



Demokrati under planprocessen

En kvalitativ fallstudie av Södra infarten i Halmstads kommun

Rene Jaramillo

Statsvetenskap (61-90) 30 hp

Halmstad 2017-06-15

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Abstract	i
1. Inledning	1
1.1 <i>Det vetenskapliga problemet</i>	2
1.2 <i>Syfte och frågeställningar</i>	3
1.3 <i>Avgränsningar</i>	3
1.4 <i>Disposition</i>	3
2. Historisk kontext, Plan och Bygglagen och Södra infarten	5
2.1 <i>Medborgardeltagande - En historisk tillbakablick fram till Demokratiutredningen 2014</i>	5
2.2 <i>Plan och bygglagen</i>	8
2.3 <i>Södra infarten</i>	9
3. Tidigare forskning	11
4. Teorier om demokratiska modeller	14
4.1 <i>Deltagardemokrati</i>	14
4.1.1 <i>Deltagardemokratiska nyckelbegrepp</i>	17
4.2 <i>Deliberativ demokrati</i>	17
4.2.1 <i>Deliberativa nyckelbegrepp</i>	20
4.3 <i>Operationalisering</i>	21
5. Metod	22
5.1 <i>Kvalitativ fallstudie</i>	23
5.2 <i>Reliabilitet och validitet</i>	23
5.3 <i>Kvalitativa intervjuer</i>	24
6. Resultat, Empiri och analys	26
6.1 <i>Vilka kommunövergripande riktlinjer finns i Halmstads kommun gällande frågor om deltagardemokrati och deliberativ demokrati?</i>	26
6.1.1 <i>Deltagardemokrati i Halmstads kommun - en analys</i>	27
6.1.2 <i>Deliberativ demokrati i Halmstads kommun - en analys</i>	27

6.2	<i>Vilka mål gällande deltagardemokrati och deliberativ demokrati har Halmstads kommun haft under processen med Södra infarten?</i>	28
6.2.1	<i>Deltagardemokrati i Södra infarten - en analys</i>	30
6.2.2	<i>Deliberativ demokrati i Södra infarten - en analys</i>	30
7.	Slutsatser	32
7.1	<i>Svar på frågeställningar</i>	32
7.2	<i>Uppsatsens bidrag till forskningen</i>	32
8.	Avslutning	34
9.	Litteraturförteckning	35
Bilagor		
	<i>Bilaga 1 - Angående lagen om Plan och bygglag</i>	37
	<i>Bilaga 2 - Brev till tjänstemän och politiker</i>	39
	<i>Bilaga 3 - Intervjuguide Thorsten Rosenqvist</i>	41
	<i>Bilaga 4 - Kontaktpersoner</i>	45

ABSTRACT

Demokrati är en självklarhet i vårt samhälle. Men det är inget vi kan ta för givet. Demokrati är en ständigt pågående process och det är vårt gemensamma ansvar som medborgare att utveckla och förstärka vår demokrati. Statsvetenskapen har genom åren utvecklat olika modeller och teorier kring hur demokratin bäst kan förverkligas. I denna uppsats har jag valt att titta närmare på deltagardemokrati och deliberativ demokrati.

Uppsatsens syfte är att utifrån teorier om deltagardemokrati och deliberativ demokrati analysera hur Halmstads kommun har arbetat med medborgarnas delaktighet i planprocessen gällande Södra infarten.

Genom en kvalitativ fallstudie har jag studerat hur Halmstads kommun med fokus på projektet Södra infarten, arbetat med medborgarnas delaktighet i processen. Planprocessen styrs av Plan och bygglagen, som ställer krav på medborgarnas möjlighet till delaktighet i beslutsprocessen, och därmed finns det goda möjligheter att studera projektet Södra infarten utifrån ett demokratiperspektiv.

Uppsatsen bygger främst på kvalitativa intervjuer med politiker och tjänstemän i Halmstads kommun som alla varit inblandade i beslutsprocessen på olika sätt, men även på offentliga styrdokument. Slutsatsen jag kommit fram till är att kommunen i viss mån saknat tydliga mål gällande demokratiarbetet i Södra Infarten. Medborgarna har inbjudits till att delta i planprocessen, men har inte gjort det i den utsträckning kommunen hade önskat.

Med denna uppsats hoppas jag ge ökad insikt om betydelsen av att arbeta med demokratifrågor, samt inspirera till fortsatta statsvetenskapliga studier i ett relativt outforskat ämne - demokrati och delaktighet i planprocessen.

Nyckelord

Halmstads kommun, Södra infarten, delaktighet, deltagardemokrati, deliberativ demokrati, planprocessen

1. INLEDNING

All offentlig makt i Sverige utgår från folket ... Riksdagen är folkets främsta företrädare.¹

Inledningen i den svenska regeringsformen markerar tydligt att det svenska politiska systemet är baserat på representativ demokrati. Det självklara målet för demokratin är att medborgarna upplevs vara den mäktigaste instansen i en demokrati. Samtidigt finns det rapporter som konstaterar att den aktör som upplevs ha minst politiskt inflytande i svenska kommuner är medborgarna.²

Genom åren har olika idéer om demokratiska modeller avlöst varandra i vårt samhälle. Det är en ständigt pågående diskussion vilken modell som är bäst lämpad för att garantera medborgarnas demokratiska rättigheter och insyn i den politiska processen. Vissa förespråkar en renodlad representativ demokrati med folkvalda representanter som företrädare för det gemensamma bästa, andra vill se delaktiga medborgare som tar en aktiv del i beslutsprocessen medan ytterligare några vill komma fram till politiska lösningar via dialog mellan medborgare och folkvalda.

Staden är den plats där vi lever våra liv, arbetar och studerar. Vad som händer i staden påverkar i allra högsta grad vår vardag. Staden planeras i politiska församlingar, av sakkunniga och till viss del även av medborgare och processen regleras av nationella lagar. På detta sätt är stadsplanering intressant ur ett statsvetenskapligt perspektiv. Efter att ha samlat in fakta och granskat litteraturen om stadsplanering, planprocessen och demokrati kan jag konstatera att det finns flera intressanta perspektiv att studera. Min uppsats är ett försök att analysera det demokratiska perspektivet i planprocessen, med utgångspunkt i Halmstads kommun och arbetet med Södra infarten. Alla kommuner arbetar med demokratifrågor på ett eller annat sätt, vissa har kommit längre än andra. Även om uppsatsen är en fallstudie av Södra infarten är frågorna centrala i vårt samhälle och jag hoppas bidra till ett resultat som är möjligt att tillämpa på vilken annan kommun som helst.

Grunden i vårt politiska system är representativ demokrati, därom råder ingen tvekan. Men i svensk politik har idéerna om medborgardeltagande i politiska processer fått stort genomslag under 2000-talet. Plan och Bygglagen befäster medborgarnas roll i politiska processen då den innehåller krav på samråd med medborgare i planprocessen. Två stora statliga demokratiutredningar har tillsatts under 2000-talet, båda med syfte att komma fram med förslag på hur medborgarna kan ta större del i den demokratiska processen.³ Deliberativ demokrati, med förslag på åtgärder som ökar dialogen mellan invånare och beslutsfattare har uppmuntrats i utredningarna. I nästa avsnitt följer det vetenskapliga problemet, uppsatsens syfte och de frågeställningar som jag valt att arbeta med i fortsättningen.

1 Regeringsformen 1974 Kap.1§1; kap 1§4.

2 SOU 2015:96 s. 501

3 SOU 2000:1 och SOU 2016:5

1.1 Det vetenskapliga problemet

I Hallandsposten i november 2015 publicerades en artikel om samrådsmötet angående Södra infarten. Där står att läsa:

”Det första mötet med boende, fastighetsägare och verksamhetsutövare som berörs av detaljplanen hölls i en något ny form på måndagskvällen i Rådhuset. I stället för att frågorna kunde ställas och en panel försökte besvara dem en och en i taget provade samhällsbyggnadskontoret och projektledningen att direkt guida frågvisa till olika temastationer, som exempelvis miljö och trafik... - Vi försöker förnya arbetet, det här mötet är det officiella samrådet. Om några dagar ska vi träffa företrädare för högskolan och utöver dem har vi försökt identifiera olika målgrupper. De vi inte täcker in på det här mötet kommer vi att leta upp, beskriver planarkitekten Aron Wetterlund. - Vår tanke är att bryta det klassiska mönstret från den här sortens möten. Vi vet att på våra traditionella samrådsmöten kommer något äldre, välutbildade män med många frågor. Vi har till exempel också haft öppet hus, tyvärr kom inte så många ungdomar som vi hade hoppats, fortsätter han.”⁴

Utifrån detta offentliga uttalande förstår man att kommunen har en ambition att öka medborgarnas delaktighet, det finns ett intresse och en klar vilja. Men vad händer i realiteten? Som jag nämnde inledningsvis upplever medborgarna själva att de är den aktör som har minst politiskt inflytande i svenska kommuner. Som statsvetare blir det här mitt uppdrag att studera de klassiska demokrati-teorierna och observera hur dessa fungerar i verkligheten. Jag utgår från politisk teori men ger mig även in på att studera offentlig förvaltning och väljer att se demokrati som en modell med olika verktyg som lever i symbios och kompletterar varandra, snarare än flera olika modeller som konkurrerar med varandra. Genom att titta närmare på det specifika fallet Södra infarten och Halmstads kommuns arbete med delaktighet och dialog med medborgarna ämnar jag knyta ihop teorierna med verkligheten.

⁴ Samråd i ny form om infart. Hallandsposten 2015-11-02, <http://hallandsposten.se/nyheter/halmstad/1.4432281-samrad-i-ny-form-om-infart>, Hämtad 2016-03-22

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att utifrån teorier om deltagardemokrati och deliberativ demokrati analysera hur Halmstads kommun har arbetat med medborgarnas delaktighet i planprocessen gällande Södra infarten.

För att uppnå syftet ska jag besvara följande frågeställningar:

1. Vilka kommunövergripande riktlinjer finns i Halmstads kommun gällande frågor om medborgarnas delaktighet i politiska beslut, och hur kan dessa kopplas till teorier om deltagardemokrati och deliberativ demokrati?

2. Vilka mål gällande medborgarnas delaktighet har Halmstads kommun haft under processen med Södra infarten och hur har kommunen arbetat med dessa mål i praktiken?

1.3 Avgränsningar

Ursprunget för uppsatsen har varit att i viss mån analysera den demokratiska processen. Det finns ett flertal teorier kring demokratimodeller, men jag har valt att begränsa mig till att studera processen utifrån deltagardemokrati och deliberativ demokrati. I samband med att vi skulle välja tema för uppsatsen presenterades möjligheten att studera Södra infarten. Till en början är det kanske inte just statsvetenskap som man först tänker på i ett tekniskt projekt rörande ett vägbygge. Men vid närmare eftertanke är det i allra högsta grad intressant för en statsvetare. Södra infarten är ett bra fall att studera utifrån teorier om deltagardemokrati och deliberativ demokrati, hur beslutsfattarna har involverat medborgarna i processen kring planering och beslut i projektet, inte minst med tanke på att kommunen utifrån plan och bygglagen är tvungna att involvera medborgarna i samråd. Jag har avgränsat mig till att studera kommunens arbete för att engagera medborgarna, och har inte studerat hur medborgarna har engagerat sig.

1.4 Disposition

Efter detta inledande kapitel där problemformulering, syfte och frågeställningar har stått i fokus följer ett kapitel med en historisk kontext, hur synen på medborgarnas roll i den demokratiska processen har förändrats i Sverige under det senaste århundradet; en kort genomgång av Plan och bygglagen samt en beskrivning av Södra infarten.

Det tredje kapitlet är en presentation av den tidigare forskning som jag har använt som underlag i mitt arbete. Forskningen är samhällsvetenskaplig, såväl statsvetenskap som sociologi finns representerad.

Vidare följer den teoretiska delen av uppsatsen, som är en genomgång av teorier kring deltagardemokrati och deliberativ demokrati, kapitlet avslutas med en operationalisering av teorierna.

Det femte kapitlet är en presentation av den valda metoden samt det empiriska materialet.

Resultat och analys följer i samma kapitel. Fokus här är teorierna kring deltagardemokrati och deliberativ demokrati utifrån operationaliseringen.

Därefter följer ett avsnitt med slutstater där jag i korthet besvarar frågeställningarna samt diskuterar kring uppsatsens bidrag till forskningen och framtida forskning.

Uppsatsen avslutas med mina egna tankar kring resultatet, med en blick mot framtiden och utmaningar för demokratin ur ett personligt perspektiv snarare än ett vetenskapligt sådant.

2. HISTORISK KONTEXT, PBL OCH SÖDRA INFARTEN

2.1 Medborgardeltagande - En historisk tillbakablick fram till Demokratiutredningen 2014

Synen på medborgarnas roll i den demokratiska processen har varierat stort under 1900-talet fram till idag. Stig Montin och Mikael Granberg har gjort en sammanfattning av medborgardelaktighet i svensk politik ur ett historiskt perspektiv. Som en bakgrundsbeskrivning av mitt forskningsområde följer en kort resumé av författarnas genomgång.⁵

Under 1940-talet dominerade tankarna om att det skulle vara en upplyst elit som skulle inneha förtroendeuppdrag. Att medborgarna skulle delta i politiska beslut och kommunala frågor var inte intressant. En anseelig del av medborgarna var uteslutna från delaktighet genom att inte ha rösträtt. Det gällde de som försummat att betala skatt de senaste fem åren, de som var i konkurstillstånd, de som var straffdömda samt de som tvingades att ta del av fattigvård. Den enskilde medborgaren skulle helst inte befatta sig med politiken, det skulle eliten göra, och medborgarna hänvisades till partier och folkrörelsen om de ville vara med och påverka.

Denna syn präglade svensk kommunalpolitik ända till 1970. Då tillsattes en utredning som ägnade stor uppmärksamhet åt hur man skulle kunna vidga medborgarnas inflytande över den kommunala verksamheten. Fortfarande var det tydligt att det var vid valen som medborgaren skulle vara med och påverka, och först under mitten av 1970-talet började diskussioner om ett ”ökat krav på direkt medverkan i kommunalpolitiken” och att ”få till stånd en vidgad medverkan och lokalt inflytande för medborgarna även mellan valen”, som det formulerades i SOU 1975:41. Under samma period framträdde framförallt Carol Pateman med sina tankar om deltagardemokrati, en teori som fick stort genomslag i många demokratiska modeller. Allt sedan deltagardemokratins ideal spreds fanns tankar om ökad medborgardelaktighet med i alla statliga utredningar om kommunal demokrati. Fortfarande handlade det dock mest om delaktighet i beredning och opinionsbildning, inte om delaktighet i beslutsprocessen.

Under 1980-talet började kommunerna fokusera mer och mer på den dagliga verksamheten och mindre på långsiktig planering. *Medborgarinflytande* definierades som *brukarinflytande*. Denna syn utvecklades och under 1990-talets början uppstod valfrihetsidén och medborgarna började kallas kunder och fick större rätt att välja serviceproducent. Denna syn på medborgaren blev ganska kortvarig och redan under slutet av 1990-talet började begreppet ifrågasättas och begrepp som ”kommunala gemenskapsvärden” och ”rättssäkerhet för medborgarna” tog över. I SOU 1996:169 uttrycktes det att ”Fler måste ges möjlighet att delta och träna sig på att på demokratisk väg lösa gemensamma problem på ett långsiktigt försvarbart sätt”

5 Montin, Stig & Granberg, Mikael, Moderna kommuner, 2013, Liber AB, Stockholm, s. 130 ff. om inget annat anges

1997 tillsattes en parlamentarisk kommitté med uppdraget att *”belysa de nya förutsättningar, problem och möjligheter som det svenska folkstyret möter inför 2000-talet* (Dir. 1997:101). Kommittén fick namnet demokratiutredningen och hade som utgångspunkt varje medborgares rätt till delaktighet i samhället. Bara ett år efter kommittén började sitt arbete fick de ett utökat uppdrag, formulerat på följande sätt:

*”Valdeltagandet har (...) under en längre tid sjunkit och måste vid 1998 års val sägas vara betydligt lägre än tidigare. Det finns tendenser som pekar på att tilltron till det politiska systemet har avtagit och att det har uppstått en klyfta mellan väljare och valda. Detta är en oroande utveckling. Högt valdeltagande är en förutsättning för ett väl fungerande demokratiskt system ... Direktiven till Demokratiutredningen bör därför vidgas så att utredningen också studerar valdeltagandet och föreslår åtgärder för ett ökat demokratiskt engagemang.”*⁶

Montin och Granberg beskriver 1990-talet som ”Demokratins explosion”, det var en tid där medborgarnas deltagande utanför partipolitiken ökade, där medborgarna förväntades delta genom brukarinflytande, självförvaltningsgrupper och lokala utvecklingsgrupper. En tid där politiken började se medborgarna som en aktiv del i det demokratiska systemet, mer än bara via deltagande i val och politiska partier. Under 2000-talet har denna syn på medborgaren utvecklats än mer, idag är det inte lika vanligt med brukarinflytande som på 90-talet, men människor förväntas delta i utformningen av lokal och regional politik, det krävs ett aktivt medborgarskap.

I den socialdemokratiska demokratipropositionen Prop. 2001/02:80 som följde på demokratiutredningen formulerades ett antal mål: ökat valdeltagande, ökad andel medborgare med politiskt förtroendeuppdrag, bättre möjligheter för medborgarna att delta i och påverka den politiska processen samt att möjligheterna att påverka skulle bli mer jämlika. Montin och Granberg beskriver hur dessa mål förändrades med den borgerliga regeringen 2006. I Prop. 2007/08:1 skriver de: *”Målet för demokratipolitiken skall vara en levande demokrati där individens möjligheter till inflytande förstärks och de mänskliga rättigheterna respekteras”*.⁷

Generellt har medborgare allt oftare bjudits in till att medverka i policyprocessen, så som exempelvis i planprocessen. Många kommuner har medborgardialog, medborgarpaneler och direktmöten med medborgarna för att förtroendevalda och förvaltningen ska kunna kommunicera med invånarna. Samtalet har blivit en viktig del i den demokratiska processen.

2016 publicerades den färskaste demokratiutredningen, SOU 2016:5. I direktiven till utredningen uttrycks att *”en faktisk upplevelse av att ha varit med om att påverka politiska processer och be-*

6 Kommittédirektiv 1998:100, Tilläggsdirektiv till demokratiutredningen.

7 Montin & Granberg 2013, s.137

slutsfattande bidrar till en känsla av delaktighet, tillhörighet och ansvarstagande". Ett brett deltagande handlar alltså inte bara om att stärka individens möjlighet till inflytande, utan om att öka den ömsesidiga tilliten i samhället och om att skapa socialt kapital. Demokratiutredningen varnar dock för att ett brett deltagande kan leda till konflikt när polariserande åsikter kommer till uttryck. De skriver i sin beskrivning om deltagardemokrati att

*"Demokratins styrka är dess förmåga att hantera olikheter. Däremot leder politiska samtal mellan grupper med motsatta ståndpunkter inte nödvändigtvis till att den sociala gemenskapen stärks. Det kan istället leda till ökad antagonism mellan grupper och att grupperna stärks i sina olikheter. En sådan polarisering är synbar i dagens samhällsdebatt och opinionsbildning."*⁸

Utredningen beskriver deltagardemokrati som ett begrepp som omfattar olika former av medborgerligt deltagande där graden av direktinflytande skiftar, och de gör skillnad mellan direktdemokrati och deltagardemokrati. Den första ger medborgarna möjlighet att fatta bindande politiska beslut, medan den andra ger medborgarna möjlighet att medverka i beslutsprocessen, men där beslutsmakten fortfarande ligger i de folkvalda församlingarna.⁹

Det demokratiska samtalet spelade en stor roll i demokratiutredningen som släpptes i början av millenniet, och likaså i den senaste demokratiutredningen som just har publicerats. För att förstärka samtalet och öka partiernas synlighet i den lokala demokratin föreslår utredningen att fullmäktige, på samma sätt som riksdagen, med jämna mellanrum bör arrangera allmänpolitiska debatter eller debatter om dagsaktuella frågor i kommunen eller landstinget. De menar att det kan bidra till att öka intresset för lokalpolitiken och ge möjlighet till lokala partipolitiker att uttrycka sina ståndpunkter i olika frågor.¹⁰ Vidare lyfter utredningen fram förslaget om att ändra kommunallagen för att förstärka och förtydliga kring medborgardialog. De vill tydliggöra för medborgarna om när och i vilka frågor som kommuner och landsting avser hålla ett samråd eller medborgardialog, samt vilka möjligheter till påverkan som dialogerna ger. Det ska stärka kommunmedlemmarnas rätt till deltagande och möjlighet att framföra sina synpunkter.¹¹ I den forskarrapport som släpptes innan utredningens slutbetänkande skriver David Karlsson och Mikael Gilljam i kapitlet *"Den lokala demokratins utmaningar"* om vikten av att politikerna verkligen måste lyssna till medborgarna i medborgardialogerna, även om resultatet blir obekvämt.

8 SOU 2016:5 s. 80

9 Ibid s. 85

10 Ibid s. 39

11 Ibid s. 46

2.2 Plan och bygglagen

1987 kom den nya Plan och Bygglagen som stärkte medborgarnas rätt till inflytande över planprocessen.¹² Samtidigt som förslagsställaren var angelägen om att öka medborgarnas delaktighet var de noga att i Proposition 1985/86:1 betona att inga förändringar av *”det grundläggande förhållandet att det är de representativa demokratiska organen som har ansvaret och fattar besluten om planerna”* var aktuella.¹³ Det ursprungliga syftet med att införa krav på samråd med medborgarna var till en början ett utbyte av information och synpunkter. Utredaren i propositionen, Hans Gustafsson skriver att han vill öppna beslutssystemet för påverkan, inte så att det ingriper i de förtroendevaldas formella beslutsanderätt genom den representativa demokratin, utan så att de får ett så fullständigt beslutsunderlag som möjligt.¹⁴

1992 kom kommittédirektiv 1992:104 från dåvarande miljöminister med ansvar för planpolitiken, Görel Thurdin (C). Hon gav Plan- och byggutredningen i uppdrag att *”överbästa möjligheterna att stärka medborgarinflytandet och förbättra insynen i planeringen, utan att planeringsprocessen byråkratiseras och blir ineffektiv och kostnadsdrivande”*. Thurdin menade att det finns *”stora effektivitetsvinster att hämta i att medborgarna kommer in tidigt i planeringsprocessen, förutom det egenvärde som ligger i medborgardeltagandet.”*¹⁵

Vid revideringen av PBL 1996 förtydligades detta och ändrades till *”att förbättra beslutsunderlaget och att ge möjlighet till insyn och påverkan”*¹⁶ I Prop. 1994/95:230 står att läsa att medborgarnas medverkan var viktig eftersom *”beslut som har tillkommit utan att allmänheten har beretts möjligheter att medverka i beslutsprocessen har ofta svårt att bli allmänt accepterade”*¹⁷

Planeringsprocessen enligt PBL innebär att kommunerna har en skyldighet att inhämta synpunkter från berörda parter i en detaljplan. Berörda parter kan vara fastighetsägare, företag och enskilda medborgare.

I Halmstads kommun beskrivs planprocessen på följande sätt:¹⁸ Processen börjar med ett initiativ från någon om önskemål att bygga eller exploatera ett område i kommunen. Det leder till ett politiskt beslut om upprättande av en ny detaljplan. Samhällsbyggnadskontoret får i uppdrag att pröva

12 För en översikt av de delar i PBL 1987:10 som omfattar medborgardelaktighet i planprocessen, se bilaga 1, hämtad från Ehrén 2010, s. 24-25

13 Prop.1985/86:1, s. 135 f.

14 Andersson Monica, *Politik och stadsbyggnad - Modernismen och byggnadslagstifningen*, 2009, Department of political science Stockholm university s. 252

15 Dir 1992:104, Medborgarinflytande

16 Henecke Birgitta, *Plan & protest - En sociologisk studie av kontroverser, demokrati och makt i den fysiska planeringen*, 2006, Sociologiska institutionen Lunds Universitet, s. 158

17 Henecke, 2006, s. 157

18 Planprocessen – normalt förfarande, 2016, <https://www.halmstad.se/byggabomiljo/planerochmarkfragor/planprocessen-normaltforfarande.3721.html>, Hämtad 2016-04-05

initiativet och utforma en detaljplan. Denna sänds sedan ut till berörda sakägare, myndigheter och förvaltningar som får inkomma med synpunkter under den tid som programmet är under program-samråd, vanligen under en månad. Under denna tid hålls ett allmänt möte där förslaget presenteras och allmänheten har möjlighet att ställa frågor och framföra synpunkter. Efter samrådet har medborgarna möjlighet att lämna in sina synpunkter på förslaget. Alla synpunkter sammanställs och kommenteras i en programsamrådsredogörelse. Därefter godkänns denna av kommunstyrelsen som beslutar om fortsatt inriktning. Ytterligare ett samrådsförslag hålls nu med det första utkastet av detaljplan, även här pågår samrådstiden i en månad och inkomna synpunkter ställs samman och besvaras huruvida dessa tillgodoses eller ej i detaljplanen. Detaljplanen bearbetas ytterligare tills kommunstyrelsens samhällsbyggnadsutskott beslutar om att detaljplaneförslaget ska ställas ut. Under den månad som förslaget ställs ut kan medborgare, sakägare, hyresgäster och andra intressenter inkomma med skriftliga synpunkter på planprocessen. Återigen görs justeringar i programmet innan det går till antagande. Först i Samhällsbyggnadsutskottet, därefter i kommunstyrelsen för att slutligen antas i kommunfullmäktige. Endast de som lämnat in skriftliga synpunkter har rätt att överklaga beslutet. Om ingen överklagar inom fyra veckor vinner detaljplanen laga kraft.

Fig.1.1



2.3 Södra infarten

Hela detta avsnitt är en resumé av vad Thorsten Rosenqvist berättade om projektet vid vår intervju. Södra infarten är ett projekt som har sin bakgrund ända sedan nuvarande E6:an byggdes på 1990-talet. 1992 skrevs ett avtal mellan dåvarande Vägverket och Halmstads kommun om att kommunen skulle ha rätt att bygga en trafikplats där Södra infarten nu ska påbörjas. Redan vid byggnationen av E6:an förbereddes för en anslutning till hamnen, och vissa broar är byggda så att vägar kan byggas under bron. 2008 hölls samråd för första gången kring infarten, och ärendet var klart för beslut när politikerna valde att lägga projektet på is. Anledningarna till detta är flera, främst för att politikerna ville försäkra sig om att det var ett ekonomiskt riktigt projekt såväl som miljömässigt, men andra menar att det handlade om att först avvakta den stora Trafikplanen innan beslut. Projektet finns med i översiktsplanen för 2030, och det finns nu ett uppdrag från politikerna att projektet ska vara färdigställt 2020.

Södra infarten går ut på att förbättra logistiken, knyta an E6:an mot hamnen och minska tung trafik med farligt gods på Laholmsvägen, som inte är anpassad för dagens belastning. Vidare ska trafiken vid Fylleån anslutas till Riksväg 15. Prognosen för framtiden är att trafiken i området kommer att öka, inte minst tungt, farligt gods. Av den anledningen måste nuvarande Laholmsvägen förändras så att tung trafik omleds till andra vägar som är bättre anpassade för farligt gods. Trafiken i sig kommer kanske inte att minska, men planen är att halvera genomströmningen av tung trafik på Laholmsvägen. De områden som påverkas av projektet är Andersberg, Larsfrid, Eurostop, Wilhelmsfälts industriområde och Östra stranden. Sakägare är såväl industrier, företag, sommarstugeägare som boende i området.

Som en effekt av projektet kommer även området kring Östra stranden att öppnas upp och göras mer attraktivt och tillgängligt. Projektet blir därmed inte bara ett vägprojekt utan ett stadsomvandlingsprojekt. Projektet innehåller cykelvägar, gångleder och bättre anslutning till stranden. Logistiken förbättras för näringslivet, genom anslutningar till järnvägen och E6:an och miljön och säkerheten förbättras. Som en del i projektet har även en bro över Nissan diskuterats, men denna bro finns inte med i dagens plan, det är eventuellt ett framtida projekt, även om vissa vill se bron över Nissan redan nu.

Projektet är indelat i två etapper, det är den första etappens detaljplan som är ute på samråd nu. Etapp två kommer att inledas när de har kommit överens om en hållbar lösning kring passagen över järnvägen, som godkänns av Trafikverket.

Underlaget idag utgår från detaljplanen från 2008 som redan då var ute på samråd, med vissa förändringar, bland annat har bulleråtgärder vid Östra stranden redan genomförts. I skrivande stund håller resultatet från det första samrådet som hölls i november 2015 på att sammanställas och ska sedan skickas ut i planförslag under våren. Tanken är att kommunfullmäktige klubbar förslaget i slutet av året, så att byggnation kan komma igång under första halvan av 2017.

Utifrån denna historiska kontext kan vi konstatera att synen på medborgarnas delaktighet i svensk politik har utvecklats för varje årtionde. Statens offentliga utredningar och lagstiftning pekar alla åt samma håll - en vilja att öka medborgarnas deltagande i politiska beslut. Jag kommer nu att gå vidare med att undersöka huruvida denna vilja har uppfyllts i realiteten, med hjälp av en fallstudie av en vanlig svensk kommun, i en specifik planprocess. Nästa kapitel är en genomgång av tidigare forskning i ämnet.

3. TIDIGARE FORSKNING

Att demokrati är en central del av statsvetenskapen råder det väl ingen tvekan om. Redan antikens filosofer ägnade uppmärksamhet åt hur det demokratiska samhället bäst ska utvecklas, vem som tillhör demos och hur medborgarna ska delta i det politiska livet. Demokrati är inget statiskt begrepp och det är något som forskare än idag studerar och utvecklar teorier kring. Som en del i demokratiforskningen har medborgarnas delaktighet i beslutsprocessen studerats särskilt, och på senare år har detta fått allt större utrymme i politiken vilket vi kunnat läsa om i den historiska kontexten i uppsatsens början. Jag har valt att titta närmare på just deltagardemokrati och deliberativ demokrati, två viktiga teoretiska inriktningar i nutida forskning om demokrati. Dessa teorier kommer att få ett eget kapitel härnäst, men i detta kapitel vill jag titta närmare på det lite mindre perspektivet - hur delaktighet har studerats när det gäller den kommunala nivån och mer specifikt när det gäller deltagande i planprocessen.

En genomgång av nutida forskning gällande deltagande i fysisk planering visar att det finns potential att utveckla forskningen ur ett statsvetenskapligt perspektiv. Uppsatser och avhandlingar som berör delaktighet i planprocessen har gjorts inom sociologi, stadsbyggnad, fysisk planering, landskapsplanering etc. men inte lika mycket inom statsvetenskapen. Jag vill på något sätt bidra till det statsvetenskapliga perspektivet och strävar efter att skriva en uppsats som såväl medborgare som politiker och tjänstemän i offentlig förvaltning kan ha nytta av när det gäller medborgardelaktighet i planprocessen.

Mikael Granberg har skrivit en doktorsavhandling i statskunskap på Örebro universitet, med titeln *Från lokal välfärdsstat till stadspolitik - Politiska processer mellan demokrati och effektivitet: Vision Mälarstaden och Östra hamnen i Växterås*. Syftet med Granbergs studie är att åskådliggöra och analysera villkoren för samtida svensk stadspolitik.¹⁹ Ambitionen är att beskriva, förstå och förklara. Hans studie bygger på antagandet att man genom djupstudier av specifika problem kan bidra med en mer allmängiltig kunskap om politiska processer. Denna utgångspunkt delar jag i mitt uppsatsarbete, där jag inledningsvis utgår från det stora perspektivet med teorier om deltagardemokrati för att exemplifiera och förklara dessa utifrån det specifika fallet Södra infarten i Halmstads kommun. Granberg kommer i sin studie fram till att urban utveckling och stadsplanering påverkas av olika faktorer i omgivningen, det handlar om krav på effektivitet, att ta hänsyn till krav och behov från lokala beslutsfattare, att upprätthålla demokratisk legitimitet och att ta hänsyn till behov av önskemål från medborgarna.

¹⁹ Granberg Mikael, *Från lokal välfärdsstat till stadspolitik - Politiska processer mellan demokrati och effektivitet: Vision Mälarstaden och Östra hamnen i Växterås* 2004, Örebro University, University Library s.18

2006 disputerade Birgitta Henecke med en doktorsavhandling i sociologi på Lunds universitet, *Plan & protest - En sociologisk studie av kontroverser, demokrati och makt i den fysiska planeringen*. Sociologins studieobjekt är det sociala samspelet mellan individer eller grupper av individer på olika samhällsliga nivåer. Henecke förklarar inledningsvis varför stadsplanering är intressant ur ett sociologiskt perspektiv, där hon lyfter fram sociologins förgrundsgestalt Emile Durkheim som betonar att det i det mellanmännsliga samspelet finns materiella strukturer som kan spela en betydelsefull roll, strukturer som arkitektur, vägar och andra transportmöjligheter.²⁰ Det övergripande syftet med avhandlingen är att analysera hur och varför legitimitetsbrist uppstår, hur den kommer till uttryck och vad den innebär, samt att ge kunskapsunderlag för en mer ändamålsenlig hantering av de intresse- och värdekonflikter som så ofta uppstår i planprocessen.²¹ Även denna avhandling ger intressanta infallsvinklar till min uppsats, främst utifrån Heneckes diskussioner kring planering och demokrati och maktteoretiska principer, del tre i avhandlingen. Henecke fokuserar i sitt arbete på spänningarna som uppstår i planprocessen mellan olika aktörer. Hon använder sig av tre olika teoretiska utgångspunkter; liberal demokrati, deltagardemokrati och deliberativ demokrati i sin studie av arbetet med fyra olika planförslag där konflikt och protest uppstått under processens gång. Kapitel 8 i Heneckes avhandling, Planering och demokrati, har varit grunden för min uppsats och gett mig inspiration till att studera just det området mer detaljerat - hur kommunerna arbetar med demokratifrågor i planprocessen. Även om Henecke berör området i sin avhandling är hennes fokus på sociologi och på de kontroverser som uppstår i processen, medan jag snarare vill studera hur kommunerna tar sig an planprocessen utifrån ett demokratiskt perspektiv.

Monica Andersson är statsvetare och disputerade vid Stockholms universitet med avhandlingen *Politik och stadsbyggande – Modernismen och byggnadslagstiftningen*. Hon lyfter redan i inledningen fram att det inte är självklart för en statsvetare att skriva en avhandling om stadens form, men poängterar att det i högsta grad är intressant ur ett statsvetenskapligt perspektiv. Stadens form och struktur är ett resultat av politiska beslut och som sådant intressant för statsvetare att forska kring. Hennes avhandling studerar det politiska beslutsfattandet om stadens form på den nationella nivån, i byggnadslagstiftningen. Syftet med avhandlingen är att beskriva, förstå och förklara modernismens roll i svensk stadsplanering.²² Hon vill utreda hur modernistiska stadsplanerare har haft inflytande på svensk byggnadslagstiftning från 1928 - 1975, vilket är den period i svensk historia där modernismen fått störst plats i svensk bostadspolitik. I sin avhandling fokuserar hon främst på den byråkratiska professionen och dess inflytande över svenskt stadsbyggande.

Abdul Khakee är professor i statsvetenskap vid Umeå universitet och Centrum för stadsmiljöforskning vid Örebro universitet. Hans bok *Samhällsplanering* ger ett bra kunskapsunderlag inför mitt uppsatsarbete kring just planprocessen. Särskilt kapitel 5, Politik, metod och organisering i

20 Henecke, 2006, s.19

21 Ibid. s. 31

22 Andersson 2009, s. 13

översiktsplanering är betydelsefull, främst avsnittet om Medborgerligt stöd ger bra infallsvinklar och underlag till analysen i min studie. Khakees studie är en utvärdering av tolkningen och genomförandet av planeringslagstiftningen. Den fokuserar på frågor om vem som tolkar riktlinjerna för planeringen och på vilket sätt, samt hur allmänhetens intressen tas till vara i processen. Studien är bred, baserad på en analys av 256 översiktsplaner, enkätundersökning bland planerare och beslutsfattare i 20 kommuner och djupintervjuer med planeringsansvariga i fem olika kommuner.²³ Den största skillnaden med Khakees forskning och tidigare studier är att den även tar upp en analys av själva planeringsprocessen, och inte bara detaljplanerna i sig som tidigare studier gjort.

Samtliga studier har fungerat som inspirations- och kunskapskälla i arbetet med uppsatsen. Utöver att jag har använt deras forskning som direkta faktakällor i detta arbete har de främst fungerat som ett bra underlag när jag har planerat mitt arbete. Jag har med hjälp av dessa kunnat konstatera att den som kommer närmast mitt resonemang kring att koppla samman planprocessen med demokratiteorier är en sociolog och inte en statsvetare, vilket enligt min åsikt tyder på att studera stadsplanering ur ett demokratiskt perspektiv är något som behöver utforskas mer inom statsvetenskapen. Henecke betonar att huruvida planprocessen är demokratisk eller ej beror på vilket perspektiv man väljer för att studera frågan. Heneckes fokus på de kontroverser som uppstår är i mitt tycke inte tillräckligt för att analysera det demokratiska perspektivet i planprocessen. Det är inte bara de processer som slutar i konflikt som är intressanta att studera ur ett demokratiperspektiv. Redan i planeringsstadiet inleds det demokratiska arbetet, vilket är en kedja som så småningom leder fram till ett beslut. Att bara fokusera på den konflikt som kan uppstå i den sista länken i den kedjan är otillräckligt. Av den anledningen har jag valt att fokusera mer på hur kommunen har funderat kring det demokratiska inslaget, såväl på ett övergripande plan när de formulerar mål för demokrati och medborgarnas deltagande i den demokratiska processen, som i ett mer detaljerat perspektiv där jag tittat på hur de arbetat med delaktighet i praktiken i ett specifikt fall. Jag vill i möjligaste mån studera processen och tankarna som makthavare och tjänstemän haft kring delaktighet i kommunen utifrån två inriktningar inom demokratiforskningen. Att studera lagstiftarens intentioner, kommunens visioner om demokrati samt vad som verkligen har gjorts i en avgränsad process ger en mer komplett bild och ett bredare perspektiv på det demokratiska inslaget än vad jag tror Heneckes studie av konflikter som uppstår i planprocessen gör.

Denna uppsats är ett modest försök till att lägga ett statsvetenskapligt fokus på planprocessen. Jag vill studera hur kommunen arbetar med demokratifrågor i praktiken, vilka direktiv reglerar medborgarnas delaktighet och på vilket sätt går det arbetet ihop med de riktlinjer som staten gett i form av lagstiftning och Demokratiutredningar.

23 Khakee, Abdul, *Samhällsplanering. Nya mål, perspektiv och förutsättningar*, 2000, Studentlitteratur AB, Lund s.10 f.

4. TEORI - DELTAGARDEMOKRATI OCH DELIBERATIV DEMOKRATI

Det fjärde kapitlet är en genomgång av de teorier som ligger till grund för min analys, deltagardemokrati och deliberativ demokrati. Kapitlet avslutas med en operationalisering av teorierna i syfte att förklara hur teorin hänger samman med uppsatsens frågeställningar.

4.1 Deltagardemokrati

Deltagande betyder i demokratiska sammanhang att personligen delta i beslutsprocessen. Enligt Carol Gould kännetecknas politiskt deltagande av ”*de berörda medborgarnas direkta och omedelbara delaktighet i beslutsprocessen. Det vill säga att medborgarnas makt i denna process inte är delegerad till en representant, utan utövas direkt av dem själva.*”²⁴

En framstående deltagardemokratisk förespråkare är Carole Pateman och hennes banbrytande bok *Participation and Democratic theory*, som sedan den kom ut första gången 1970 har betytt mycket för den statsvetenskapliga forskningen och teorier om delaktighet. Hennes bok fyllde ett hål i vad hon kallar den ortodoxa samhällsvetenskapen som tidigare fokuserat på historiska teorier om demokrati, baserad på de gamla ”klassikerna”, och hon inleder sin bok med en genomgång av tidigare demokratiteorier och de klassiska myterna.²⁵ Hennes teori bygger i mångt och mycket på synen på deltagande som Rousseau och John Stuart Mill uttryckte. Rousseau var för ett ökat deltagande i samhället eftersom det ansågs leda till att individen utvecklades till en social och hänsynstagande medborgare lämpad att leva sitt liv i en nära relation med andra.²⁶

Före Pateman hade konkurrensdemokrater som Schumpeter dominerat statsvetenskapen. Enligt hans modell är medborgarnas delaktighet i politiska processer inte något att sträva efter, tvärtom är det ett hot mot demokratins stabilitet. Eliter, eller partier, konkurrerar mot varandra i fria val, och medborgarnas roll är att utöva kontroll och kräva ansvar i samband med de allmänna valen.²⁷ Under 1960-talet började dessa teorier ifrågasättas och debatten i samhället började ställa mer och mer krav på ökade möjligheter till deltagande. Den tidigare modellen hade bidragit till ett utbrett ointresse för politik, och kunskaper om politik var begränsade bland medborgarna. Patemans teorier om deltagardemokrati kom i en tid då fler och fler engagerade sig politiskt och ville vara med och förändra samhället, varför hennes bok fick stor uppmärksamhet. Hennes studier utgår från teorin att ökat deltagande på arbetsplatsen leder till att det politiska deltagandet ökar och medborgarna blir mer kunniga och toleranta. Pateman håller med Schumpeter i det att det är tveksamt om den genomsnittlige medborgaren någonsin kommer att få samma intresse för beslut som fattas

24 Teorell Jan, *Demokrati och deltagande - Tre ideal i teorin och praktiken*, i Gilljam Mikael & Hermansson Jörgen (Red.), *Demokratins mekanismer* 2003, Liber AB, Malmö, s. 326

25 Pateman Carole, *Participation and democratic theory* 2000, Cambridge University press, s. 103

26 Jarl Maria, *Deltagardemokraterna och den representativa demokratin*, i Gilljam & Hermansson, 2003, s. 127

27 Adman Per, *Deltagardemokrati genom arbetsplatsdemokrati: Om en teoris uppgång och fall...och återkomst?*, i Gilljam & Hermansson, 2003, s. 142

på nationella nivån som för beslut som fattas i den nivån som är närmast honom själv. Men hon nöjer sig inte med denna slutsats, och går vidare med att argumentera för deltagardemokrati på den lokala nivån. Att medborgaren deltar i större utsträckning i lokala beslut kommer att möjliggöra för individen att få en ökad förståelse för sambanden mellan den offentliga och den privata sfären. Den enskilde medborgaren kommer kanske att fortsätta vara mer intresserad av beslut som fattas närmare honom, men att ha varit mer delaktig i samhället skulle innebära att han skulle vara bättre förberedd och lämpad för att fatta beslut på en högre nivå om det skulle vara nödvändigt, och att han på ett bättre sätt skulle kunna ställa krav på och utvärdera de folkvaldas beslut samt värdera hur dessa påverkar honom i hans vardag.²⁸ På så sätt ger det ökade medborgerliga deltagandet både mer rättvisa beslut och stärkta sociala och politiska förmågor.

Denna tanke delas av andra deltagardemokrater, och flera andra, så som Warren, Barber och Kristensen talar om hur man genom att delta offentligt tillsammans med andra lär sig att anpassa sina önskemål till andra medborgares. Man lär sig också att bortse ifrån det snäva egenintresset och istället se saker ur ett mer allmänt perspektiv. Medborgarna skulle få mer allmänanda, bli mer toleranta och bli mer uppmärksamma på andras intressen. De deltagande antas lära sig hur man tänker offentligt som medborgare.²⁹

Förespråkare av deltagardemokrati ser inte modellen som en ersättning för representativ demokrati utan snarare som ett komplement. Jan Teorell beskriver det som att poängen är att medborgarna skall engageras i högre grad i beslut om gemensamma angelägenheter, även om detta sker inom ramarna för en representativ demokrati.³⁰ I moderna och storskaliga stater kan det behövas politiska representanter som fattar beslut på övergripande, nationell nivå, men Pateman är noga med att påpeka att individen, så långt det är möjligt, måste delta direkt i beslutsfattandet. Det är nödvändigt, men inte tillräckligt, att reformera de lokala politiska institutionerna. Snarare är det hela samhället som behöver reformeras, deltagardemokrati kan endast förverkligas inom ramen av ett deltagarsamhälle.³¹ Pateman har i senare arbeten utvecklat sin teori till att omfatta diskussioner även om demokratisering av andra sfärer så som familjen, men i sin bok "*Participation and democratic theory*" fokuserar hon på demokratisering av den industriella sfären och arbetsplatsen. Hon ser detta som det första steget på väg mot deltagardemokratins förverkligande. Modellen är i sig självförverkligande, det vill säga att ett ökat deltagande i den lokala sfären stärker allmänandan och leder till en mer reflekterande attityd, vilket i sin tur medför att deltagandet stiger ytterligare. Per Adman konstaterar att Patemans hypotes om självförverkligande effekter är den komponent i teorin som kanske tydligast skiljer teorin från andra demokratimodeller.³²

28 Pateman, 2000, s.110

29 Jarl i Gilljam & Hermansson, 2003, s. 129

30 Teorell i Gilljam & Hermansson, 2003, s. 326

31 Adman i Gilljam & Hermansson 2003, s. 143

32 Ibid, s. 144

Enligt Pateman finns det tre dimensioner av deltagardemokrati på arbetsplatsen. Den första rör deltagande i kollektiva beslut i den egna arbetsgruppen, i frågor som rör den vardagliga verksamheten på jobbet. Den andra dimensionen rör också det vardagliga och nära, men här ligger fokus på den enskilde arbetarens inflytande och kontroll. Den tredje dimensionen rör deltagande i beslut som gäller driften av hela företaget. Enligt Patemans teori leder ökat deltagande på någon av de tre dimensionerna till ett ökat politiskt deltagande utanför arbetsplatsen, men att effekten blir starkare ju mer inflytande den anställde har.³³ Trots stor uppmärksamhet för teorin har inga forskare lyckats bekräfta hennes hypoteser om att ökat deltagande på arbetsplatsen leder till ökat deltagande i politiken, och inga större vetenskapliga studier har gjorts. Den främsta forskningsrapporten som studerar sambandet mellan arbetsplatsdemokrati och politiskt deltagande har gjorts av Verba, Schlozman och Brady, *Voice and equity*. I kapitlet Deltagardemokrati genom arbetsplatsdemokrati i boken *Demokratins mekanismer* beskriver Per Adman det som att deras teori går ut på att om en person har en god förmåga att uttrycka sig i skrift, att tala på ett möte, och som behärskar det officiella språket och klarar av att organisera och hålla i möten, uppfattar rimligen politisk aktivitet som mindre avskräckande och kostsamt. Därför kan han eller hon också förväntas vara mer aktiv än andra. Personen i fråga torde även vara mer effektiv i sitt politiska deltagande och oftare få gehör för sina åsikter.³⁴

I en representativ demokrati behöver diskussionen föras i vilken utsträckning och i vilka sammanhang medborgarna kan delta. Pateman lyfter, som jag nämnt ovan, att inflytande på den lokala nivån kan leda till ökat deltagande på nationell nivå. I det svenska politiska systemet, där en betydande del av offentliga beslut fattas på kommunal och regional nivå finns alla möjligheter till ökat deltagande, och genom brukarråd och samverkansråd på kommunal nivå har medborgarnas deltagande i beslutsprocessen uppmuntrats. Det råder dock delade meningar huruvida dessa brukarråd verkligen gett resultat. Utvärderingar som gjorts visar både på att brukarna i rådgivande brukarråd är nöjda med sina möjligheter till inflytande, men att brukarstyrelser med formell beslutanderätt är missnöjda med sina möjligheter att påverka verksamheten. Statsvetaren Bo Rothstein har lyft fram diskussionen om demokratins svarta hål, där han betonar att det är problematiskt att de folkvalda ibland har dålig kännedom om delar av den offentliga sektorns verksamhet och att de därmed har dåliga möjligheter att fatta välgrundade beslut.³⁵ En vanlig lösning i förvaltningspolitiken, som dock kan vara problematisk, är att förvaltningens byråkrater ges ett relativt stort handlingsutrymme. På så sätt koncentreras stora befogenheter hos opolitiska tjänstemän. Genom att delegera tjänstemännens uppgifter till brukarna ökar det demokratiska inflytandet som medborgare har och demokratin utvidgas. Men det är viktigt att inte delegeringen görs av politiskt ansvariga till medborgarna då det skulle innebära en urvattning av demokratin.

33 Adman, 2003, s. 148

34 Ibid, s. 157

35 Jarl, 2003, s. 133 f.

4.1.1 Deltagardemokratiska nyckelbegrepp

Jag har utifrån teorierna om deltagardemokrati identifierat några nyckelbegrepp som kommer att vara till hjälp i analysen av resultatet.

Gemensamt beslutsfattande

Grundläggande koncept i deltagardemokratien är medborgarnas möjligheter till delaktighet i beslutsfattande som berör gemensamma frågeställningar. Delaktighet kan ske såväl på lokal som på nationell nivå, men är i en representativ demokrati som vår enklast att genomföra på lokal nivå, i form av brukarråd eller som i fallet med Södra infarten, i samrådsprocessen.

Självförverkligande

Den deltagardemokratiska modellen kallas ibland att den är självförverkligande, att medborgares delaktighet leder till att stärka allmänandan och att människor får en mer reflekterande attityd, att den ökade kunskapen som delaktighet ger leder till att det egna intresset får stå tillbaka till förmån för det gemensamma bästa. I fallet Södra infarten skulle ett ökat deltagande i planprocessen leda till att deltagarna får en ökad kunskap om och ökad förståelse för den offentliga sektorns utmaningar och de skulle i större utsträckning sätta sina egna intressen åt sidan och snarare se till alla kommunivånarnas bästa när de bidrar med sina synpunkter i beslutsprocessen.

Ökat (politiskt) engagemang

Att medborgarna får ta en större del i beslutsprocessen leder enligt teorin till att intresset för politik ökar och att de blir mer engagerade i stora samhällsfrågor när de ges möjlighet att vara med i beslutsprocessen även i de små frågorna. I fallet Södra infarten skulle alltså medborgarnas möjligheter att delta i beslutsprocessen generera ett ökat samhällsengagemang i stort, antingen i andra beslutsprocesser i kommunen, i politiska partier, i form av ökat valdeltagande eller via ökat engagemang i olika frivillig-/intresseorganisationer.

4.2 Deliberativ demokrati

Deliberativ demokratiteori, eller discursive democracy uppkom mot slutet av 1980-talet som en reaktion mot tidigare demokratimodeller och födde en dröm om ett politiskt system där rationella politiska samtalet skulle stå i centrum. Deltagardemokrati och Konkurrensdemokrati som tidigare dominerat statsvetenskapen fokuserar på den process som omvandlar individuella preferenser till kollektiva beslut, medan Deliberativ demokratiteori betonar den process där individuella preferenser bildas.³⁶

36 Karlsson Christer, *Den deliberativa drömmen och politisk praktik - samtalsdemokrati eller elitdiskussion?* i Gilljam & Hermansson, 2003, s. 214

Deliberativ demokratiteori handlar till stor del om kommunikation i den demokratiska processen. Det goda samtalet står i fokus, snarare än förhandlingen eller omröstningen. Jürgen Habermas är en framstående teoretiker inom denna inriktning, och han skriver om kommunikativt handlande och den ideala samtalssituationen i demokratiska processer, där de bästa argumenten avgör istället för majoritetsvotering och förhandling baserad på maktrelationer.³⁷ Habermas utgår från att människornas gemensamma värld byggs upp av språk och kommunikation. Genom att kommunicera med varandra skapar vi våra normer och uppfattningar om hur världen ser ut. Människors preferenser i samhällsfrågor är inte givna, utan ständigt formbara, därför är det möjligt att genom goda samtal och argument jämka samman olika viljor och intressen och man kan komma överens om beslut som de berörda kan sluta upp bakom.³⁸ Habermas vill visa på att förnuft och rationalitet är nödvändiga beståndsdelar i en demokratisk samhällsutveckling. Kunskap och sanning existerar, men är inte reserverade för en samhällselit att definiera.³⁹ Alla som är berörda av en fråga ska kunna delta i samtalet och ha samma möjligheter att framföra egna argument och ifrågasätta andras. Alla måste utgå från att det är möjligt att nå konsensus eller ett beslut som alla deltagare kan acceptera.⁴⁰ Vissa deliberativa teoretiker anser att Habermas kräver för mycket när han utgår från att enighet i sakfrågan är en nödvändighet. Istället anser vissa att det räcker med att alla involverade är överens om att beslutsprocessen har gått till på ett rättvist sätt så att de kan acceptera beslutet, även om de inte håller med.⁴¹ Kritiker till Habermas teori menar att det inte finns något givet beslut som är det allmänna bästa, inte heller att det är möjligt att nå konsensus i de mest brännande politiska frågorna.

I den statliga demokratiutredningen från 2000 beskrivs deliberativ demokrati som ett ramverk för fri diskussion mellan jämlikar. Demokratin är därför i behov av offentliga arenor där opinioner kan bildas, debatteras och ifrågasättas. Kommittén förordar i utredningen en deltagardemokrati med deliberativa kvaliteter.⁴² Det nya idealet skulle förverkligas genom att stärka medborgares möjligheter att påverka politiska processer genom nya inflytandekanaler. Dessa nya kanaler utmanade den etablerade valdemokratin, men sågs som ett sätt att väcka intresset för politiken bland medborgare, främja politisk jämlikhet, ökat valdeltagande och partiengagemang.⁴³ Det främsta argumentet för att deliberativa samtal bör få en starkare position i vårt demokratiska system är ”*att deliberativa samtal antas ha en positiv inverkan på de demokratiska besluten och på demokratins funktionssätt.*”⁴⁴

37 Henecke, 2006, s. 154

38 Jodal Ola, *Fem frågetecken för den deliberativa demokratin* i Gilljam & Hermansson, 2003, s. 267

39 SOU 2015:96 s. 517

40 Henecke, 2006, s.155

41 Ibid.

42 SOU 2000:1 s.23

43 SOU 2015:96 s. 513

44 Jodal, i Gilljam & Hermansson, 2003, s. 287

De flesta förespråkare för deliberativ teori är överens om att alla som berörs av en fråga ska ha möjlighet att delta i diskussioner på lika villkor, men den obesvarade frågan är hur de berörda ska få tillgång till deltagande i samtalet. Det handlar främst om hur politisk jämlikhet kan uppnås och att se till att det deliberativa samtalet inte riskerar att stänga ute vissa grupper. Christer Karlsson, forskare i statsvetenskap, skriver att rätt till delaktighet gäller samtliga aktörer som berörs av ett kollektivt beslut, eller deras representanter.⁴⁵ Ömsesidig respekt för samtalets parter är nödvändig för att den deliberativa demokratiteorin ska fungera, att parterna är villiga att lyssna på alla argument och även benägna att ändra ståndpunkt om andra argument är mer övertygande.⁴⁶ Om deliberation mellan representanter ska definieras som demokratiskt är det väsentligt att beslutsfattarna är lyhörda för medborgarnas preferenser. Det bör också finnas en möjlighet för medborgarna att utkräva ansvar för de beslut som fattas i deras namn. En miljö där beslutsfattarna är mottagliga för medborgarnas åsikter, där beslutsprocessen präglas av öppenhet och där det är möjligt att utkräva ansvar skulle vara en verklig samtalsdemokrati.⁴⁷ De som deltar i samtalet har krav på sig att agera och vilja uppnå det gemensamma bästa snarare än individuella preferenser. Genom att olika åsikter vägs emot varandra i samtalet antas egenintresset bland deltagarna minska och åsikterna grundas istället på mer principiellt hållna och allmänintresserade argument.⁴⁸

Nazem Tahvilzadeh, en av författarna i SOU 2015:96 skriver i kapitlet *”Det våras för medborgardialoger”* att det finns olika deliberativa ideal. Den snävaste tolkningen menar att det rör sig om *”ett rationellt resonerande på jämlika villkor för att uppnå konsensus kring det gemensamma bästa.”* Ett annat ideal tolkar deliberation som *”deltagares berättande och känslomässiga resonerande i syfte att berättiga vissa handlingsalternativ före andra.”* Andra ser deliberation som *”förhandlingar som utgår från individers egenintresse och beredskap att åstadkomma överenskommelser genom beslut som ömsesidigt uppfattas som skäliga och rättvisa.”*⁴⁹

Deliberativ teori i svensk politik har uppmuntrats av alla regeringar sedan 2000-talets början. Men dialogen mellan medborgare och politiker/tjänstemän har stannat på just dialog. Det uttalade målet är att medborgardialoger i första hand handlar om *”metoder för beslutsfattare att lyssna in och fånga upp intressen och åsikter i samhället och bidra till att förankra fattade beslut.”*⁵⁰ Medborgaren är en del av processen, men inte en del av beslutsfattandet. Karlsson beskriver det som en tom gest. Om besluten i slutändan kommer att fattas genom förhandling eller votering är det inte säkert att utformningen av det slutliga beslutet kommer att präglas av de tidiga samtal som förts.⁵¹

45 Karlsson Christer, *Den deliberativa drömmen och politisk praktik - samtalsdemokrati eller elitdiskussion?* i Gilljam & Hermansson, 2003, s.221

46 Henecke 2006, s.155

47 Karlsson i Gilljam & Hermansson, 2003, s.221

48 Jodal, 2003, s.275

49 SOU 2015:96 s. 517

50 SOU 2015:96 s. 513

51 Karlsson, 2003, s. 222

Jan Teorell skriver i kapitlet *Demokrati och deltagande i Demokratins mekanismer* om att den deliberativa modellen handlar om politiska samtal snarare än om beslutsfattandet i sig. Han vill definiera det som åsiktsbildning snarare än som beslutsfattande och skiljer därmed på deliberativ modell från den deltagardemokratiska modellen. Poängen med denna definition är deltagandet i samtalet och det faktum att deltagarna kan ändra åsikter under samtalets gång, utan krav på att komma fram till beslut,⁵² vilket alltså deltagardemokratien strävar efter. Vidare identifierar Teorell tre centrala resonemang i den deliberativa demokratimodellen; att ”Öka de demokratiska beslutens kvalitet; aggregering av intressen; skänka demokratiska processer och utfall legitimitet.” Genom att politiska beslut föregås av politiska samtal kommer besluten lättare att accepteras av de deltagande aktörerna, eller med andra ord; att politiska samtal bidrar till subjektiv legitimitet.⁵³

Deliberativa samtal bör föras politiker emellan, medborgare emellan samt mellan medborgare och politiker. Genom organiserade samtal mellan medborgare och politiker ökar förståelsen och förtroendet mellan grupperna, det leder till en större förståelse för de avvägningar och bedömningar som politiker tvingas göra i sin politikerroll och förtroendet för besluten som de folkvalda fattar torde öka. Robert Putnam talade om betydelsen av det sociala kapitalet i en fungerande demokrati. Enligt Putnam är det sociala kapitalet det mellanmänniska förtroende som uppstår i ett samhälle. Putnam menar att demokratin kommer att fungera bättre ju mer socialt kapital det finns. Ju fler människor som är engagerade i frivilliga organisationer i det civila samhället, desto mer mellanmänniskt förtroende skapas och desto bättre fungerar demokratin.⁵⁴

4.2.1 Deliberativa nyckelbegrepp

Jag har utifrån teorierna om deliberativ demokrati identifierat några nyckelbegrepp som kommer att vara till hjälp i analysen av resultatet.

Dialog - tvåvägskommunikation

Centralt i deliberativ demokrati är dialogen mellan olika aktörer. En dialog där alla är öppna för att lyssna på varandras synpunkter och beredda att ändra ståndpunkt efter de har hört allas argument. Dialogen bygger på att deltagarna går in i samtalet förutsättningslöst, med ett öppet sinne för att ta del av motpartens argument och där ingen av deltagarna är låsta vid sin åsikt. I Södra infarten skulle det innebära att det finns verklig möjlighet till dialog mellan de som påverkas av ett beslut och de som fattar beslutet, och att denna dialog är så pass öppen att beslutsfattarna verkligen tar in medborgarnas synpunkter och är villiga att ändra sina egna ståndpunkter efter samtalet.

Politisk jämlikhet

Deltagarna i dialogen är jämlika i den deliberativa teorin. De är likvärdiga parter vars synpunkter

52 Teorell, 2003, s. 327

53 Ibid, s. 332

54 Jodal, 2003, s. 280

är lika viktiga och alla som berörs av ett beslut har rätt att delta i samtalet. I Södra infarten innebär det att alla kommunmedborgare ska bjudas in till samråd, eftersom det är ett projekt som påverkar samtliga kommuninvånare. Det finns ingen aktör vars åsikt är mer värd än någon annans utan alla deltar i samtalet på samma villkor.

Ökad förståelse/acceptans för politiska beslut

Genom en lyckad deliberativ process där alla inblandade känner att de har fått säga sin mening och blivit lyssnade till ökar acceptansen för fattade beslut, oavsett om beslutet blir som den inblandade helst velat önska eller ej. Att få ta del av beslutsprocessen och komma med synpunkter och lyssna på beslutsfattarnas synpunkter skulle leda till en förståelse för beslutsprocessen. I fallet Södra infarten skulle det innebära att medborgarna deltar i dialog och samråd, får kunskap om projektet och en förståelse för dess komplexitet. De lämnar sina synpunkter på utformningen men förstår om beslutsfattarna inte anammar deras förslag. Denna förståelse skulle kunna leda till att medborgaren inte går vidare med en överklagan, trots att beslutet inte gick medborgarens väg, utan förstår och accepterar kommunens hållning i frågan.

4.3 Operationalisering

Processen att omvandla den teoretiska definitionen till något mätbart kallas operationalisering. Det finns inga självklara, uppenbara sätt att mäta eller samla in empiriska observationer av samhällliga fenomen, det viktiga är att kunna presentera starka och hållbara argument för den valda operationaliseringen.⁵⁵ Om det är för stort avstånd mellan den teoretiska definitionen och den operationella indikatorn kommer studien få dålig validitet. Det finns alltid en risk med att som jag har gjort, studera demokratiarbetet i en kommun utifrån intervjuer. Med den metoden analyserar jag snarare det upplevda än det faktiska resultatet. Medveten om den risken har jag ändå valt att använda mig av intervjuer för att analysera kommunens demokratiarbete. För att omvandla teorier med hög abstraktionsnivå så som deltagardemokrati och deliberativ demokrati till något mätbart behövs teorierna konkretiseras. Esaiasson med flera beskriver problematiken på följande sätt:

”Många av samhällsvetenskapens intressantaste och viktigaste problem formuleras på en hög abstraktionsnivå: ”institutioner”, ”deliberativ demokrati” eller ”socialt kapital” för att ta några exempel. Hög abstraktionsnivå innebär dock att översättningen till operationella indikatorer blir särskilt problematisk och därmed lätt att utsätta för kritik.” Tiotusenkronorsfrågan är därför: Var någonstans på skalan mellan det oproblematiske men kanske mindre spännande och det osäkra men betydligt mer spännande ska man lägga sina teoretiska begrepp och sina operationella indikatorer?”⁵⁶

55 Esaiasson Peter, Gilljam Mikael, Oscarsson Henrik, Wängnerud Lena, *Metodpraktikan - konsten att studera samhälle, individ och marknad*, 2007, Norstedts juridik, Stockholm, s. 59

56 Esaiasson m.fl. 2007, s.66

I min uppsats har jag som operationella indikatorer identifierat några nyckelbegrepp, vars innebörd jag redan har förklarat i tidigare avsnitt. Dessa kan användas för att analysera huruvida Halmstads kommun använt sig av deltagardemokrati och deliberativ demokrati, såväl på övergripande kommunal nivå som i Södra infarten. De deltagardemokratiska nyckelbegreppen handlar om *Gemensamt beslutsfattande; självförverkligande* samt *ökat politiskt engagemang*. De deliberativa nyckelbegreppen är *Dialog - tvåvägskommunikation; politisk jämlikhet* och *ökad förståelse/acceptans för fattade beslut*. När jag presenterar det empiriska resultatet gör jag det främst utifrån mina frågeställningar, men med hjälp av nyckelbegreppen kan jag påvisa vilken demokratiteori som kan appliceras på kommunens arbete.

5. METOD

I studiet av politiska processer kan kvalitativa, tolkande, metoder vara lämpliga.⁵⁷ Det är en styrka om olika metoder kombineras. Genom att bli metodiskt bred slipper jag som författare att välja bort intressanta problem som kräver en viss metod. Detta kapitel är en presentation av den metod jag valt att använda för att uppnå uppsatsens syfte.

5.1 *Kvalitativ fallstudie*

Uppsatsen är en kvalitativ fallstudie. Jag har valt att använda mig av kvalitativa intervjuer med inslag av textanalys av tryckta källor. Genom att studera hur Halmstads kommun beskriver demokratiarbetet i sina offentliga dokument vill jag se i vilken utsträckning kommunen har arbetat med Södra infarten utifrån uppsatta mål och visioner. Att undersöka huruvida en kommun har arbetat med deltagardemokrati och deliberativ demokrati kan vara en svår uppgift, likaväl som en väldigt enkel uppgift. Det handlar om att identifiera nyckelpersoner som varit inblandade i processen och ställa frågor till dem. Det handlar om att identifiera moment i processen där deltagardemokratiska verktyg samt deliberativa verktyg kan användas, och se i vilken utsträckning dessa har använts. På så sätt är intervjuer ett bra verktyg för att få fram vad som verkligen har gjorts. Visst kan det på något sätt även ge en subjektiv bild, eller en upplevd bild av verkligheten. Medveten om den risken har jag dock ändå sett att den valda metoden är det bästa sättet att uppnå mitt syfte. Empiri kommer att inhämtas utifrån följande:

- Kommunövergripande dokument gällande demokrati och medborgarinflytande i Halmstads kommun. Jag har särskilt fokuserat på Planeringsdokument med budget 2016-2018, som är det dokument som tydligast sätter upp riktlinjer för kommunens arbete och mål i flera olika frågor.

- Kvalitativa intervjuer med nyckelpersoner i processen, såväl politiker som tjänstemän som arbetat med att utveckla beslutsunderlag och som deltagit i beslut kring Södra infarten. Vilka dessa är kommer att presenteras i senare avsnitt i detta kapitel.

5.2 *Reliabilitet och validitet*

Kvalitativa studier som enbart omfattar insamling av empiri från enskilda datakällor riskerar att brista när det gäller reliabilitet. För att minska risken för detta finns kan en forskare hämta in data från flera olika håll eller använda flera olika metoder för datainsamling. Genom att hämta in data från olika håll, så som jag kommer att göra i denna uppsats, uppstår en form av triangulering - datatriangulering, där olika datakällor vägs mot varandra och på så sätt stärks trovärdigheten i studiens resultat.⁵⁸

57 Granberg, 2004, s. 28

58 Ibid, s.35

Trots att uppsatsen är en fallstudie av ett väl avgränsat och specifikt fall, Södra infarten, är det min ambition att komma med ett resultat som har hög extern validitet och som kan överföras till andra sammanhang, som flera med intresse för medborgardelaktighet i demokratiska processer kan ha nytta av. Nackdelen med fallstudier kan ibland vara att möjligheten att replikera resultatet minskar. Många fallstudieforskare menar att det är inte deras syfte, att resultatet ska gå att generalisera till andra fall eller andra populationer. Bryman skriver att den avgörande frågan är inte om resultaten kan generaliseras till ett vidare sammanhang utan hur pass bra de teoretiska påståenden är som forskaren kan generera utifrån resultaten. Fallstudiens mål är att genomföra ett ingående studium av ett enda fall och utifrån detta göra en teoretisk analys.⁵⁹

För att säkerställa såväl validitet som reliabilitet är det en god idé att följa Brymans checklista för kvalitativa intervjuer,⁶⁰ så att jag verkligen dubbelkollar att frågorna mäter det jag vill mäta (validitet) och där jag kan ha en tydlig struktur på intervjuarbetet så att jag tydligt kan redovisa hur jag gått tillväga i alla faser i forskningsprocessen (reliabilitet).

5.3 Kvalitativa intervjuer

Intervjuerna är semistrukturerade, vilket i detta fall innebär att jag har en tanke om vilka ämnen jag vill beröra och har gjort upp en intervjumall för varje enskild respondent, med öppna frågor så att de har möjlighet att utveckla sina svar utan alltför mycket styrning från mig. Att jag har gjort upp en mall för varje respondent har att göra med att jag vill förstå hur varje enskild respondent tänker, utifrån sin unika roll, och respondenternas olika uppdrag gör att frågorna kan skilja sig åt mellan varje respondent.

Jag har utgått från att intervjua nyckelpersoner i processen med Södra infarten, personer som jag hittat via Halmstads kommuns hemsida, som där presenterats som projektledare och projektsamordnare. Det är Thorsten Rosenqvist, projektsamordnare och Christer Johansson, projektledare som ställt upp på intervju. Vidare har jag via tidningsartiklar om projektet funnit andra personer som varit aktiva i samrådsarbetet, därifrån hittade jag till Aron Wetterlund, planarkitekt, som jobbat mycket nära de övriga två projektledarna. Jag har även valt att intervjua ansvariga politiker från majoriteten och oppositionen med uppdrag i Samhällsbyggnadsutskottet. Henrik Oretorp (C) är ordförande och Bertil Andersson (S) är andre vice ordförande i Samhällsbyggnadsutskottet, vilket ansvarar för planprocessen. För att även få en övergripande bild av kommunens demokratiarbete har jag intervjuat kommunfullmäktiges ordförande Johan Rydén (M) samt den tjänsteman som är ansvarig för utvecklingsarbetet i kommunen, Mattias Hansson, utvecklingsstrateg. En första kontakt togs med respondenterna via e-post, där jag presenterade mig själv och syftet med min

59 Bryman Alan, *Samhällsvetenskapliga metoder*, 2008, Liber AB, Stockholm, s. 79

60 Bryman, 2011 s.445

uppsats.⁶¹ Mailet följdes upp med telefonsamtal till de som inte svarade inom ett par dagar. Denna metod ledde till en hundraprocentig svarsfrekvens. Samtliga tillfrågade valde att ställa upp på intervjun, alla ställde upp med väldigt kort varsel och tog sig verkligen tid till att svara på mina frågor, vilket tyder på ett stort engagemang från deras sida.

I presentationen av resultatet har respondenterna avidentifierats. Anledningen är att intervjuerna används för att skapa en bild av hur kommunen har arbetat och kommunens syn på medborgarnas delaktighet, inte på hur enskilda politiker eller tjänstemän har agerat. Då jag inte är intresserad av att analysera de enskilda respondenternas synpunkter är det heller inte ett problem att samtliga respondenter är män. De är utvalda utifrån sina positioner och uppdrag i processen, inte för att ge ett representativt underlag utifrån könstillhörighet. Helt enkelt är jag intresserad av rollerna, inte av människan bakom rollen. Deras svar har sammanställts och ibland används citat för att stärka slutsatser och exemplifiera åsikter. Alla intervjuer har genomförts i rådhuset, utom en som genomfördes under en promenad genom staden. Samtliga intervjuer har spelats in och sparats i en ljudfil, enbart med det syftet att jag ska kunna säkerställa vad som verkligen sagts och vid behov kunna citera respondenterna ordagrant. Detta har resulterat i ett omfattande material, med drygt sju timmar inspelade intervjuer.

61 Se Bilaga 2

6. RESULTAT OCH ANALYS

Sju respondenter, lika många timmars inspelat material ska kokas ner till en strukturerad presentation av det empiriska resultatet. Jag har valt att presentera resultatet utifrån uppsatsens frågeställningar och analysen utifrån de båda demokratiteorierna.

6.1 Vilka kommunövergripande riktlinjer finns i Halmstads kommun gällande frågor om medborgarnas delaktighet i politiska beslut, och hur kan dessa kopplas till teorier om deltagardemokrati och deliberativ demokrati?

Två av respondenterna lyfte fram dokumentet Planeringsdirektiv med budget 2016-2018, som det övergripande demokratidokument som finns i kommunen. Redan på första sidan, där Halmstads vision presenteras står följande att läsa:

”Halmstads vision bygger på demokratiska värden. Som invånare i Halmstad ska du kunna delta och ha inflytande i de demokratiska processerna.” Mål 9 i dokumentet fastställer att *”Halmstad ska kännetecknas av tolerans och av öppna attityder och av att alla människor kan vara delaktiga i samhällslivet.”*⁶²

I budgetdokumentet presenteras kommunens mål för hela den kommunala verksamheten, demokratifrågor och medborgarnas inflytande tas upp i kapitel 3, mål 9. Demokrati och medborgarnas möjlighet till inflytande beskrivs i generella termer och det specificeras inte på något konkret, mätbart vis hur detta ska uppnås. Av de mätbara mål som avslutar kapitlet finns inget mål som direkt berör demokrati eller medborgarnas inflytande. I den löpande texten i dokumentet beskrivs att det finns prioriterade verksamheter i området, och *Nätverket för demokratiutveckling* är en sådan prioriterad verksamhet. Vid en sökning på hemsidan finns ingen träff på ovan nämnda nätverk, så vad det innebär och hur kommunen jobbar med det blir svårt att bedöma.

Vidare i budgetdokumentet står att läsa att kommunen behöver möta medborgarna i en dialog på lika villkor, att kommunen måste söka upp medborgarna på deras arenor för att få fler att komma till tals. Det står dock inte specificerat hur och i vilka sammanhang detta ska ske, inte heller vad målet med den dialogen är. Det finns enligt ansvarig tjänsteman uppsatta mål att varje förvaltning/bolag ska ha minst en dialog med medborgarna varje år. Avsikten med dessa dialoger är att det ska ligga utanför det som varje förvaltning måste göra, så som exempelvis brukarundersökningar som Socialstyrelsen ställer krav på. Men en intervjuvad tjänsteman berättar att många felaktigt använder dessa obligatoriska möten med medborgare i sin återrapportering till utvecklingsenheten som exempel på medborgardialog.

62 Planeringsdirektiv och budget 2016-2018, sid. 33, <https://www.halmstad.se/download/18.4f10ea2e155d9f7dfe324ab2/1472030896994/planeringsdi- rektiv-med%2Bbudget-2016-2018.pdf>, Hämtad 2016-03-03

Det finns förhoppningar på att dialogerna ska locka folk och att människor ska engagera sig, men samtidigt påpekar en tjänsteman att det är oklart för många tjänstepersoner vad dialogerna är till för egentligen och vad de ska användas till. En av respondenterna betonar vikten av att vara ärlig och uppriktig mot medborgarna när det gäller vad de kan förvänta sig av mötena med kommunen och i vilka frågor medborgarna verkligen kan påverka.

Demokrati i Halmstads kommun är till största delen representativ. På hemsidan och i offentliga dokument talas det främst om delaktighet via val och engagemang i politiska partier, vilket är en bild som även de intervjuade bekräftar, där de betonar att partiarbete är den bästa möjligheten för människor att delta i den politiska processen. Att som kommuninvånare ställa en fråga till ansvarig kommunpolitiker är en relativt omständig process som alltid börjar skriftligen, går via en tjänsteman innan den slutligen lämnas över till berörd politiker, antingen i fullmäktige eller i en nämnd. Svaret på den ställda frågan ges skriftligen till frågeställaren, men protokollförs aldrig. Under ett år bedömer de tillfrågade att det ställs 4-5 frågor till politiker via denna väg. Ett sätt att öka medborgarnas insyn i den demokratiska processen är öppna nämndssammanträden, vilket inte finns i Halmstad. En respondent reagerade på beskedet att sammanträdena inte är offentliga med överraskning, det var inte en fråga han hade reflekterat kring tidigare, samtidigt sa en annan tillfrågad att han inte ansåg att Halmstad är redo för öppna sammanträden.

6.1.1 Deltagardemokrati i Halmstads kommun - en analys

Kommunen arbetar med demokratifrågor på olika sätt, men har ingen tydlig plan för *det gemensamma beslutsfattandet*; i vilka frågor och hur medborgarna ska bjudas in att delta i den demokratiska processen. En deltagardemokrati som fungerar är *självförverkligande*, och gör att medborgarna sätter sina egna intressen åt sidan till förmån för det gemensamma bästa, vilket är svårt att ta ställning till utifrån den empiri jag har samlat in. Med bakgrund av att bara 4-5 frågor ställs från medborgarna i kommunfullmäktige kan det tolkas som att de insatser som kommunen gör för ökad demokrati inte har lett till något *ökat politiskt engagemang* bland medborgarna, även om det behövs mycket mer empiriska studier för att dra några säkra slutsatser kring det.

6.1.2 Deliberativ demokrati i Halmstads kommun - en analys

Halmstads satsningar på att alla förvaltningar ska hålla minst en dialog med medborgarna varje år är en tydlig deliberativ inriktning. Däremot finns det enligt respondenter en bit kvar innan tjänstemän och politiker inser vikten och förstår varför *dialog ska vara tvåvägskommunikation* snarare än information. Den statliga Demokratiutredningen menar på att det är bättre att inte genomföra någon medborgardialog alls, än en dialog där medborgarnas synpunkter inte påverkar beslutet⁶³

”Det är ett problem om deltagarna i en medborgardialog inte på förhand känner till förutsättningarna för dialogen eller om de får intrycket att de faktiskt är med och påverkar beslut när det verkliga syftet är informationsinhämtning. Medborgardialoger där syftet inte är tydligt kommunicerat kan vara direkt skadliga för demokratin eftersom de kan leda till besvikelse och minskat förtroende

för den demokratiska beslutsprocessen.”⁶⁴

Det går att skönja ett osynligt glapp mellan medborgarna och politikerna i Halmstads kommun. Genom den modell kommunen har valt för att ställa frågor till Kommunfullmäktiges ledamöter bjuds medborgarna in att delta i politiken, men på politikernas villkor. Det är en förhållandevis komplicerad process att ställa en fråga till kommunfullmäktige, och under vägen från frågan ställts till svaret kommer den passerat genom tjänstemän och politiker. Det råder inte *politisk jämlikhet* - inget jämlikt förhållande mellan medborgare och politiker, utan politikerna har satt upp barriärer mellan dem och medborgarna som distansierar de folkvalda från de medborgare de representerar.

Det är viktigt att utveckla arenor där medborgare och beslutsfattare kan mötas, samtala och komma fram till gemensamma lösningar och beslut. Att ha öppna nämndssammanträden med möjlighet för medborgare att lyssna och även ställa frågor är ett bra sätt att öka såväl engagemanget som medborgarnas förståelse för de beslut som fattas, vilket också är viktigt i en demokrati. Även om du inte är nöjd med beslutet i sig ska du kunna känna dig trygg i hur beslutet har fattats och på vilka grunder. Samtidigt som det *ökar förståelse/acceptans för fattade beslut* ökar även förtroendet för beslutsfattarna och det sociala kapitalet stärks.

6.2 Vilka mål gällande medborgarnas delaktighet har Halmstads kommun haft under processen med Södra infarten och hur har kommunen arbetat med dessa mål i praktiken?

Det uppenbarade sig tidigt i arbetet med uppsatsen att det inte har funnits några konkreta, nedskrivna mål gällande medborgarnas delaktighet i processen. Trots detta har många, såväl politiker som tjänstemän, uttalat sig i media att de önskar att medborgarna engagerar sig mer i processen. Därmed kan man tolka det som att ett mål handlar om det som framgått i media; att kommunen önskar fler deltagare på samrådsmötena samt deltagare som representerar andra målgrupper än män över 65.

Målet att öka antalet engagerade och även nå en annan målgrupp beskrivs även i mina intervjuer av ett flertal respondenter, som lyfter fram att de förändrat samrådsmötets form för att få fler att engagera sig i processen. Men vad som gjorts för att verkligen hitta nya målgrupper, eller ”leta upp dem” som de själva säger i artikeln som citerats i uppsatsens inledning är oklart. Kommunen saknar ett tydligt svar på frågan hur de ska finna andra målgrupper. Det finns ett mål, men ingen plan för hur det ska uppnås och ingen gemensam lösning.

Lagen ställer krav på att medborgarna ska vara delaktiga i planprocessen och bjudas in till samråd, vilket kommunen självklart har gjort i Södra infarten. Men något mer konkret än så har inte gjorts. I andra projekt i kommunen har människor varit mer delaktiga, ofta redan från projektets början. Det har visat sig att när kommunen bjudit in och ökat medborgarnas möjlighet till delaktighet så

64 SOU 2016:5, s. 435

har intresset ökat och fler människor har engagerat sig. I Södra infarten är det bara ett enda samråd och inget mer. Det finns olika modeller som används i kommunen, bland annat utökad medborgardialog, men i Södra infarten har de lagt sig på en miniminivå. Flera respondenter funderar kring huruvida samråd som modell verkligen är det bästa forumet för att engagera människor. Några betonar även medborgarnas egna ansvar för att engagera sig, att det inte bara är kommunens uppdrag att uppmuntra delaktighet, utan att medborgarna har en skyldighet att engagera sig. Många lyfter fram att det saknas engagemang från medborgarnas sida och att de vaknar för sent. Frågan blir dock obesvarad kring hur de ska få människor att vakna tidigare.

De flesta av de intervjuade medger att kommunen inte har arbetat särskilt aktivt med att inkludera medborgarna i processen, förutom det som lagen kräver. Till stor del handlar det om att informera medborgarna om processen, snarare än en ömsesidig dialog. Denna bild delades av flera respondenter, såväl politiker som tjänstemän. Vissa menar att medborgarna kommer in alltför sent i processen, att det mer handlar om att de ska godkänna eller finslipa den framtagna planen snarare än att faktiskt vara med och utforma den. Det verkar dock vara ett ständigt diskuterat ämne, hur medborgarna ska engageras i större utsträckning. Flera respondenter lyfter fram problematiken kring att det är en liten skara, ofta samma grupp människor, som medverkar i olika samrådsmöten.

Inför samrådsmötet som hölls i november 2015 testades en ny modell för samråd för att öka medborgarnas engagemang på mötet. Upplägget på tidigare samråd som beskrivits ovan har gjort att vissa känner sig obekväma med att diskutera och ställa frågor, och det blir mer ett informationsmöte snarare än ett samråd, *”ett upplägg som snarare ledde till polarisering än dialog”*, som en respondent uttryckte det. Därför tog tjänstemän initiativ till att förändra samrådets upplägg vid det senaste mötet. Istället för diskussioner i plenum fick deltagarna efter en kort introduktion sätta sig i smågrupper, indelade utifrån intresseområde, vilket gav en bättre dialog med politiker och tjänstemän på plats. De som getts möjlighet att delta i samrådet är i första hand sakägarna i det direkta området, även om Södra infarten är en fråga som berör alla kommuninvånare. En respondent uttrycker det som att medborgarna i stort har möjlighet att påverka om de engagerar sig i den övergripande översiktsplanen eller trafikplanen. På samrådsmötena förs inga formella anteckningar av vad som sägs på mötet. De diskussioner som förs på mötena dokumenteras inte på något sätt. Politikernas beslutsunderlag baseras på de skriftliga förslag som lämnas in efter samrådet. En respondent berättade att de lär sig mycket av medborgarna på samrådsmötena, att de har kunskaper som politikerna saknar, vilket är ett bra exempel på när deliberativ demokrati fungerar på bästa sätt. Praxis i kommunen är att det är ordförande som går på samrådsmötet. Det innebär att dialogen i stort utförs mellan tjänstemän och medborgare. De som slutligen är de som fattar besluten, politiker i samhällsbyggnadsutskottet, är inte med i dialogen, utan den stannar mellan tjänstemän och medborgare vilket alltså innebär att medborgarnas argument och åsikter inte kommer alla beslutsfattare till del. De intervjuade tjänstemännen ser sig som garant för det gemensamma bästa. De uppger att företagarna och enskilda boende i området ser till sina egna intressen, men att de som tjänstemän ser till det stora hela.

När det gäller Andersberg planerar kommunen en informationskampanj inom den närmaste framtiden. Denna ligger dock efter samrådsmötet, vilket kan innebära att invånarna i Andersberg känner att de inte varit delaktiga i dialogen och att deras synpunkter inte har tagits tillvara, vilket kan leda till en brist på acceptans för fattade beslut. Flera respondenter medgav att de är ute och informerar främst för att förhindra att människor överklagar, snarare än för att lyssna på synpunkter och argument från medborgarna. Det kan därför tolkas som att själva syftet med information och dialog handlar om att få medborgarna att acceptera fattade beslut i högre grad och minska på antalet överklagade beslut.

6.2.1 Deltagardemokrati i Södra infarten - en analys

Kommunen är tvingade av gällande lagstiftning att bjuda in medborgarna till *gemensamt beslutsfattande* genom samrådsprocessen, vilket Halmstads kommun naturligtvis har gjort. Kommunen pratar om att de vill få fler engagerade, men när de ska bjuda in till samråd nöjer de sig med ett anslag på kommunens hemsida och en inbjudan i annons i dagspressen. De som får personlig inbjudan i brevlådan är de som är direkt berörda. Det blir då naturligt att de frågor som lyfts fram innehåller aktörernas egna intressen snarare än det allmänna bästa, modellen är inte *självförverkligande*.

Respondenterna har alla påpekat att Södra infarten är ett tekniskt projekt där det är svårt för gemene man att bidra om de inte har rätt kunskaper. Jag menar att om några projekt är svårare än andra måste kommunen ge sig in tidigare i processen, bidra till att höja kunskapsnivån och försöka engagera fler medborgare till delaktighet. Deltagardemokratisk teori har en tanke om att medborgares delaktighet i beslut som ligger dem nära leder till *ökat politiskt engagemang* även i större samhällsfrågor. Huruvida detta är fallet i Södra infarten är svårt att avgöra utifrån uppsatsens empiriska material, men flertalet respondenter påpekar att deltagandet i samråden inte har ökat, trots önskemål om detta från kommunen, varför jag kan anta att det inte heller haft någon påverkan på samhällsengagemanget i stort.

6.2.2 Deliberativ demokrati i Södra infarten - en analys

Som jag tidigare beskrivit bygger dialog i en deliberativ modell på *tvåvägskommunikation*, att deltagarna går in i samtalet förutsättningslöst, med ett öppet sinne för att ta del av motpartens argument och där ingen av deltagarna är låsta vid sin åsikt. Redan innan samrådsmötet fanns en artikel i Hallandsposten där följande uttalande står att läsa:

*”– Vi är mycket lyhörda och vill göra så bra lösningar som möjligt för medborgarna, men vägen ska trots allt fram, säger Torsten Rosenqvist, projektsamordnare på kommunens samhällsbyggnadskontor.”*⁶⁵

Redan från starten sätter kommunen på detta sätt ribban för dialogen. Synpunkter kan lämnas och kommunen kan lyssna, men alltid med utgångspunkten att det inte går att stoppa projektet. Därmed

65 Nya Södra infarten tar form - Hallandsposten 2015-10-30

stängs vissa medborgare ute från dialogen redan från starten, exempelvis Klimataktion Halmstad som vill stoppa projektet helt och hållet på grund av dess påverkan på miljön⁶⁶.

Deras *acceptans för fattade beslut* riskerar att minska när de inte känner att de får delta i dialogen utifrån deras villkor. De insatser som beskrivits angående information till invånarna i Andersberg tyder på att kommunen strävar efter att öka acceptans för fattade beslut, men det görs med hjälp av information snarare än dialog.

Politisk jämlikhet uppnås genom att de som är direkt berörda av Södra infarten bjuds in till dialog, som exempelvis sommarstugeägare i området eller företagare som har sina verksamheter längs Södra infarten. Ordförande i samhällsbyggnadsutskottet är med på samrådsmötet och hälsar välkommen och öppnar mötet. Tjänstemännen får sedan ordet för att presentera information om projektets olika delar. I publiken sitter intresserade medborgare som lyssnar på vad som sägs från scenen och får tycka till när ordet blir fritt. Det råder ingen jämlikhet mellan de olika aktörerna, och tjänstemännen blir en elit som sitter på kunskaper och fakta. Hela miljön för samrådet inbjuder inte till dialog på lika villkor. Förändringar har gjorts över mötets utformning, men det handlar mest om att få människor att våga prata i mindre grupper än i plenum, snarare än om att förbättra dialogen i sig.

66 Fry's projektet med södra infarten - Hallandsposten 2015-11-06,

7. SLUTSATSER

7.1 Svar på frågeställningarna

- 1. Vilka kommunövergripande riktlinjer finns i Halmstads kommun gällande frågor om medborgarnas delaktighet i politiska beslut, och hur kan dessa kopplas till teorier om deltagardemokrati och deliberativ demokrati?

Svaret på denna fråga blir något oklar utifrån det empiriska materialet. Politiker och tjänstemän i kommunen har olika uppfattning om vilka riktlinjer som finns och hur de har arbetat med dessa. Det finns grundläggande mål för demokrati i Planeringsdirektiv och budgettext, men dessa är övergripande och relativt vagt formulerade. Medborgarna har möjlighet att delta i den demokratiska processen på olika sätt, men det är ganska svårtillgängligt att delta i den politiska processen som medborgare i Halmstad, och den representativa demokratin är stark i kommunen. Utifrån vad kommunen gör beträffande dialog inom varje förvaltning, i förhållande till vad som görs beträffande att öka medborgarnas aktiva deltagande i den demokratiska processen i kommunen, är det min tolkning att kommunen arbetar mer för deliberativ demokrati snarare än deltagardemokrati.

- 2. Vilka mål gällande medborgarnas delaktighet har Halmstads kommun haft under processen med Södra infarten och hur har kommunen arbetat med dessa mål i praktiken?

Det finns inga konkreta mål fastställda av kommunen utöver det som lagen kräver, men inom arbetsgruppen talas det om att öka deltagandet och att nå en annan målgrupp. Denna bild har även visats utåt i media och i de intervjuer jag genomfört, varför ett informellt mål om att sprida deltagandet bland andra och större grupper av medborgare kan identifieras. Kommunen har ändrat upplägget på samrådsmötena i hopp om att få fler människor engagerade.

7.2 Uppsatsens bidrag till forskningen

Genom denna fallstudie av hur en kommun implementerar deltagardemokratiska och deliberativa värden i det dagliga arbetet hoppas jag ha kunnat bidra med kunskap om medborgarnas delaktighet i politiska processer, teorierna bakom och hur dessa kan användas i praktiken i det politiska arbetet. Mitt mål har varit att skriva en uppsats som inte bara tillför något till akademien, utan kanske främst till de som arbetar med demokratifrågor i det dagliga. Jag har velat få läsaren att reflektera över vikten av att arbeta med demokratifrågor på olika sätt, och komma till insikt om att demokrati är en ständigt pågående process som aldrig blir färdigställd. Därför är det av högsta vikt att beslutsfattare och tjänstemän har konkreta mål och verktyg att utgå ifrån, vilka ständigt behöver omarbetas utifrån samhällets utveckling. Att studera kommuners demokratiarbete, analysera uppsatta mål och utvärdera måluppfyllelse är en viktig uppgift för statsvetenskapen. Samrådsprocessen är styrd av Plan och Bygglagen och intressant att analysera utifrån ett statsvetenskapligt perspektiv, inte bara

utifrån vad som står i lagen, utan även att se bakåt till lagens anda och lagstiftarens intentioner. Birgitta Henecke poängterar att huruvida planprocessen är demokratisk eller ej beror på vilken demokratimodell men utgår från. Det beror även på om man studerar processen utifrån de formella förutsättningar som lagen ger, eller om man studerar de reella förutsättningar som skapas i praktiken.⁶⁷ Henecke har i sin avhandling studerat konflikterna som uppstår i arbetet med fysisk planering, hennes perspektiv är huvudsakligen en sociologisk utgångspunkt som diskuterar maktrelationer, och de kontroverser som uppstår. Även om Henecke varit en viktig inspirationskälla i mitt arbete har jag valt en annan inriktning. Heneckes kapitel kring Planering och Demokrati var det som jag ville utveckla mer. Med denna uppsats har jag velat studera planprocessen utifrån två teoretiska inriktningar i demokratiforskningen, deltagardemokrati och deliberativ demokrati. Jag ville studera hur en kommun resonerar kring och arbetar med demokratifrågor i praktiken, inom ett område som kanske inte i första hand förknippas med demokrati och delaktighet. Processen kring att utveckla ett vägnät i en kommun är i högsta grad teknisk och tjänstemannastyr, men genom lagstiftning krävs det att medborgarna ges rätt till insyn och delaktighet i processen.

Det finns en uppmaning från staten genom Demokratiutredningen att öka medborgarnas deltagande i samhället på olika sätt, vi har lagstiftning som kräver att medborgarna har rätt att ha synpunkter på planprocessen. Samtidigt finns det krav på effektivitet och snabba beslutsvägar från de som ska utföra arbetet åt kommunerna. Denna motsättning är intressant att studera vidare kring, och jag hoppas att denna uppsats har gett ökad kunskap men framför allt inspiration till vidare forskning i ämnet.

67 Henecke, 2006, sid.183

8. AVSLUTNING

I arbetet med denna uppsats har det mer och mer klarnat för mig hur oerhört komplext demokratiarbete är. Det är för de flesta en självklarhet att demokrati är bra, och det är ett system som vi tror på i samhället. Men vad som inte är lika självklart är hur demokratin ska utvecklas, hur vi ska jobba för att människor ska kunna delta samt vilka krav och förväntningar vi har på de inblandade.

Halmstads kommun har en god vilja att driva demokratiarbetet i kommunen framåt, vilket är väldigt viktigt. Det finns i kommunen olika metoder för delaktighet som provas men det saknas riktlinjer för när de olika metoderna ska användas, och där ser jag en möjlighet för kommunen att utvecklas ytterligare. Det viktiga i sammanhanget är att den goda viljan finns och öppenheten för att testa olika modeller för att öka medborgarnas möjligheter till påverkan. I det arbetet är det inte verktygen i sig som är de viktiga, det viktiga är att det finns gemensamma spelregler, att alla är överens om vilka förväntningar som finns samt i vad och när de inblandade kan påverka. För att tydliggöra demokratiarbetet finns det mycket att vinna med att ha ansvariga på såväl politisk nivå som på tjänstemannanivå.

Idag, men än mer i framtiden, står vi inför en kamp om medborgarna, kommunerna behöver växa och få fler invånare. I denna kamp blir det viktigt att kunna vara attraktiv för medborgarna, och frågor kring delaktighet blir en viktig konkurrenskraft för kommunerna. Det handlar om att vara tydlig och visa ”Kom hit! Här utvecklar vi kommunen tillsammans!” Dagens medborgare kräver möjlighet till delaktighet och morgondagens medborgare kommer att ställa andra krav på delaktighet, öppenhet och kontakt med de folkvalda. Nya arenor för möten mellan medborgare och beslutsfattare bör utvecklas i samhället, liksom nya former för dialog och delaktighet.

När vi uppmuntras till deltagande tar vi fram det bästa ur individen. Genom samverkan och delaktighet kan vi ta del av individers kreativitet och kunskap, och vi lär av varandra i en ständigt pågående process. På så sätt stärker vi demokratin i stort och i smått. På så sätt bygger vi i gemenskap det goda samhället.

9. LITTERATURFÖRTECKNING

Tryckta källor

Adman, Per, *Deltagardemokrati genom arbetsplatsdemokrati: Om en teoris uppgång och fall... och återkomst?, I Demokratins Mekanismer*, Gilljam & Hermansson (red.), 2003, Liber AB, Malmö

Andersson, Monica, *Politik och stadsbyggande – Modernismen och byggnadslagstiftningen*, 2009, Departement of political science Stockholm University

Bryman, Alan, *Samhällsvetenskapliga metoder*, 2008, Liber Ab, Stockholm

Esaiasson, Peter, Giljam, Mikael, Oscarsson, Henrik, Wängnerud, *Metodpraktikan –konsten att studera samhälle, individ och marknad*, 2007, Norstedts juridik, Stockholm

Gilljam, Mikael & Hermansson, Jörgen (red.), *Demokratins mekanismer*, 2003, Liber AB, Malmö

Granberg, Mikael, *Från lokal välfärdsstat till stadspolitik - Politiska processer mellan demokrati och effektivitet: Vision Mälarstaden och Östra hamnen i Västerås*, 2004, Örebro University, University Library

Henecke, Birgitta, *Plan & protest – En sociologisk studie av kontroverser, demokrati och makt i den fysiska planeringen*, 2006, Sociologiska institutionen, Lundsuniversitet

Jarl, Maria, *Deltagardemokraterna och den representativa demokratin, i Demokratins mekanismer*, Gilljam & Hermansson (Red.) 2003, Liber AB, Malmö

Jodal, Ola, *Fem frågetecken för den deliberativa demokratin, i Demokratins mekanismer*, Gilljam & Hermansson (Red.) 2003, Liber AB, Malmö

Karlsson, Christer, *Den deliberativa drömmen och politisk praktik - samtalsdemokrati eller elitdiskussion?, i Demokratins mekanismer*, Gilljam & Hermansson (Red.) 2003. Liber AB, Malmö

Khakee, Abdul, *Samhällsplanering. Nya mål, perspektiv och förutsättningar*, 2000, Studentlitteratur AB, Lund

Montin, Stig & Granberg, Mikael, *Moderna kommuner*, 2013, Liber AB, Stockholm

Pateman, Carole, *Participation and democratic theory*, 2000, Cambridge University press.

Teorell, Jan, *Demokrati och deltagande. Tre ideal i teorin och praktiken*, i Gilljam & Hermansson (Red.), 2003, Liber AB, Malmö

Internetkällor:

Ehrén, Karolina, *Medborgardeltagande – Demokrati i planprocessen?* 2010, Kandidatuppsats, Blekinge Tekniska Högskola

<http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:833072/FULLTEXT01.pdf>

Hämtad 2016-03-02

Frys projektet med Södra infarten. Hallandsposten 2015-11-06

<http://www.hallandsposten.se/åsikter/debatt/frys-projektet-med-södra-infarten-1.360774>

Hämtad 2017-03-05

Karlsson, David, Gilljam, Mikael, 2014, *Den lokala demokratins utmaningar, Rapport i Demokratiutredningen 2014*, <https://demokratiutredningen.files.wordpress.com/2015/04/karlsson-gilljam-den-lokala-demokratins-utmaningar.pdf>

Hämtad 2016-03-06

Kommittédirektiv 1992:104, Översyn av plan- och bygglagen m.m.

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/kommittedirektiv/oversyn-av-plan--och-bygglagen-mm_GGB1104

Hämtad 2017-03-05

Kommittédirektiv 1998:100, Tilläggsdirektiv till Demokratiutredningen (SB 1997:01)

http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utredningar/Kommittedirektiv/Tillaggsdirektiv-till-Demokrat_GMB1100/#Kommitténs%20nuvarande%20uppdrag

Hämtad 2016-03-31

Nya Södra infarten tar form. Hallandsposten 2015-10-30

<http://hallandsposten.se/nyheter/halmstad/1.4422788-nya-sodra-infarten-tar-form?m=print>

Hämtad 2016-03-22

Planeringsdirektiv med Budget 2016 - 2018 Halmstads Kommun

<https://www.halmstad.se/download/18.4f10ea2e155d9f7dfe324ab2/1472030896994/planeringsdirektiv-med%2Bbudget-2016-2018.pdf>

Hämtad 2016-03-03

Planprocessen – normalt förfarande

<https://www.halmstad.se/byggabomiljo/planerochmarkfragor/planprocessennormaltforfarande.3721.html>

Hämtad 2016-04-05

Prop.1985/86:1 med förslag till ny Plan och Bygglag

<https://data.riksdagen.se/fil/799D7D3F-CC0B-4728-A67C-EF70D367F028>

Hämtad 2017-03-05

Samråd i ny form om infart. Hallandsposten 2015-11-02

<http://hallandsposten.se/nyheter/halmstad/1.4432281-samrad-i-ny-form-om-infart>

Hämtad 2016-03-22

SOU 2000:1, En uthållig demokrati! Politik för folkstyre på 2000-talet,

<http://www.regeringen.se/contentassets/69008696fa114a81837274bbf623793b/en-uthallig-demokrati---politik-for-folkstyrelse-pa-2000-talet>

Hämtad 2016-03-06

SOU 2015:96 Låt fler forma framtiden

http://www.regeringen.se/contentassets/d07d9de947cf4709bdb8feb527bfec45/sou_2015_96_webbpublicering.pdf

Hämtad 2016-03-06

SOU 2016:5 Låt fler forma framtiden

<http://www.regeringen.se/contentassets/16dfd1fed76e42dd9f40c9229637e44b/lat-fler-forma-framtiden-sou-20165-del-a.pdf>

Hämtad 2016-03-06

BILAGA 1

De avsnitt i Plan och Bygglag (1987:10) som avser medborgarnas rätt till delaktighet i planprocessen:

”När förslag till översiktsplan eller till ändring av planen upprättas, skall kommunen samråda med länsstyrelsen samt regionplaneorgan och kommuner som berörs av förslaget. De myndigheter samt de sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd.” (4 kap. 3 § PBL)

”Syftet med samrådet är att förbättra beslutsunderlaget och att ge möjlighet till insyn och påverkan. Under samrådet bör motiven till förslaget, planeringsunderlag av betydelse samt förslagets innebörd och konsekvenser redovisas.” (4 kap. 4 § PBL)

”Innan översiktsplanen eller en ändring av den antas, skall kommunen ställa ut planförslaget under minst två månader. Den som vill lämna synpunkter på förslaget skall göra detta skriftligen under utställningstiden.” (4 kap. 6 § PBL)

”En kungörelse om utställningen av planförslaget skall före utställningstidens början anslås på kommunens anslagstavla och införas i ortstidning. Av kungörelsen skall det framgå var utställningen äger rum samt inom vilken tid, på vilket sätt och till vem synpunkter på förslaget skall lämnas. Om förslaget avser en ändring av översiktsplanen, skall det framgå av kungörelsen.” (4 kap 7 § PBL)

”När program utarbetas och när förslag till detaljplan upprättas, skall kommunen samråda med länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och kommuner som berörs av programmet eller förslaget. Sakägare och de bostadsrättsinnehavare, hyresgäster och boende som berörs av programmet eller förslaget samt de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av programmet eller förslaget skall beredas tillfälle till samråd.” (5 kap. 20 § PBL)

”Syftet med samråd är att förbättra beslutsunderlaget och att ge möjlighet till insyn och påverkan. Under samråden bör kommunen redovisa planeringsunderlag av betydelse samt de viktigaste följderna av förslaget. När det finns program eller miljökonsekvensbeskrivning, skall även dessa redovisas. Vid samråd om ett förslag till detaljplan skall motiven till förslaget redovisas.” (5 kap. 21 § PBL)

”Innan detaljplanen antas, skall kommunen ställa ut planförslaget under minst tre veckor. Den som vill lämna synpunkter på förslaget skall göra detta skriftligen under utställningstiden.” (5 kap. 23 § PBL)

”Vid enkelt planförfarande skall länsstyrelsen och de som anges i 25 § första stycket beredas tillfälle till samråd. När förslag till detaljplan föreligger skall de underrättas om detta och, om de inte godkänner förslaget, under minst två veckor ha tillfälle att skriftligen lämna synpunkter på förslaget. Denna tid kan förkortas om alla berörda är ense om det. En sammanställning av inkomna synpunkter och förslag med anledning av dem skall redovisas i ett särskilt utlåtande som skall fogas till handlingarna i ärendet.” (5 kap. 28 § PBL)

”Beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan får överklagas endast av den som senast under utställningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte blivit tillgodosedda. Om bestämmelserna för enkelt planförfarande har tillämpats, får beslutet överklagas endast av den som enligt 5 kap. 28 § har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda. Om ett planförslag efter utställningen eller, när bestämmelserna om enkelt planförfarande tillämpats, efter det att underrättelse skett enligt 5 kap. 28 § andra stycket ändras till nackdel för någon, får han, utan hinder av bestämmelserna i första stycket av denna paragraf, överklaga beslutet. Bestämmelserna i första stycket utgör inte heller hinder mot att överklaga beslutet på den grunden att det inte har tillkommit i laga ordning.” (13 kap. 5 § PBL)

BILAGA 2

Brevet som skickades till de personer som var inblandade i Södra infartens projekt.

Hej Namn!

Mitt namn är Rene Jaramillo och jag läser Samhällsanalys och kommunikation på Högskolan i Halmstad. Just nu håller jag på att skriva min kandidatuppsats i statsvetenskap som är en del av Exjobb i samverkan, ett samarbete med Halmstads kommun angående Södra infarten. Syftet med uppsatsen är att utifrån teorier om deltagardemokrati och deliberativ demokrati granska hur Halmstad kommun har arbetat med medborgarnas delaktighet i planprocessen gällande Södra infarten.

Jag vänder mig till dig som är xxxxxxxx med en förfrågan om du kan ställa upp på en intervju angående temat för studien.

Jag skulle vara väldigt tacksam om du kunde ställa upp och dela med dig av dina synpunkter, erfarenheter och kunskaper kring arbetet med Södra infarten och vad som har gjorts för att engagera medborgarna i processen. Intervjuerna kommer att äga rum under vecka 14 och jag är tillgänglig från måndag till fredag den veckan. Jag är tacksam om du kan lämna förslag på lämpliga tider under den veckan som passar för dig.

Tack på förhand. Väntar på ditt svar

Med vänlig hälsning

Rene Jaramillo
renjar15@student.hh.se
073-529 52 32

Brevet som skickades till de personer som var inblandade i det övergripande demokratiarbetet i Halmstads kommun.

Hej namn!

Mitt namn är Rene Jaramillo och jag läser Samhällsanalys och kommunikation på Högskolan i Halmstad. Just nu håller jag på att skriva min kandidatuppsats i statsvetenskap som är en del av Exjobb i samverkan, ett samarbete med Halmstads kommun angående Södra infarten. Syftet med uppsatsen är att utifrån teorier om deltagardemokrati och deliberativ demokrati granska hur Halmstads kommun har arbetat med medborgarnas delaktighet i planprocessen gällande Södra infarten.

Jag vänder mig till dig som är xxxxxxxx med en förfrågan om du kan ställa upp på en intervju angående hur Halmstads kommun jobbar med demokratifrågorna och vilka verktyg som finns i kommunen för att vara delaktig i den demokratiska processen. Vilka program, policy eller dokument är aktuella när det gäller demokratiområdet?

Jag skulle vara väldigt tacksam om du kunde ställa upp och dela med dig av dina synpunkter, erfarenheter och kunskaper kring kommunens övergripande arbete samt arbetet med Södra infarten och vad som har gjorts för att engagera medborgarna i processen. Intervjuerna kommer att äga rum under vecka 14 och jag är tillgänglig från måndag till fredag den veckan. Jag är tacksam om du kan lämna förslag på lämpliga tider under den veckan som passar för dig.

Tack på förhand. Väntar på ditt svar

Med vänlig hälsning

Rene Jaramillo
renjar15@student.hh.se
073-529 52 32

BILAGA 3

Här en samling av frågorna som ställdes på de intervjuerna, olika respondenter har fått olika frågor beroende på deras roll i kommunen.

- På vilket sätt har ni arbetat för att få medborgarna delaktiga i projektet Södra infarten?
- Vilka ser du har varit drivande i att engagera medborgarna? Tjänstemän, politiker?
- På vilket sätt har ni tittat på kommunens övergripande policydokument gällande demokratifrågor när ni har planerat arbetet?
- Vilka kontakter har du som projektsamordnare med kommunens utvecklingsstrateg?
- Hur går ni tillväga för att planera ett samrådsmöte? Vilka är ansvariga? Skiljer arbetet sig åt mellan olika projekt eller går det på rutin?
- Det senaste samrådet beskrevs som ett något annorlunda samråd i Hallandsposten. Vad var annorlunda?
- Vem tog beslut om att förändra samrådets utformning? Hur gick resonemanget?
- Är ni fria att utforma samrådet hur ni vill eller känner ni er styrda av vad lagen kräver (PBL)?
- Om du har erfarenhet från planeringsarbete innan 1997, hur var det då innan medborgarna inkluderades i processen? Har det blivit bättre eller sämre? Utveckla
- Hur många deltog i samrådet? Såväl medborgare som tjänstemän, politiker och andra aktörer. Vilka andra aktörer? Är ni nöjda med det resultatet? Om inte, hur går ni vidare?
- Vad förväntar ni er att medborgaren ska leverera? Är det ett sätt att få fram enskildas intresse eller det allmänna bästa? Är det rätt system för att få fram det allmänna bästa?
- Vad händer med resultatet? Förs det anteckningar? Sprids dessa vidare till politiker? Om ja, vilka? När? Är det handlingar som medborgare kan ta del av?

- Av de förslag som kom upp på samrådet, hur många lämnades in skriftligen till kommunen efter samrådet?
- Hur tar ni tillvara på medborgarnas synpunkter, de som inte har lämnats in till skriftliga förslag till kommunen?
- Södra infarten var aktuell redan 2008, då verkade det helt bestämt att det skulle genomföras, men lades på is. I vilken utsträckning har ni använt underlagen från föregående samråd? Hur skiljer dessa sig från dagens projekt?
- Enligt ditt sätt att se det, har medborgarna verklig möjlighet att påverka utfallet i planprocessen eller handlar samråden mer om att föra dialog och samtala om processen utan att beslut fattas? Skulle medborgarna i praktiken kunna stoppa hela projektet? (Klimataktion Halmstad vill lägga projektet på is)
- Hur delaktiga är medborgarna i allmänhet i frågor som rör ditt utskott?
- På vilket sätt skiljer sig medborgardeltagandet i Södra infarten från andra detaljplaner? Mer eller mindre engagemang från medborgarna?
- På vilket sätt har ni arbetat för att få medborgarna delaktiga i projektet Södra infarten?
- Vilka ser du har varit drivande i att engagera medborgarna? Tjänstemän, politiker?
- Ny form för samrådsmöte. Hur var det tidigare och hur ser det ut idag?
- Varför har samrådet förändrats och vem har tagit initiativ till det?
- Vilken effekt har förändringarna haft på medborgardelaktighet?
- Var du med på samrådsmötet i november? Dina intryck från mötet?
- Hur tar du med dig medborgarnas synpunkter i det fortsatta arbetet?
- Vad har Halmstads kommun gjort för att engagera medborgarna utöver det som lagen kräver.

- Vad förväntar ni er att medborgaren ska leverera? Är det ett sätt att få fram enskildas intresse eller det allmänna bästa?
- Är arbetet med samråd rätt system för att få fram det allmänna bästa?
- Hur aktiva är ni politiker med att utveckla demokratifrågor och delaktighet?
- Enligt ditt sätt att se det, har medborgarna verklig möjlighet att påverka utfallet i planprocessen eller handlar samråden mer om att föra dialog och samtala om processen utan att beslut fattas? Skulle medborgarna i praktiken kunna stoppa hela projektet? (Klimataktion Halmstad vill lägga projektet på is)
- Hur aktiva är medborgarna i Halmstad när det gäller att ställa frågor i Fullmäktige?
- Vad gör Halmstads kommun för att engagera medborgarna i den kommunala verksamheten? Är ni nöjda med demokratiarbetet i kommunen eller kan det utvecklas? På vilket sätt?
- Vad förväntar ni er att medborgaren ska leverera? Vill ni ha aktiva medborgare, på vilket sätt?
- Hur pass aktivt är arbetet med demokratifrågor i kommunala nämnder och utskott?
- Hur aktiva är politikerna i kommunen med att utveckla demokratifrågor och delaktighet?
- Finns det någon politiker som har huvudansvaret/övergripande ansvar för demokratifrågor i kommunen?
- Finns det något övergripande demokratiprogram/policydokument i kommunen?
- Om ja, När gjordes den senaste revideringen av programmet? Vilka deltog i det arbetet?
- Vad förväntar ni er att medborgaren ska leverera?
- Är arbetet med samråd rätt system för att få fram det allmänna bästa?
- På hemsidan hänvisas medborgarna till brev eller e-post för att ställa frågor och påverka i kommunen, inga telefonnummer finns att hitta till de ansvariga politikerna. Finns det en tanke bakom detta?

- Processen för att delta i Halmstads kommun, att frågor måste ställas skriftligen, att tjänstemän gör en första sortering av frågan och där det inte finns direkta kontaktvägar till respektive politiker, tror du att det begränsar eller uppmuntrar till delaktighet?

- Vem har utformat den processen?

BILAGA 4

Kontaktpersoner

Halmstad Direkt

035-13 70 00

direkt@halmstad.se

Andersson, Bertil

2:e vice ordförande Samhällsbyggnadsutskottet

Socialdemokraterna

Intervju den 6 april 2016

Hansson, Mattias

Utvecklingsstrateg

Halmstads kommun

Intervju den 7 april 2016

Johansson, Christer

Projektledare Södra infarten

Halmstads kommun

Intervju den 7 april 2016

Oretorp, Henrik

Ordförande Samhällsbyggnadsutskottet

Centerpartiet

Intervju den 5 april 2016

Rosenqvist, Torsten

Projektsamordnare Södra infarten

Halmstads kommun

Intervju den 29 mars 2016

Rydén, Johan

Ordförande kommunfullmäktige

Moderaterna

Intervju den 6 april 2016

Wetterlund, Aron

Planarkitekt

Halmstads kommun

Intervju den 7 april 2016

Rene Jaramillo



Besöksadress: Kristian IV:s väg 3
Postadress: Box 823, 301 18 Halmstad
Telefon: 035-16 71 00
E-mail: registrator@hh.se
www.hh.se