och man hinner inte börja diskutera förrän mötet var över.*” (Citat markägare). Synpunkterna fanns med i protokollet och fanns att läsa på internet. Markägarparet ansåg också att kommunen bemötte vissa typiska protester med trevliga bemötanden och hade pedagogiska svar. Det fanns tid över till frågor. En del ville prata medan andra avstod. Markägarparet menade att en del personer var ovana vid mötesformen. De tyckte inte att det behövdes ytterligare tid för mötena.

Efter samrådsmötena fick markägarparet ingen direkt feedback eller återkoppling på sina yttranden de hade gjort under processen. I den fördjupade översiktsplanen som kommunen skickat ut per post framkom synpunkter. Markägarparet har själva läst på internet om vad som har sagts och diarieförts: *”Angående återmatning. Vi har inte fått något särskilt skickat till oss. Det är bara det jag har läst på nätet själv.*” (Citat markägare). Den skriftliga klagan angående turordningen i tidsplanen för exploatering av marken i Gunsta hade troligen lyssnats till eftersom planerna hade ändrats. Dock hittade paret ingen diarieföring och hade inte heller fått en direkt återkoppling om ärendet.

Markägarparet uppfattar i sin helhet att deras åsikter och synpunkter om turordningen har blivit uppmärksammade av politiker och tjänstemän: *"Vi tycker att vi har fått gehör för de synpunkter vi har haft."* (Citat markägare). Frågan om hur resten av marken skulle exploateras kvarstod för paret: *"Bara en liten grej kvar innan vi kan släppa det här helt, om samfällighet, hoppas att kommunen ska skriva på nu. Kommunen har ju tagit initiativ till det här så de borde ju skriva på."* (Citat markägare). Personligen drog de slutsatsen att de har haft bra språkrör genom Skanska och deras juridiska ombud: *"Annars hade kommunen kunnat köra över oss fullständigt, om vi nu hade vågat att gå vidare själva, men det hade vi nog inte vågat, aldrig fixat."* (Citat markägare). Den byråkratiska processen verkar därmed vara svår för privatpersoner att själva kunna hantera, även om man som markägarparet har goda förutsättningar och är insatta i processen.

Markägarparet förmedlar en positiv känsla över att exploatering ska ske i området. De är entydiga i svaret om att det behövs mer service i bygden: *"Service saknas totalt."* (Citat markägare). De nämner att en frisörsalong är av intresse för dem själva, och annan typ av service förutom skola och omsorg. Gamla och pensionärer har inte något emot att området exploateras, det är närmare bestämt: *"En förtjänst. Man är nästan glad att det händer saker."* (Citat markägare).

Sammanfattningsvis kan en slutsats dras om att markägarparets åsikter hade blivit hörda men med hjälp av juridiska ombud via det privata företaget Skanska. Markägarparet tycker det hade varit näst intill omöjligt att själva få genomslag för sina åsikter om de hade framfört dem utan hjälp. De hade grundligt satt sig in i översiktsplanprocessen under sin fritid. De tycker att kommunikationen och dialogen med kommunen var god, men att den i vissa fall hade brustit i och med en utbytt tjänsteman och konsultarbete i kommunen. De anser därtill att återkoppling saknades vilket de hade uppskattat. De har en positiv syn på framtiden och utveckling av Gunsta och Funbo socken.

Slutsats och diskussion

Hur ser den faktiska processen att skapa Uppsala kommuns översiktsplan ut?

Enligt Plan- och bygglagen (1987:10 PBL) ska alla kommuner ha en översiktsplan som är aktuell och som omfattar hela kommunens yta. Framtagandet av översiktsplanen innefattar flera steg från kommunen. En inventering och utredning görs av kommunens eller vissa områdens utvecklingsförutsättningar. Sedan sammanfattas resultatet i ett program med en beskrivning på mål och inriktning för kommunens arbete. I andra steget sker ett samråd med länsstyrelsen, regionplaneorgan och andra berörda kommuner där underlagsrapporter i arbetet med den gällande översiktsplanen (ÖP från 2010) behandlas. I ett tredje steg sker en utställning. Då har alla synpunkter från samråden sammanfattats i en samrådsredogörelse och planförslaget revideras. Översiktsplanen ställs ut i minst två månader. Medborgare och andra instanser kan lämna synpunkter skriftligen under utställningstidens period. I fjärde och sista steget sammanställs synpunkter från utställningen och behandlas sedan i ett utlåtande. Planen revideras och antas sedan som översiktsplan av kommunfullmäktige. Innehållet i översiktsplanen är inte juridiskt bindande, dock är en detaljplan bindande efter det att kommunens medborgare har fått tillfälle att lämna synpunkter. Minst en gång per mandatperiod ser kommunfullmäktige över översiktsplanens nuvarande intressen.

Samrådsmötens roll

Utifrån intervjustudierna visade det sig att trots olika uppfattningar om översiktsplaneprocessen och samrådsprocessens utförande så var de tre aktörerna i stort sett nöjda med samrådsmötena. Det framkom från intervjuerna att många av deltagarnas förväntningar uppfylldes eftersom de fick svar på sina frågor. Det bör tilläggas att de aktörer, markägarparet som intervjuades, redan var pålästa i och med att de i en tidigare fas själva hade kontaktat byggbolaget Skanska och då varit delaktig i en process med dem och kommunen. De hade heller inte allt för stora förväntningar på samrådsmötena. Markägarna hade i tidigare skede deltagit i möten med

kommunen där de och andra sakägare varit särskilt inbjudna till dialog och informationsutbyte. Trots detta så berättade markägarna att de inte hade klarat av att gå igenom hela processen utan Skanskas hjälp. De menade att en vanlig medborgare omöjligt skulle kunna få igenom sina synpunkter och inte heller kunna sätta sig in i allt pappersarbete på egen hand.

Utifrån fördjupningsområdet Gunsta går det inte att säga varför vissa väljer respektive inte väljer att delta på samrådsmöten. Tidigare forskning menar att några orsaker kan vara att förväntningar från omgivningen samt kvinnors och mäns tidsanvändning om ansvarsfördelning mellan hem och arbetsliv skulle påverka att kvinnor generellt sett är underrepresenterade i samrådsmöten (Faith-Ell, 2010). I allmänhet är också ungdomar och yngre familjer underrepresenterade i samrådsmöten. Forskning tyder på det bristande engagemanget för att avvara tid för obetalt arbete. Dessa grupper vill troligen använda tiden och engagemanget för betalda arbeten eller något annat som uppfattas lönsamt. Långa arbetsdagar och pendlingsavstånd kan utgöra en avgörande faktor för färre deltagare i samrådsmöten. För att avgöra hur situationen såg ut i Gunsta behöver en specifik analys göras om deltagarna vilket inte hör till denna uppsats' frågeställningar.

Formen att hålla demokratiska möten, samråd, i översiktsplanprocessen verkar ha varit en tillfredsställande metod för kommunikation mellan de tre olika aktörerna. Vissa möten gick bättre än andra; de som inkluderade mer dialog och information jämförelsevis med de mötena som upplevdes som hätska och där enbart vissa personer tog ordet. Det tillkom ingen information om att man kunde använda andra former för kommunikation istället för samråd. Aktörerna ansåg att kommunikation var viktigt; åsikter och synpunkter skulle kunna framföras av vem som helst och skulle lyssnas till. Det fanns en grundläggande tanke om att Sverige har en demokratiskt fungerande statsapparat vilken översiktsplanprocessen grundar sig på. Det framkom av aktörerna att kommunikationen bör vara kontinuerlig för bästa resultat. Politikern syftade på att ta in åsikter i början av en översiktsplanprocess för att inte förlora tid, pengar och andra resurser inom byggprojekt och utveckling av kommunen. Tjänstemannen syftade istället

på att en bra kommunikation, information och sättet aktörerna talar och agerar var relevant för att undvika konflikter och missförstånd, samt att arbetsbördan skulle kunna bli korrekt fördelad så att det dagliga arbetet hinns med. Vid kommunikation kan motsättningar och missförstånd eventuellt redas ut och diskuteras så att det inte skapas konkurrens mellan tjänstemän och/eller politiker, alltså kan tydliga roller vara fördelaktigt och en bättre dialog kan vara en lösning på problemet. Medborgarna (markägarna) syftade i sin tur på att kommunikation bör vara ett givande och tagande av information, av att de olika aktörerna lyssnar på varandra och att samma information ska ge samma innebörd. En slutsats om fallet Gunsta är att misstolkningar kan undvikas främst genom mer dialog, med en personlig dialog och med mer initiativ från den statliga sidan (av kommunens tjänstemän eller politiker). Det innebär dock inte att alla medborgare i kommunen är överens. En större studie bör genomföras om en generell slutsats ska tas.

För att sammanfatta det hela så verkar kommunikationen ha olika betydelse för de olika aktörerna. Detta kan bero på deras yrkesroll, generella roll i samhället, kunskap, erfarenhet, och sätt att tala och uttrycka sig på, alltså deras kulturella och sociala kapital samt maktposition inom det byråkratiska fältet. Trots att betydelsen beskrivs som olika så anser alla aktörer att samråd som metod för kommunikation och dialog är ett tillfredsställande tillvägagångssätt för att involvera alla berörda aktörer och övriga medborgare i beslutsfattande gällande översiktsplanen. Samrådsmötenas roll innebär ett demokratiskt valt forum för möte, dialog, kommunikation och informations spridningen. Alla har rätt till att tala och medverka, därmed har alla människor möjlighet att skapa förändring. Det innebär inte alltid att alla kommer bli nöjda med de beslut som sedan tas efter att åsikter har framförts. Samrådsmöten uppfattas som en viktig roll för medborgare att känna delaktighet i samhället. Att kunna delta och påverka är också att ha makt. Medborgare vill känna att de har makten att påverka sina liv och det samhälle de lever och verkar i.

Vilka roller spelar politiker, tjänstemän och medborgare i denna samrådsprocess?

De olika aktörerna politiker, tjänstemän och medborgare har haft olika roller i översiktsplaneprocessen och själva samrådsprocessen. Det som framkom från intervjuerna var både teoretiska eller pragmatiska svar.

Politikern beskrivs vara en visionär, som sätter målen, ramarna samt pengarna för det som ska hända i samhället. Tjänstemannen agerar för de visioner som politiken sätter och jobbar efter målen. Medborgarna har generellt ingen direkt byråkratisk styrd funktion utan är delaktiga i översiktsplaneprocessen som ett hjälpmedel för den demokratiska processen. Där blir medborgarna involverade i samrådsprocessen men inte i andra beslutsprocesser som exempelvis har juridisk eller laga kraft.

Hur de olika aktörerna beskriver sin egen och andras roller samt vad de väljer att inte berätta är intressant. Det framstod som att de alla har olika arbetsuppgifter och roller i sitt yrke men även olika ideologiskillnader i yrkesrollerna. Frågan är hur mycket motsättningar ideologiskillnaden skapar, samt hur mycket utrymme det bör få i en demokratisk process? En lösning på detta kan vara mer och bättre kommunikation och dialog. Däri finns också en oklarhet huruvida det finns en vilja till kommunikation, samt om det tar för mycket utrymme från det praktiska arbetet. Markägarna önskade få mer dialog, återkoppling och gärna besök av någon representant från kommunen. De nämnde det som att få besök från överheten. Denna fras kan tyda på att de ser sin egen och andra aktörers roll, värde och kunskap som olika. Därmed legitimeras en ojämn maktbalans. En annan önskan var att det bör finnas representanter från kommunen eller från företag i samarbete med kommunen förklarar situationer och händelser på ett sådant sätt som gemene man kan förstå. Även tjänstemannen nämner i intervjun att en viss konsult inte pratade på bönders vis, vilket uttrycker en skillnad i kunskap och värde kopplat till olika roller, alltså skillnad i makt hos olika subjektspositioner. Diskursen tycks vara väldigt relevant i hur de olika subjektspositionerna uttrycker sig verbalt och med sin fysiska närvaro eller frånvaro. Subjektspersonerna uppfattar och uppfattas utifrån de olika rollernas perspektiv. Enligt Bourdieu kan det tolkas som att de olika

aktörernas kulturella kapital ger dem olika roller och därmed olika maktpositioner att agera utifrån i samhällets maktfält (Broady, 1985). Det framstår som om aktörerna var medvetna om att det fanns olika roller som hade olika slags inverkan på varandra och på resultatet, beroende på den rådande situationen. Därmed ändras också maktbalansen i det gemensamma fältet beroende på aktör och roll.

Balansen mellan expertsamhälle och demokratiskt samhälle

I materialet har jag analyserat det byråkratiska- och det sociala fältet samt dialogen som finns där emellan. Syftet var att se hur demokratin kommer in i fälten. Sverige utgör ett demokratiskt samhälle som vilar på demokratiska grundvallar. Samtidigt är det ett expertsamhälle. Dessa två är i praktiken inte uppdelade. De integreras genom att det finns beslutsfattande från civilsamhället inom det byråkratiska fältet och en balans kan uppnås när det de överlappar det sociala fältet. Alla människor har en viss makt och övningsutrymme vilka samordnas till demokratiska beslutsfattanden genom olika handlingar där fälten överlappar.

Människor inom fälten har en formell position som de har blivit utsedda till och därmed har de en viss beslutanderätt. Samtidigt pågår det ständigt en maktutövning dem mellan. Så fort en person eller grupp inte delar samma uppfattning som någon annan så pågår en maktkamp. Att övertyga någon om sin åsikt kan vara att utöva makt. Hur kommunen eller plankontoret driver igenom sin syn på hur det ska planeras anser jag är en sådan form. Aktörerna intar särskilda positioner utefter sina kulturella och sociala kapital och applicerar sina positioner genom det byråkratiska fältet för att kunna övertyga och påverka andra aktörer. Tjänstemän och politiker strider om inflytande och övertag i en gemensam enhet som plankontoret utgör. Utifrån subjektposition lyckas ibland makten och ibland finner den motstånd. Rollerna och maktpositionerna fördelas dock olika i olika processer. För vissa människor är det fördelaktigt och för andra sker beslut som uppfattas som negativa. Detta i sig kan tolkas som en del av den demokratiska processen vi människor ingår i.

Integreras då medborgarnas åsikter i översiktsplanen? Jag anser att så är fallet. Hur mycket och på vilket sätt beror på omständigheterna och när i processen detta sker. Ju tidigare i processen synpunkter och åsikter framförs desto större chans att de integreras i översiktsplanen. I slutskedet av en översiktsplaneprocess är det få synpunkter som integreras eller ges utrymme för eftersom den juridiska processen med beslutsfattande då har gått så pass långt. Dock finns alltid möjlighet att överklaga på högre instans.

Alla synpunkter som kommunens medborgare framför kan alltså höras, ges möjlighet att integreras i översiktsplaneprocessen och slutresultatet, men det innebär inte att alla åsikter måste tillgodoses. Synpunkterna integreras först och främst genom att de tidsmässigt ligger inom ramen för samråd och diskussion som kommunen har beslutat om. Därefter beroende på hur pass relevant synpunkten är för det ämne som berörs. Synpunkten ska anses gälla något som påverkar individen på ett relevant sätt; till exempel vid utbyggnad av väg eller bostad anses avståndet mellan dessa vara viktigt då kommunen ansvarar för att mycket höga bullernivåer ska undvikas. Kommunen har då en skyldighet att utreda ärendet. I de fall som inte påverkar individen direkt kan synpunkter ses som mindre relevant för att bli ett ärende och integreras i planprocessen. Om medborgarna dessutom kan tala för sig och föra fram synpunkter på ett sakligt och korrekt sätt inom tidsramen, och därmed följa rutiner och tidigare praxis på hur ärenden sköts, så uppfattar jag det utifrån intervju och material att kommunen är mer benägen att uppmärksamma synpunkterna och eventuellt integrera dem i planprocessen.

Det kan fortsatt diskuteras om systemet med översiktsplaneprocessen och samråd som verktyg är rättvist, om det fungerar, och under vilka premisser detta sker. Så som det svenska samhället är styrt idag så är expertsamhället integrerat med civilsamhället i praktiken, vilket innebär att de normer som finns och de beslutsfattande som tas betraktas som demokratiska handlingar.

Referenser

Tryckta källor och Litteratur:

Bourdieu, Pierre. (1977). *Outline of a theory of practice*. Cambridge: Cambridge University Press

Bourdieu, Pierre (2014). Year 1989-1990. Lecture of 18 January 1990. *On the State: Lectures at the College De France, 1989-1992*. Oxford: Polity Press

Broady, Donald (red.) (1985). *Kultur och utbildning: om Pierre Bourdieus sociologi*. Stockholm: UHÄ, FoU-enheten

Broady, Donald (1990). *Sociologi och epistemologi: om Pierre Bourdieus författarskap och den historiska epistemologin = [Sociology and epistemology] : [on Pierre Bourdieu's work and the historical epistemology]*. Diss. Stockholm : Högsk. för lärarutbildning

Broady, Donald & Albertsen, Niels (red.) (1998). *Kulturens fält: [Cultural fields] : en antologi*. Göteborg: Daidalos

Foucault, Michel (1993). *Diskursens ordning*. Stockholm/Stehag: Brutus Östlings Bokförlag Symposion

Habermas, Jürgen (1987). *The theory of communicative action. Vol. 2, Lifeworld and system : a critique of functionalist reason*. Cambridge: Polity

Kvale, Steinar & Brinkmann, Svend (2009). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. 2. uppl. Lund: Studentlitteratur

Neumann, Iver B. (2003). *Mening, materialitet, makt: en introduktion till diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur

Nilsson, Roddy (2008). *Foucault: en introduktion*. Malmö: Égalité

Winther Jørgensen, Marianne & Phillips, Louise (2000). *Diskursanalys som teori och metod*. Lund: Studentlitteratur

Wänström, Johan (2009). *Samråd om Ostlänken: raka spåret mot en bättre demokrati?*. Diss. Linköping : Linköpings universitet, 2009

Dokument:

Översiktsplan 2010 för Uppsala Kommun. Organisation:
Kommunfullmäktige, Kommunledningskontoret,
Stadsbyggnadsförvaltningen

Detaljplan Funbo Socken för Uppsala Kommun. 2010-2014. Organisation:
Kommunfullmäktige, Kommunledningskontoret,
Stadsbyggnadsförvaltningen

Samrådshandlingar och protokoll Funbo Socken för Uppsala Kommun.
2010-2014. Organisation: Kommunfullmäktige, Kommunledningskontoret,
Stadsbyggnadsförvaltningen

Internetkällor:

Faith-Ell, Charlotta. 2010. *Jämställdhet i samrådsprocesser vid svenska vägprojekt*. Hämtat den 23 maj 2013, från:
<http://www.vti.se/sv/publikationer/pdf/jamstallldhet-i-samradsprocesser-vid-svenska-vagprojekt-genusperspektiv-pa-annonsering-deltagande-och-motesinteraktion-vid-samrad-med-allmanheten.pdf>

Uppsala kommun (2012). *Översiktsplanprocessen*. Hämtat den 20 maj 2013, från: <http://www.uppsala.se/sv/Boendemiljotrafik/Stadsutveckling--planering/Oversiktsplanering/Processen/>

Länsstyrelsen Uppsala Län (2013). *Översiktsplan*. Hämtat den 20 maj 2013, från: <http://www.lansstyrelsen.se/upsala/Sv/samhallsplanering-och-kulturmiljo/planfragor/oversiktsplan/Pages/default.aspx>

Åkerskog, Ann. *Implementering av miljöbedömningar i Sverige*. Hämtat den 20 maj 2013, från: <http://pub.epsilon.slu.se/1920/1/coverstory.pdf>

Muntliga källor (informanter):

Politiker Centerpartiet, Uppsala

Tjänsteman, Uppsala Kommun

Markägare. Gunsta, Uppsala

Seminarium:

Hansen, Kjell. 2013-03-05