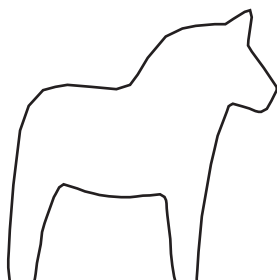




Blekinge Tekniska Högskola
Fysisk Planering
2016

Samverkan mellan kommuner - hur påverkar det medborgardeltagandet?

Fallstudier av tre kommuner i Dalarna.



Sandra Håmås & Anna Söderström
Kandidatarbete 15 hp
Fysisk Planering
Blekinge Tekniska Högskola
Karlskrona 2016-05-25

Titel: *Samverkan mellan kommuner - hur påverkar det medborgardeltagandet?
Fallstudier av tre kommuner i Dalarna.*



Författare: Sandra Håmås och Anna Söderström, FP13
Examinator: Ingrid Persson
Handledare: Sabrina Fredin

Kandidatarbete 15hp
Kurskod FM1473
Kandidatprogrammet för Fysisk Planering, 180 hp
Blekinge Tekniska Högskola
SE-371 79 Karlskrona
Sverige

Förord

Denna studie omfattar det avslutande arbetet i programmet för Fysisk Planering och utfördes under våren 2016.

Vi vill passa på att tacka Sabrina Fredin, vår handledare, för att du tagit dig tid att ordentligt sätta dig in i vårt arbete och att du alltid har varit snabb att svara på våra många frågor.

Sammanfattning

Denna studie handlar om hur kommuner med olika förutsättningar arbetar med medborgardeltagande. Studien grundas på antagandet att en mindre kommun med svaga resurser kan få svårigheter i arbetet med medborgardeltagande. Detta antagande utreds i en jämförelse mellan en kommun som arbetar med ett enskilt plankontor och två kommuner av liknande storlek som samarbetar med en gemensam stadsbyggnadsförvaltning. Forskningen har fokuserat på hur planarkitekterna själva upplever att arbetet med medborgardeltagandet har fungerat i deras kommun. För att komplettera planerarnas åsikter behandlas också kommunala dokument i studien. Arbetet är en del av kandidatprogrammet Fysisk Planering och handlar om medborgardeltagande som är en viktig del av den fysiska planeringen. I uppsatsen går det att läsa om de kommuner som har valts ut, deras bakgrund, hur de arbetar med medborgardialoger samt vilka skillnader som finns mellan de två fallen. Då det ena fallet innefattar två kommuner som samarbetar inom planeringsområdet finns det också i uppsatsen utredningar kring hur kommuner kan samverka, hur samarbetet ser ut i det här fallet samt hur en sådan samverkan kan påverka arbetet med medborgardeltagandet.

Finns det några vidare funderingar eller frågor hänvisas läsaren att kontakta författarna via deras mail på:

Sandra Håmås:
sandrahamas@hotmail.com

Anna Söderström:
annasoderstrom2@hotmail.com

Tack för visat intresse.

Sandra & Anna
Karlskrona 2016

Abstract

This study is about how municipalities with different qualifications are working with citizen participation. The study is based on the assumption that a small sized municipality with weak resources may have difficulties in the work of civic participation. This assumption is further investigated with a comparison between a municipality working with an individual planning office and two municipalities of similar size that collaborate with a mutual office for urban management. The research is focusing on how the planners themselves feel that the civic participation has worked in their municipality. Municipal documents are also used in this study next to the planners' opinions to complete what might be missing. The study is part of the bachelor program Fysisk Planering (Spatial planning) and therefore the study includes civic participation which is a very important part of spatial planning. In the paper you can read about the municipalities that have been selected, their background, how they work with civic participation and what differences there are between the cases. Because of the fact that one of the cases includes two municipalities that cooperate in the planning field there is also a focus in the study on how this cooperation could look like, how it works in this case and at last how a cooperation like this can affect the work of the citizen participation in the municipalities.

If there are any further questions the reader is referred to send these to the authors via their e-mail addresses:

Sandra Håmås:
sandrahamas@hotmail.com

Anna Söderström:
annasoderstrom2@hotmail.com

Thank you for showing interest.

Sandra & Anna
Karlskrona 2016

Keywords: Citizen Participation, spatial planning, municipal cooperation and civil dialogue

Innehåll

1. INLEDNING	11
1.1 Bakgrund.....	12
1.2 Syfte.....	12
1.3 Problemformulering.....	13
1.4 Frågeställning.....	13
1.5 Avgränsning.....	13
1.6 Disposition.....	14
1.7 Definition av begrepp.....	15
2. METOD	17
2.1 Forskningsdesign.....	18
2.1.1 Fallstudie.....	18
2.2 Metod.....	19
2.2.1 Intervjuer.....	19
2.2.2 Dokumentanalys.....	22
2.3 Argumentation för valda metoder.....	23
3. TEORETISKT RAMVERK	25
3.1 Teori.....	26
3.1.1 Kommunikativ planeringsteori.....	26
3.1.2 Identifierade begrepp utifrån teorin.....	27
3.2 Områdesöversikt.....	28
3.2.1 Medborgardeltagandet i Sverige.....	28
3.2.2 Medborgardeltagandet enligt lagstiftningen.....	29
3.2.3 Kommuner i samverkan.....	30
3.2.4 Identifierade begrepp utifrån områdesöversikten.....	31
3.3 Forskningsöversikt.....	32
3.3.1 Delaktighetstrappa.....	32
3.3.2 Identifierade begrepp utifrån forskningsöversikten.....	34
3.4 Lista över identifierade begrepp.....	35
4. EMPIRI	37
4.1 Inledning.....	38
4.2 Resultat Fall 1.....	38
4.2.1 Bakgrund Mora.....	38
4.2.2 Bakgrund Orsa.....	39
4.2.3 Samverkan.....	39
4.2.4 Medborgardeltagande i kommunerna.....	42

Innehåll

4.3 Analys Fall 1.....	49
4.3.1 Dialog, kommunikation, samråd och utökad medborgardialog.....	49
4.3.2 Medborgare och process.....	51
4.3.3 Samverkan.....	52
4.3.4 Delaktighet och inflytande.....	53
4.4 Resultat Fall 2.....	55
4.4.1 Bakgrund.....	55
4.4.2 Medborgardeltagande i kommunen.....	56
4.4.3 Samverkan.....	58
4.5 Analys Fall 2.....	59
4.5.1 Dialog, kommunikation, samråd och utökad medborgardialog.....	59
4.5.2 Medborgare och process.....	62
4.5.3 Samverkan.....	63
4.5.4 Delaktighet och inflytande.....	64
4.6 Jämförelse av de två fallen.....	66
4.6.1 Sammanfattning.....	66
4.6.2 Jämförelse.....	67
5. DISKUSSION & SLUTSATS	69
5.1 Inledande diskussion.....	70
5.2 Återkoppling till frågeställningarna.....	70
6. KÄLLFÖRTECKNING	73

1. INLEDNING

I detta kapitel presenteras uppsatsens bakgrund, syfte och problemställning. Problemställningen är starten på den röda tråd som går genom hela uppsatsen. Kapitlet avslutas med en begreppsdefinition för att klargöra vissa av de begrepp som använts i studien.

1.1 Bakgrund

Medborgardeltagande är en viktig del i den fysiska planeringen och har sedan Plan- och bygglagen (PBL) fastställdes 1987 fått en växande roll. Samråd är idag enligt lagen ett obligatoriskt inslag i planeringsprocessen och där ges medborgaren en chans att yttra sig och lämna in åsikter. Det är av stor vikt att medborgarna får chans att yttra sig om planförslag för att beslutsunderlaget ska få en stark grund. En god dialog med medborgarna ökar också förtroendet mellan planerarna och kommunens invånare. För att kommuner ska kunna arbeta med medborgardeltagande enligt PBL, men även arbeta med medborgardialog som sträcker sig utöver det lagstadgade minimumet, krävs resurser och personal som har kunskap om detta ämne (Boverket, 2016d). Tillgången till dessa resurser och personal varierar från kommun till kommun och i vissa fall kan det komma att krävas att kommunen tar till andra medel för att uppnå den önskvärda nivån på arbetet med medborgardeltagande. Det kan handla om att kommuner sinsemellan lånar tjänster av varandra under en viss period eller att närliggande kommuner väljer att samverka och slå ihop nämnder eller förvaltningar i frågor om samhällsplanering eller liknande (SKL, 2014:10).

Genom lagändringar de senaste 10 åren har det blivit enklare för kommuner att samverka inom miljö- och byggområdet (SKL, 2014:3). En sådan samverkan mellan flera kommuner eller grannkommuner ökar möjligheterna till specialkompetens, tillgång till mer kunskap och expertis inom olika områden. Samarbetet kan ske på flera olika sätt, dels kan det finnas ett byte av tjänster under en begränsad tid och dels kan det finnas en gemensam organisation mellan två eller flera kommuner som samarbetar med olika frågor (SKL, 2014:10). Enligt 11 kap. 4§ PBL och 26 kap. 7§ i Miljöbalken (MB) får en kommun komma överens med en annan kommun om att låta olika tillsynsuppgifter överföras mellan kommunerna. I Sverige finns idag drygt 60 fall där kommuner har bildat gemensamma organisationer med andra kommuner inom miljö- och byggområdet. Vanligast rör det sig om kommuner som har en gemensam nämnd men det finns några kommuner som samarbetar med separata nämnder (SKL, 2014:39,26). Gemensamma förvaltningar och organisationer kan beröra flera områden då det kommunala arbetet rör allt från miljö och samhällsplanering till vård och omsorg. Frågan är dock om ett samarbete mellan kommuner skulle kunna gynna arbetet med just medborgardeltagande i den fysiska planeringen.

1.2 Syfte

Syftet med det här arbetet är att undersöka hur medborgardeltagandet går till i tre kommuner. Dessa bildar tillsammans två fall där det ena fallet består av två kommuner som samarbetar och har en gemensam stadsbyggnadsförvaltning medan det andra fallet består av en kommun som arbetar självständigt med eget plankontor. Vi vill undersöka vilka metoder kommunerna har använt sig av och sedan urskilja om det finns någon skillnad i hur de två fallen arbetar med medborgardeltagande samt hur planarkitekterna upplever att medborgardeltagandet har fungerat. De kommuner vi har valt att arbeta med är Mora och Orsa kommuner som tillsammans har en gemensam förvaltning samt Älvdalens kommun som arbetar enskilt med ett eget plankontor.

1.3 Problemformulering

I små kommuner, som kanske har en gles befolkning eller ett lågt invånarantal, finns en risk att förutsättningarna för arbetet med medborgardeltagande är svaga på grund av personal- eller resursbrist. För att förbättra sina förutsättningar och samtidigt öka sina resurser har Mora och Orsa valt att slå ihop sina plankontor och kommunerna har tillsammans bildat en gemensam stadsbyggnadsförvaltning. Med detta som bakgrund finns ett antagande att en sådan sammanslagning förbättrar kommunens arbete med fysisk planering och därmed också arbetet med medborgardeltagande. Samtidigt finns ett antagande att kommuner, med liknande invånarantal, som istället har enskilt plankontor kan få svårigheter i ett sådant arbete. Våra antaganden kring denna problematik har resulterat i tre frågeställningar

1.4 Frågeställning

1. Hur har arbetet med medborgardeltagande gått till i de kommuner som undersöks?
2. Vilka skillnader finns i arbetet med medborgardeltagandet mellan kommunerna med gemensamt plankontor och kommunen med enskilt plankontor?
3. Hur kan en sammanslagning av plankontor påverka arbetet med medborgardeltagandet?

1.5 Avgränsning

Fallstudien är avgränsad till att omfatta två fall där det ena fallet, Älvdalens kommun, arbetar med ett enskilt plankontor och där det andra fallet, Mora och Orsa kommuner, arbetar sedan 2011 med en gemensam stadsbyggnadsförvaltning. Fallstudien baserades på information som är kopplat till de specifika fallen, fysisk planering, medborgardeltagande och samverkan. Det finns ingen avgränsning mellan detaljplanering och översiktsplanering utan båda formerna har behandlats i undersökningen. På grund av tidsbegränsning innefattar studien enbart två fall och en mer omfattande studie valdes därför bort.

1.6 Disposition

I bakgrunden presenteras uppsatsens huvudämne och en kort beskrivning av medborgardeltagande och samverkan introduceras. Problemformuleringen och frågeställningarna sätter ramarna för arbetet och startar den röda tråden som går genom hela uppsatsen. Teori, områdesöversikt och forskningsöversikt ligger som bakgrund för fallstudien och styr därför hur det empiriska materialet har studerats och analyserats. Fallstudien har delats in i två delar där Sandra Håmås är ansvarig för den del som rör Mora-Orsa (Fall 1) och Anna Söderström är ansvarig för den del som rör Älvdalen (Fall 2). De två grenarna möts tillslut i en gemensam jämförelse av fallen. Arbetet avslutas med en diskussion kring hur arbetet har fungerat samt en slutsats som återkopplas till undersökningens frågeställningar.

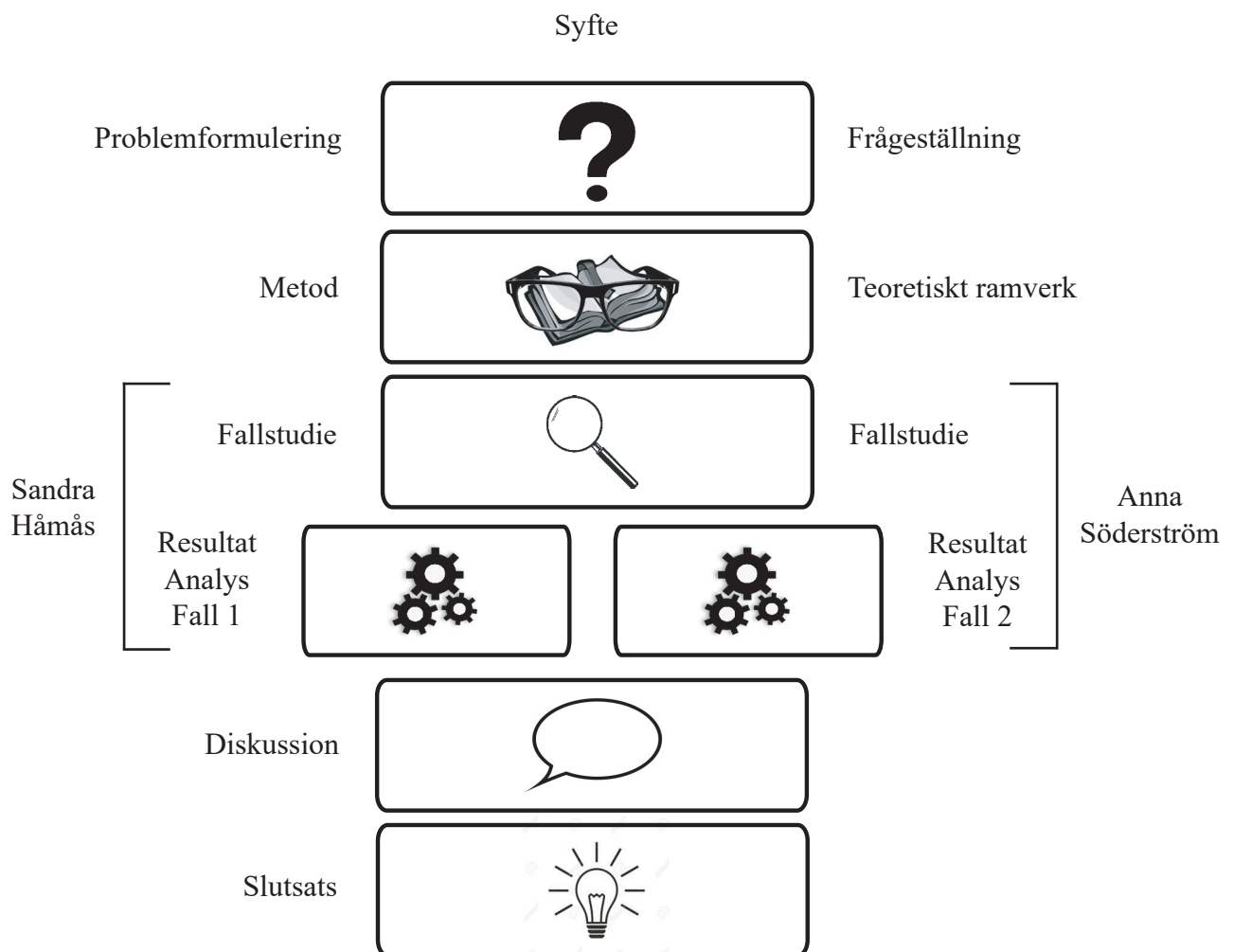


Fig. 1 Illustration disposition

1.7 Definition av begrepp

Medborgare

Medborgare utgörs av kommunens medlemmar som är bokförda där, äger en fastighet i kommunen eller betalar kommunalskatt. Begreppet är inte knutet till det formella medborgarskapet utan riktas till alla som bor eller verkar i det aktuella området eller som på annat sätt är berörda av planeringen (Boverket, 2016a).

Medborgardeltagande

I det här arbetet används begreppet medborgardeltagande för att beskriva hur invånarna i en kommun involveras för att kunna påverka kollektiva beslut och på så sätt vara en del av strävan mot demokrati. Medborgardeltagande innefattar här både individuellt deltagande, det vill säga en medborgare som deltar i egenskap av en individ, samt kollektivt deltagande som sker genom medlemskap i en lokal grupp eller förening.

Medborgardialog

Den dialog kommunen har med medborgarna för att införskaffa sig andra synvinklar, kunskap och erfarenheter som kan ligga till grund för beslutsunderlag. En medborgardialog följer de formella kraven enligt 3 & 5 kap. PBL.

Utökad medborgardialog

Dialog med medborgarna som går utöver de formella krav som finns i PBL. Utökad medborgardialog kan innebära att kommunen startar upp dialogen långt innan det enligt lagen ska finnas en dialog eller att det finns fler metoder än just samrådsmöten för att nå ut till så många invånare som möjligt i kommunen.

Medborgarinflytande

När dialogen som hålls mellan kommun och medborgare resulterar i att medborgarna faktiskt har chans att påverka. Det finns olika grader av inflytande som sträcker sig från att medborgarna enbart får ta del av information utan att kunna påverka till att de enskilda personerna får delegera ansvar till nämnd eller styrelse.

Mindre kommuner

I denna studie har vi kategoriserat kommuner som har ett invånarantal på under 10 000 som mindre kommuner. Kategoriseringen innefattar enbart invånarantalet och inte ytan på kommunen. Uttryck som "lågt invånarantal" faller under denna kategori.

Gles befolkning

Gles befolkning syftas på en kommun som har en befolkningstäthet på färre än fem invånare per km² i enlighet med Jordbruksverkets kriterier för gles landsbygd (Jordbruksverket, 2016).

Planerare

Med ordet planerare syftar vi till planarkitekter som arbetar i en kommun.

2. METOD

I det här kapitlet följer en beskrivning av den valda forskningsdesignen fallstudie samt vilka metoder som har tillämpats i den här kvalitativa studien. De två metoderna, intervju och dokumentanalys, har använts för att samla in data om de valda fallen. Nedan beskrivs metoderna, vad som kännetecknar dem, vilka för- och nackdelar som finns och hur vi förhåller oss till detta i arbetet. Kapitlet tar även upp hur vi har gått tillväga i datainsamlingen, hur denna data analyserats samt hur metoderna har kompletterat varandra.

2.1 Forskningsdesign

2.1.1 Fallstudie

Fallstudier är en forskningsdesign som används främst när syftet är att införskaffa en djupgående redogörelse för händelser, förhållanden, erfarenheter eller processer som förekommer i ett eller flera särskilda fall. Genom att studera det enskilda fallet kan djupare insikter och förståelse om fallet införskaffas än om fokus hade legat på ett flertal fall som i exempelvis en masstudie. Fallstudien gör det alltså möjligt att studera fallen i detalj och upptäcka saker som kanske inte skulle ha blivit synliga vid en mer yttlig undersökning (Denscombe, 2009:59f).

En fallstudie gör det möjligt att ta itu med fallet i sin helhet och därigenom finns det möjlighet att kunna upptäcka hur olika delar påverkar varandra - följaktligen erbjuder fallstudien en möjlighet att förklara varför vissa resultat kan uppstå och inte bara vilka resultaten är (Denscombe, 2009:60f). En fallstudie är att föredra när forskningsfrågorna består av frågor som berör "hur" eller "varför". Dess styrka ligger även i att flera olika forskningsmetoder kan användas och att många olika slag av empiriska material kan studeras och kombineras. Detta kan inkludera intervjuer med involverade, insamlade dokument, observationer av händelser och så vidare (Yin, 2007:17, Denscombe, 2009:61). Då syftet med vårt arbete var att undersöka och jämföra två plankontors arbete med medborgardeltagande valde vi forskningsdesignen fallstudie då detta gav oss möjlighet att gå på djupet i de båda fallen och på så vis kunna upptäcka saker som kunnat förbli osynliga om vi studerat flera fall. Genom att fallstudien uppmuntrar användning av olika metoder gav detta oss möjligheten att genomföra både dokumentanalys och intervjuer i vårt arbete.

En nackdel med fallstudie är kritiken som den fått kring generalisering och dess trovärdighet - hur trovärdig är egentligen en generalisering som utgår från resultatet av ett enda fall? (Yin, 2007:28). Detta är något forskaren måste vara medveten om och reflektera över huruvida fallet är representativt eller inte, om resultaten är unika för fallet och hur det är möjligt att generalisera utifrån ett enda fall (Denscombe, 2009:68-70). Den här studiens två fall, som berör ett enskilt plankontor och en gemensam förvaltning, är inte unika då det finns ett flertal kommuner i Sverige som både arbetar enskilt eller samverkar med gemensam förvaltning eller nämnd. Metoderna för medborgardeltagande är heller inte unika för fallen men däremot kan vi inte veta om planerarnas upplevelser och tankar är representativa för liknande fall då eget tyckande är högst personligt. Med tanke på att fallen inte är unika går det att anta att det finns liknande fall i Sverige vilket därmed gör det möjligt att till viss mån generalisera. Vårt huvudsyfte var dock inte att generalisera utifrån de två fallen utan snarare att få en djupare förståelse för hur medborgardeltagandet gått till i just dessa fall. Men då fallen inte är unika och därför kan ses som representativa så gjorde vi ändå en slags generalisering i våra vidare diskussioner och slutsatser.

2.1 Metod

2.1.1 Intervjuer

Kommunala dokument innehåller ofta en generell beskrivning av medborgardeltagande vilket gör det svårt för oss att själva utläsa och bedöma hur medborgardeltagandet har fungerat och vilken upplevelse planarkitekterna har av detta. För att fokusera på planerarnas upplevelser och erfarenheter av medborgardeltagande har vi valt att genomföra intervjuer med varsin planarkitekt från vardera fall. Intervju är en lämplig metod just när det handlar om att producera data som baseras på de intervjuades prioriteringar, åsikter och idéer då de får möjlighet att utveckla dessa, förklara sina synpunkter och identifiera vad de anser vara de centrala faktorerna. Genom att intervjua en nyckelperson kan djupgående och detaljerad data samlas in och forskaren kan få värdefulla insikter som grundar sig på detta och informanternas kunskaper (Denscombe, 2009:232,267f). Om en forskare ämnar att generera faktisk kunskap om ett ämne kan det vara av värde att samla in data från flera källor för att verifiera vad informanterna säger. Om forskaren istället väljer att intervjua ett fåtal källor används då intervjuerna för att samla in kunskap om ett visst fenomen eller intresse från de deltagande (Roulston, 2014:298). En tyngdpunkt som väger för att använda intervju som metod är att intervjuer oftast är målinriktade och direkt fokuserar på fallstudiens frågeställningar (Yin, 2007:112) men också att det finns möjlighet till flexibilitet under intervjuer. Justeringar av undersökningens inriktning kan göras och utvecklas under arbetets gång (Denscombe, 2009:268).

Valet av informanterna gjordes genom att vi kontaktade de kommuner som vi var intresserade av att studera och därigenom blev hänvisade till de personer som ansågs mest lämpade att besvara våra frågor. "Informant 1" heter Andrea Andersson och arbetar som planeringsarkitekt på Mora-Orsa stadsbyggnadsförvaltning och har en grund som landskapsarkitekt. Hon har arbetat på Mora-Orsa plankontor i två omgångar: 2008-2011 samt från 2013-framåt. Hon var alltså med både före, under och efter sammanslagningen av plankontoren. "Informant 2" heter Johan Olsson och arbetar som planarkitekt i Älvdalens kommun där han varit anställd sedan 2013. Hans primära arbetsuppgifter handlar om detaljplanering och översiktsplanering. För att hålla sig till undersökningens syfte, som dels handlar om planerarnas egna uppfattningar, valde vi att enbart intervjua planerare och inte medborgare. Att intervjua fler än en person per fall hade varit att föredra men på grund av få planarkitekter som är involverade i arbetet med medborgardeltagande i kommunerna begränsades antalet personer att intervjua. Vid ett mer omfattande arbete hade fler intervjuer med fler parter varit önskat.

Det finns olika slags forskningsintervjuer som kan genomföras och professor Martyn Denscombe lyfter tre typer av dem:

Strukturerade intervjuer

De strukturerade intervjuerna innebär att forskaren har en mycket stark kontroll över frågorna men också över svarens utformning. Intervjun kan liknas vid ett frågeformulär som besvaras ansikte mot ansikte och intervjupersonen har en begränsad uppsättning av svarsalternativ. De strukturerade intervjuerna används ofta vid insamling av kvantitativ data (Denscombe, 2009:233f).

Semistrukturerade intervjuer

De semistrukturerade intervjuerna är flexibla än vad de strukturerade intervjuerna är. Här finns en färdig lista med ämnen eller frågor som ska diskuteras och besvaras men intervjuaren är flexibel när det gäller ordningsföljden på ämnena. Därför kan den som blir intervjuad också utveckla sina idéer och tala mer utförligt om de ämnen som tas upp. Fokus ligger här på den intervjuade som får möjlighet att utveckla sina synpunkter (Denscombe, 2009:234f).

Ostrukturerade intervjuer

De ostrukturerade intervjuerna går ännu längre gällande flexibiliteten - det är den intervjuades tankar som är det viktiga och forskarens roll är att ingripa så lite så möjligt. Intervjuaren sätter igång intervjun genom att introducera ett visst tema eller ämne och låter sedan den intervjuade själv utveckla sina idéer och fullfölja sina tankegångar (Denscombe, 2009:235).

Intervjuerna som genomfördes var semistrukturerade, utfördes över telefon och var ungefär 30 minuter vardera. Intervjuerna ljudinspelades med godkännande av informanterna och har sedan transkriberats och finns med som bilagor till uppsatsen. Det är viktigt att transkribera för att undvika att det uppkommer brister i resultatet på grund av minnesluckor om vad som sagts under samtalet (Yin, 2007:112). Som bilaga finns även intervjumallarna som användes vid intervjuerna tillsammans med de transkriberade intervjuerna. Semistrukturerade intervjuer valdes då vi ville ge de intervjuade möjlighet att själva utveckla sina svar och tala mer utförligt om de frågor som ställdes. Vi ansåg att de semistrukturerade intervjuerna verkade mer för vårt syfte än vad en strukturerad intervju skulle göra då informanterna i en strukturerad intervju inte skulle få tillfälle att själva utveckla svaren och då skulle vi riskera att missa viktiga synpunkter i vår undersökning. Med semistrukturerade intervjuer fick vi dessutom möjlighet att ställa följdfrågor och kunde därför få en bredare förståelse av vad de intervjuade menade när de lyfte sina åsikter, upplevelser och faktorer som de ansåg var viktiga (Denscombe, 2009:267f). Ostrukturerade intervjuer ansågs inte heller vara aktuellt då vi hade specifika frågor vi ville ha svar på och med en ostrukturerad intervju hade det funnits en risk att dessa frågor inte besvarats.

En nackdel som kan upplevas med intervjuer är bland annat att det kan uppkomma en skevhet som beror på dåligt formulerade frågor. Det gäller att frågorna formuleras så att de är öppna och inte väcker motstånd hos informanten samtidigt som målet med intervjun ska uppfyllas. Det finns även en risk att informanten ger den som intervjuar de svar som denne tror att intervjuaren vill ha istället för det den egentligen vill säga (Yin, 2007:112,117). I vår studie har vi försökt undvika detta genom att noggrant se över frågorna, undvika styrande frågor och formulera dem så öppna som möjligt utan att vara för öppna. Detta för att få veta hur de intervjuade resonerar och ge dem möjlighet att utveckla sina svar. Vi valde även att i slutet av intervjuerna fråga om informanterna upplevde om vi glömt fråga något de anser är väsentligt, om de hade något de ville tillägga eller om de hade några tankar som de ville utveckla.

Metoden intervju har använts för att kunna besvara delar av undersökningens frågeställning och utifrån planerarnas egna ord kunna dra slutsatser som rör medborgardeltagandet i de valda kommunerna. Det bedöms vara av stor vikt att fånga upp planerarnas egna åsikter och erfarenheter för att senare i uppsatsen kunna analysera och tolka de transkriberade intervjuerna. Det finns olika sätt att analysera en intervju på och analysen av intervjuer kan därför variera beroende på vilka de teoretiska antaganden studien är baserad på (Roulston, 2014:298). Den analys som använts på dessa två intervjuer inkluderar stegen datareducering, omorganisering av data samt framställning av data (Roulston, 2014:301). Datareducering handlar om att identifiera och undersöka det fenomen eller intresse som de intervjuade visade i sina intervjuer. Detta steg inkluderar även att intervjuerna granskas och data som inte anses vara relevant för forskningen sällas bort. I våra transkriberingar sällades därför överflödiga information bort (till exempel när frågor som svävade ut inte längre blev relevanta för forskningsfrågorna) och med det material som fanns kvar kunde vi få en mer samlad uppfattning om det fanns ett visst fenomen som genomsyrade intervjuerna. I nästa steg (omorganisering av data) identifierades nyckelbegrepp i intervjuerna. Dessa nyckelbegrepp använde vi för att utifrån vårt helhetsintryck av intervjun kunna få en mer ingående förståelse för vilka intressen informanterna framförde. Begreppen, som redovisas längst ner i de bifogade transkriberingarna, har samlats för vidare tolkning och bedömning vilket leder oss till det sista steget. Detta handlar om just bedömning och i det här steget tolkades vad de identifierade intressena och nyckelbegreppen innebär och hur det informanterna lade fram kan jämföras och relateras till uppsatsen teoretiska utgångspunkter. Denna tolkning redovisas mer utförligt i uppsatsens analysdel.

2.1.2 Dokumentanalys

En dokumentanalys innebär att läsaren skummar igenom (ytlig undersökning), läser (grundlig undersökning) och tolkar dokument. Innehållsanalysen behöver däremot inte vara av det kvantitativa slaget utan kan istället innebära ett första steg av dokumentgranskning där meningsfulla och relevanta textstycken eller annan data identifieras (Bowen, 2009:32). I denna studie har vi börjat dokumentanalysen med att definiera vilka slags dokument vi har att arbeta med. Det är bra att göra en sådan definition för att förstå hur dokumenten är inblandade i forskningsämnet och för att se vilken grad av formalitet de har (Coffey, 2014:368). Efter definitionen av dokumenten följde en mer beskrivande undersökning av dokumentens innehåll. Vi började då med att peka ut vilka kunskaper som dokumenten innehåller samt vilka roller dokumenten har i sammanhanget kring medborgardeltagande (Coffey, 2014:370). I dokumentens innehåll har upprepade begrepp och fraser identifierats för att få en överblick över vad dokumenten handlar om. Dessa har sedan jämförts med de begrepp som har identifierats i intervjuanalysen och har sedan, tillsammans med begreppen från intervjuerna, legat som grund för de resultat som presenteras i empirin. Genom en sådan identifiering ges också en bakgrund av information eller kontext som sedan har använts för att förstå omständigheterna kring begreppen (Coffey, 2014:371). Vi har valt att ha ett så kallat semiotiskt tillvägagångssätt (Coffey, 2014:371) i vår analys vilket innebär att vi läser mer än ett dokument och bildar därmed en samlad uppfattning vad dokumenten innebär i relation till varandra. Den samlade tolkningen har sedan använts som en del av studiens analys där den har satts i relation till uppsatsens teoretiska utgångspunkter.

Vi har valt den här metoden då den ger oss möjlighet att gå igenom kommunala dokument och leta efter begrepp som rör medborgardeltagande men även samverkan. Vi har valt att undersöka kommunala dokument för att se vilka metoder kommunerna har använt sig av, hur metoderna har gått till och vad de skrivit om dessa men också för att finna annan information som kan vara av intresse för studiens frågeställning. Dokument som har studerats är kommunernas samrådshandlingar, mötesprotokoll, översiktsplaner, detaljplaner, blogginlägg med flera. Vi har dels hittat dokumenten på kommunernas hemsidor men även fått dokument skickade till oss efter förfrågan. Viktigt att tänka på är dock att även om dokument kan vara en rik källa till information så måste forskaren titta på dokumenten med ett kritiskt öga och vara försiktig med att använda dessa i sina studier (Bowen, 2009:33). Forskaren måste göra en bedömning av de dokument som används - vad är textens syfte, vem är författaren och vilken är målgruppen? Detta för att avgöra dokumentens trovärdighet (Denscombe, 2009:316f). Forskaren måste också bestämma vilken relevans dokumenten har för arbetets frågeställning och syfte samt om dokumenten passar ramen för studien (Bowen, 2009:33).

Det finns många olika slags former av dokument som kan användas och är relevanta för dokumentanalys: brev, PM, mötesprotokoll, skriftlig rapportering av olika skeenden, administrativa dokument, formella undersökningar, tidningsklipp och så vidare (Yin, 2007:113). Dessa kan i sin tur delas in i olika kategorier - bland annat offentliga, vardagliga och semi-offentliga dokument. De offentliga handlar om organisations- eller kommunala

dokument och det är just sådana som har behandlats i den här studien. De vardagliga dokumenten innefattar tidningar, blogginlägg, dagböcker, noteringar, mailtrådar och så vidare (Coffey, 2014:367). Sådana dokument berörs också till viss del i vår studie då vi har tittat på kommunernas egna hemsidor och på så vis blivit vidarekickade till blogginlägg och annan social media som rör kommunen och dess utveckling. Dokument kan ge bakgrundsinformation och historisk insikt till forskaren vilket kan bidra till förståelse av de historiska rötterna till specifika frågor. Forskaren kan använda data från dokument för att exempelvis kontextualisera uppgifter som samlats in under exempelvis intervjuer (Bowen, 2009:29f). Dokument är stabila och det är därför möjligt att granska dem flera gånger om (Bowen, 2009:31). De är också precisa och rymmer exakta namn, referenser och tidsangivelser och de täcker dessutom in både tid, händelser och miljöer (Yin, 2007:112). Det forskaren dock bör tänka på är att dokumenten kan ha producerats för något annat än ett forskningssyfte vilket kan innebära att de inte ger tillräckligt med detaljerade beskrivningar för att besvara en forskningsfråga (Bowen, 2009:31, 33, Denscombe, 2009:316f). Dokument bör heller inte ses som ersättare för annan data då enbart nedskrivna ord inte ensamma kan förklara hur något fungerar vardagligt (Coffey, 2014:369). Därför kan det vara bra att komplettera med en annan informationskälla och intervjuer anses av oss vara ett lämpligt komplement till dokumentanalysen.

2.3 Argumentation för valda metoder

Inför den här studien var grundtanken att vi skulle använda oss av enkäter för att därigenom, med hjälp av uppsatta kriterier, välja ut kommuner som ansågs vara intressanta utifrån arbetets syfte och frågeställning. Efter urvalet med enkäter var det tänkt att de kommuner som vi ansåg vara mest lämpade för studien skulle intervjuas men efter konsultation med vår handledare Sabrina Fredin kom vi fram till att enkäter (och all den data dessa skulle inbringa) inte skulle hinna genomföras inom arbetets tidsram. Istället ändrade vi vårt angreppssätt och valde att fokusera på tre kommuner som vi kände till sedan tidigare och som vi därför visste var lämpliga för arbetet. Vi valde att intervjua planarkitekter från de valda fallen för att få in deras personliga åsikter. Dokumentanalys som metod föll sig naturligt då vi behövde gå igenom kommunala dokument för att se vad som står skrivet om metoder för medborgardeltagande och hur kommunerna förhåller sig till detta men också för att insamla bakgrundsfakta om sammanslagningen av plankontoren.

Dokumentet och intervjuerna har kompletterat varandra - detta då luckor i dokumenten har kunnat fyllas i genom intervjupersonerna och sådant som intervjupersonerna inte har kunnat svara på har dokumenten kunnat klargöra. Dock finns det vissa funderingar som inte har besvarats dels på grund av att det inte finns tillräckligt med dokumentation kring metoderna för medborgardeltagande och dels på grund av att planerare som tidigare ansvarat för frågan har avslutat sitt arbete på kommunen. Det sistnämnda har resulterat i att vi inte har kunnat få ta del av dennes upplevelser och tankar kring arbetet med medborgardeltagande.

3. TEORETISKT RAMVERK

Det här kapitlet bearbetar arbetets teoretiska utgångspunkter och här presenteras grundläggande antaganden kring medborgardeltagande i den fysiska planeringen och dess sammanhang i tidigare forskning. Dessa utgångspunkter är valda utifrån uppsatsens problemformulering och har använts vid insamling, tolkning och analys av den data som samlats in.

Det teoretiska ramverket är till för att kunna relateras till studiens insamlade data och därför har olika begrepp identifierats utifrån ramverkets utgångspunkter. Begreppen har använts som grund för studiens analys och redovisas under varje utgångspunkt tillsammans med en kort förklaring till varför just dessa begrepp har valts ut. I sista delen av kapitlet samlas alla begrepp i en lista för att tydligt visa vad analysen bygger vidare på. Då medborgardeltagande påvisas som starkast i den kommunikativa planeringsteorin är det denna teori som är den huvudsakliga utgångspunkten i det teoretiska ramverket.

3.1 Teori

3.1.1 Kommunikativ planeringsteori

Planeringsteori kan utgöras dels av teorier *om* planering och dels av teorier *för* planering. Det finns olika uppfattningar om planeringsteorins utveckling och professorerna Healey, McDougall och Thomas (refererad i Khakee, 2000:23) anger sju tydliga teoretiska "positioner". De utgår alla från den rationella planeringsmodellen och utifrån dessa ansatser har olika teoretiska traditioner växt fram (Khakee, 2000:23). Även om alla utgår från den rationella planeringsmodellen går några av positionerna emot de rationella utgångspunkterna. En av dem är kommunikativ planering vilken kan ses som en teori om och för planeringspraxis. Den är däremot inte målbaserad på samma sätt som de andra planeringsmodellerna då målen som sätts snarare ses som en process som accepteras av alla inblandade än att de måste följas på ett bestämt sätt (Khakee, 2000:35). Den har ett normativt syfte och anger hur en etisk och samhällskritisk planering bör vara genom att förtydliga sambandet mellan de frågeställningar och problem som planerarna möter i deras arbete. Kommunikativ planering är en interaktiv och förklarande process som syftar till att lyfta fram vikten av kunskapen från vardagslivet samtidigt som teorin fokuserar på beslutsfattande och handlingar inom olika policyområden (Khakee, 2000:34). Interaktionen ska äga rum mellan ett flertal obestämda grupper som alla har sitt eget värdesystem och kunskapssyn för att kunna ge planeringen olika synvinklar från olika perspektiv. Interaktionen ska göra det möjligt för alla delaktiga att få vara med och fatta beslut (Khakee, 2000:35). Det är just denna fokusering på medborgare som gör att den här teorin anses vara lämplig att utgå från i undersökningens analys.

Kommunikativ planering är en av de planeringsansatser som har påverkat planerarens inställning till medborgardeltagande och har därmed även påverkat samhällsplaneringen i stort. Frågeställningar och olika strategier bör involvera alla människor och bygga på ett arbetssätt som främjar dialog och samarbete mellan individer (Johansson & Khakee, 2009:61). Denna sorts planering handlar om att lyfta fram planerarens skapande funktion och se planeringen som en process där medborgare och planerare lär sig att se planeringen ur olika perspektiv och dela med sig av olika förslag som leder till möjliga lösningar. Kommunikation runt planen är därför av lika stor vikt som den faktiska planutformningen (Länsstyrelsen, 2007:11). Alla människor bör enligt denna teori involveras och interaktivt måste en planeringspraxis bygga på ett arbetssätt som främjar en dialog mellan olika individer. Detta ger planeraren ett moraliskt ansvar att avväga vilka som faktiskt berörs av planeringen och på det sättet blir planeraren inte bara en tjänsteman utan utgör också det samspel som finns mellan politiker, individer, olika samhällsgrupper och andra berörda.

Den kommunikativa planeringen har uppmärksammat medborgardeltagandets betydelse och gjort planerarna mer medvetna att ett sådant involverande ger ett starkare politiskt stöd för planeringsförslag men också för att skapa vilja till samarbete mellan medborgarna och beslutsfattarna (Johansson & Khakee, 2009:62). Viktigt att tillägga är att de två fallen inte kommer utvärderas om de faller under den kommunikativa planeringen eller inte utan teorin kommer finnas för att sätta perspektiv på fallens planering och relatera kommunernas arbete med medborgardeltagande till de kriterier som den kommunikativa planeringen förespråkar.

3.1.2 Identifierade begrepp utifrån teorin

Dialog

Dialog är viktigt inom den kommunikativa planeringsteorin för att människor ska involveras och uppmuntra till interaktion mellan flera olika samhällsgrupper. I våra fall är det viktigt att se vilken slags dialog kommunerna har fört med medborgarna för att se hur invånarna involveras i planeringen.

Medborgare

Planeringsteori har ett fokus på medborgare och att deras åsikter ska lyftas fram i planeringen för att beslutsunderlaget ska få en stark grund. Genom att koppla begreppet medborgare till de två fallen har vi kunnat se om kommunerna har ett fokus på medborgarna.

Kommunikation

Kommunikation mellan beslutsfattare och medborgare är a och o i den kommunikativa planeringsteorin. Därför är detta begrepp viktigt att koppla till de två fallen.

Planering som process

Den kommunikativa planeringsteorin förespråkar att planeringen ska ses som en process som möjliggör att olika synvinklar och perspektiv beaktas. Detta för att lyfta fram vikten av medborgarnas kunskap om vardagslivet. I analysen har vi kunnat jämföra hur stor vikt kommunerna har lagt på just denna fråga.

3.2 Områdesöversikt

3.2.1 Medborgardeltagandet i Sverige

Det var inte förrän Plan- och bygglagen trädde i kraft 1 juli 1987 som medborgarinflytandet fick en större plats i planeringen i hopp om att ett bredare medborgardeltagande skulle leda till mer underbyggda beslutsunderlag (Boverket, 2016e). Fram till 1980-talet påverkades planerarna av de allmänintressen som präglades av det välfärdssamhälle som rådde då. Människors åsikter ansågs inte vara av lika stor vikt men då detta välfärdssamhälle började brytas sönder blev dialogen mellan planerare och medborgare viktigare för att undvika att de resursstarka grupperna i samhället inte skulle lägga beslag på de kollektiva nyttigheterna (Khakee, 2006:13). Dialogen mellan planerare och medborgare fick alltså en större betydelse, något som fastställdes i PBL, men under 1990-talet uppmärksammades ett nytt begrepp inom planeringen - hållbarhet. Planeringen fick därför ett annat fokus och frågor gällande ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet låg högt på planeringens agenda. Medborgarnas deltagande säkrades då i policyprocesser i hopp om att nå sådana hållbarheter (Khakee, 2006:18).

I början på 2000-talet präglades medborgardeltagande av en mer individcentrerad demokratimodell och planerarna har med detta blivit allt mer medvetna om medborgardeltagandets betydelse för planeringsförslagets politiska stöd (Johansson & Khakee, 2009:62). Ett högt medborgarinflytande i planeringen ger inte bara ny kunskap och bättre information utan också en högre grad av demokratiskt inflytande som kan medverka till en större förståelse och respekt för kommunen bland dess invånare eller andra berörda (Nyström & Tonell, 2012:312). År 1996 kompletterades den gamla Plan- och bygglagen gällande medborgarinflytande och 2011 trädde den nya Plan- och bygglagen i kraft. Då hållbarhet än en gång fick en större plats i planeringen och den hållbara staden blev en framtidsvision för många kommuner fick medborgaren större fokus i planeringen då den hållbara staden är utformad efter människans behov och trivsel (Nyström & Tonell, 2012:312).

3.2.2 Medborgardeltagande enligt lagstiftningen

Samråd är det primära tillfället där medborgaren får möjlighet att, tillsammans med den obligatoriska samrådsgruppen, yttra sina åsikter och vara med och påverka. Därför bör samrådet starta tidigt i processen och ske löpande under planeringsprocessens gång. Anledningen till att samråd införts är för att beslutsunderlaget ska förbättras och få en starkare grund. Genom sådana tillfällen får de berörda insyn i arbetet och möjlighet att påverka planens utformning. Kommunens medborgare ska ges tillfälle att delta i samrådet då invånarnas medverkan också är viktigt för att få ett så fullständigt underlag som möjligt (Boverket, 2016b). För översiktsplaner finns bestämmelser för samråd under 3 kap. i Plan- och bygglagen. Enligt PBL ska samråd uppföras om planförslaget antas medföra en betydande miljöpåverkan och när kommunen upprättar ett förslag eller en ändring i översiktsplanen (3 kap. 8,9 §§ PBL). Enligt samma lag ska kommunen samråda med olika intressenter när ett förslag till en detaljplan upprättas, ändras eller upphävs (5 kap. 11,12 §§ PBL). Syftet med samråd är detsamma för både detaljplaner och översiktsplaner (Boverket, 2016c). Ett aktivt arbete med medborgardeltagande anses också minska risken för överklaganden vilket är positivt för kommunen både tidsmässigt och kostnadsmässigt. Resultaten av samråden ska redovisas i en samrådsredogörelse som upprättas av kommunen. Där ska de förslag som kommit in under samråden redovisas och det ska även finnas nedskrivet i vilken utsträckning de tillgodoses i det nya planförslaget. Denna redogörelse ligger därmed till grund för planförslaget och ska sedan finnas med som bilaga till det antagna förslaget (Boverket, 2016b).

Utöver det obligatoriska samrådet är det vanligt att kommuner, redan innan den formella planprocessen, låter medborgarna delta och därmed fånga upp viktiga frågeställningar vilket kan öka kvaliteten på planeringen. Denna sorts medborgardialog går utöver det samråd som enligt PBL är obligatoriskt och kan på så sätt få in medborgarnas kunskap, erfarenhet och behov i planeringen innan planförslaget är färdigställt. Genom att utföra en sådan medborgardialog, som kan se ut på flera olika sätt, skapas ett förtroende mellan medborgare och kommun men också mellan planerare och beslutsfattare. Den lokala demokratin stärks då fler röster blir hörda vilket kräver att det i dialogen måste finnas representanter från flera grupper i samhället. För att säkerställa en sådan blandning kan det ibland behövas särskilda insatser för att locka personer som representerar olika intressen. Ansvar för medborgardialoger ligger hos kommunerna som analyserar underlaget inför dialogmötet. Resultaten av sådana möten och dialoger ska ge ett brett underlag som sedan bidrar till en kvalitativt bättre planering (Boverket, 2016c).

3.2.3 Kommuner i samverkan

Det finns ett flertal kommuner som samverkar i Sverige och dessa samarbeten kan ske på flera olika sätt. Det kan exempelvis handla om att kommunerna har en gemensam nämnd och en gemensam förvaltning eller istället en gemensam förvaltning med separata nämnder. Kommuner som delar en gemensam nämnd och även en gemensam förvaltning har ledamöter i nämnden som tillsätts med politiker från samtliga kommuner som ingår i samarbetet. Nämnden ingår i en av kommunernas politiska organisation. Den gemensamma förvaltningen skapas med samtliga anställda i en samlad verksamhet. Värdkommunen blir då anställningsmyndighet för all personal och olika avtal sätts upp för samarbetet (SKL, 2014:18f).

Kommuner som istället arbetar med en gemensam förvaltning och med olika nämnder har också oftast en värdkommun men att nämnderna finns kvar i alla kommunerna. Det är just en sådan sorts samverkan som Mora och Orsa har. Fördelen med ett sådant förhållningssätt är att likartad kvalitetsnivå kan uppnås i alla kommunerna och att det lokala inflytandet fortfarande kvarstår (SKL, 2014:19f). Ett samarbete mellan kommuner kan ske på många olika sätt och fysisk planering är bara en av dem. Även trafikfrågor, alkoholtillsyn och räddningstjänst kan sträckas över kommungränserna (SKL, 2014:26).

Det är viktigt att tänka igenom beslut om samverkan innan den genomförs. Själva processen att samverka tar lång tid och det är viktigt att den får göra det för att samarbetet ska bli lyckat. Det är viktigt att redan innan samverkan diskutera vilka behov som ska samverka och vilket syfte de har (SKL, 2014:12). Det kan då vara bra att börja med att lyfta fram för- och nackdelar i alternativa lösningar och det är fördelaktigt att ha den här diskussionen i ett tidigt stadie av processen (SKL, 2014:13). Det är också viktigt att tänka på att en gemensam förvaltning eller nämnd är till för invånarna på lika villkor i alla samverkanskommunerna. Alla ska känna att de tillhör organisationen oavsett vilken av kommunerna man bor eller verkar i. Det kan då vara bra att kommunerna som samverkar delar en gemensam logga eller webbdomän för att den ena kommunen inte ska överskrida den andra. För att säkra att samverkan fungerar för alla kommuner ska det skrivas ett avtal kommunerna emellan. Avtalet ska godkännas av kommunernas kommunfullmäktige och det ska ta upp frågor om kostnader, försäkringsfrågor, kartor, GIS, om kontoret för förvaltningen ska ha ett gemensamt kontor eller inte och så vidare. Avtalet bör också reglera hur det ska gå till om en kommun väljer att lämna samverkan (SKL, 2014:15f).

Det finns som sagt samverkan på olika nivåer mellan närliggande kommuner och man skiljer då på informell samverkan med eller utan formell organisation. I den informella samverkan hjälper kommunerna varandra utan att det krävs några investeringar. Det kan handla om utbyte av tjänster eller att kommunerna hjälper varandra med handläggning, råd och vid semestertider. En sådan samverkan är särskilt viktig i små kommuner som är sårbara för frånvaro på arbetsplatser. Samarbetet kan många gånger vara bättre än att anlita en konsult då konsulten är mer begränsad då denne bara är utlånad under en viss tid och har en specifik uppgift. Det finns en möjlighet att istället delegera arbetet till en tjänsteman i en annan kommun (SKL, 2014:17).

3.2.4 Identifierade begrepp utifrån områdesöversikten

Samråd

Samråd är ett obligatoriskt inslag i planeringsprocessen enligt PBL men det har ändå varit intressant att koppla begreppet till fallen för att se hur dessa har arbetat med vilka de bjuder in till samråden och hur de informerar om mötena.

Utökad medborgardialog

Den utökade medborgardialogen är inte ett obligatoriskt inslag i planeringen men trots detta är det en mycket viktig del i processen. För att se om de två fallen skiljer sig i arbetet med medborgardeltagande har det därför varit viktigt att jämföra hur kommunerna förhåller sig till utökade medborgardialoger.

Samverkan

Då studiens frågeställningar bygger på att jämföra två fall, där det ena fallet har en samverkan mellan två kommuner, föll det sig naturligt att ta med det här begreppet i analysen för att kunna se hur samverkan ser ut och hur det påverkar planeringen.

Medborgare

Enligt PBL ska medborgaren ha möjlighet att yttra sig i planeringsprocessen. I analysen har vi därför identifierat hur medborgaren har fått chans att göra detta.

3.3 Forskningsöversikt

3.3.1 Delaktighetstrappa

Planeringsforskaren Sherry Arnstein skrev 1969 en artikel i vilken hon problematiserar arbetet med medborgardeltagandet i planeringen (Nyström & Tonell, 2012:320). I artikeln presenterar hon den så kallade delaktighetstegen som används för att visa hur graden av medborgarnas deltagande kan mätas genom att analysera nivån av inflytande. Denna steg används idag som en metafor för att visualisera graden av medborgardeltagande i olika situationer. Stegen delas totalt in i åtta steg där medborgarnas makt ökar ju högre upp analysen klättrar. Dessa åtta steg delas i sin tur in i tre nivåer (Arnstein, 1969:2).

Den lägsta nivån kallas för “nonparticipation” vilket på svenska kan översättas till “icke-deltagande”. Här inkluderas stegen “manipulation” och “terapi”. Medborgardeltagande som befinner sig på den här nivån handlar inte om att medborgaren får påverka utan snarare att den som besitter makten ger falskt sken om att medborgaren faktiskt kan påverka trots att det egentligen inte finns någon chans för påverkan överhuvudtaget. Deltagande på denna nivå kan därför beskrivas som skendemokratiskt (Arnstein, 1969:4f).

Den andra nivån “tokenism” (eller “grader av symboliskt medinflytande” enligt egen översättning) innefattar stegen “information”, “konsultation” och “blikande”. Information till medborgarna anses vara det första och viktigaste steget mot ett legitimt medborgardeltagande. Medborgarna informeras om deras rättigheter och skyldigheter. Dock är det vanligt att informationen i den här nivån enbart sker åt ett håll där det endast är makthållarna som informerar medborgarna utan att ta någon kunskap tillbaka. En konsultation med medborgarna ger sken av att makthållarna involverar medborgarna men enbart en konsultation ger inte något inflytande om det inte kombineras med andra former av deltagande. Trots att möten och offentliga utfrågningar utförs så leder det väldigt ofta till frustration hos medborgarna då deras åsikter inte alltid beaktas. Chansen för medborgarinflytande har därmed ökat från första nivån men medborgarnas åsikter kan fortfarande förbises. Medborgarna har alltså börjat få någon grad av inflytande dels genom att de kan bli mer delaktiga i processer men då som en del av en styrelse. Influenser från förra nivån finns alltså fortfarande kvar och medborgarna, som oftast är av minoritet, kan med enkelhet röstas ner av tjänstemän (Arnstein, 1969:5-9).

Den tredje och sista nivån kallas för “medborgarmakt” och inkluderar stegen “partnerskap”, “delegerad makt” samt “medborgarkontroll”. Under denna nivå finns det en betydligt större influens av medborgardeltagande och det första steget visar en klar ansvarsfördelning mellan medborgare och makthavare genom organisationer som till exempel planeringskommittéer. Vidare i denna nivå så innebär nästa steg att medborgaren

har ett dominerande ansvar för beslutsfattandet över ett visst program eller en viss plan. Det kan handla om organisationer där medborgarna utgör en klar majoritet och har därför möjlighet att rösta över tjänstemännen. En annan modell av delegerad makt är att det finns separata grupper av medborgare som arbetar parallellt med tjänstemännen och som har möjligheten att ensidigt stoppa ett beslut. Det sista steget på Arnsteins steg innebär ett samhälle där skolor och grannskap faller under en gemensam kontroll och där människor helt enkelt kräver att graden, eller kontrollen, av makt garanterar att medborgarna kan styra en institution eller ett program och på så sätt kunna förhandla om vilka villkor som gäller. Medborgarna ska ha en styrande roll både inom ledarskapet och i politiken (Arnstein, 1969:9-13).

Med Arnsteins steg som bakgrund har Svenska Kommuner och Landsting (SKL) gjort en egen tolkning på hur graden av inflytande kan beskrivas. I detta arbete användes denna trappa för att analysera graden av medborgarinflytande i de två fallen då den är bättre anpassad till det svenska planeringssystemet och därmed lättare att applicera än vad Arnsteins steg är. I SKL:s delaktighetstrappa finns det fem trappsteg som alla mäter graden av medborgarinflytande (SKL, 2013:17-19).

Att mäta hur mycket inflytande medborgarna har fått i en kommun eller vid en viss medborgardialog kan vara svårt, speciellt i det här fallet då de dokument som finns tillgängliga om medborgardeltagande inte utförligt beskriver hur dialogerna har gått till. Trots detta går det att göra en generell tolkning kring vilket inflytande kommunens invånare har haft utifrån tolkningarna av dokumenten. Viktigt att tänka på är dock att inflytandet kan variera från fall till fall beroende på vilken dialogmetod kommunen har använt sig av vilket också främjar en generell bedömning över kommunens arbete med medborgardeltagande. Detta har i sin tur hjälpt oss att diskutera kring om det finns skillnader i de två fallens arbete med medborgardeltagande och vilket inflytande detta deltagande har genererat i.

Det första steget "information" innebär, likt Arnsteins idé, att medborgarna förses med lättillgänglig och objektiv information för att få en förståelse av problemet.

"Konsultation" är det andra steget i trappan och innebär att medborgarnas respons på analyser, planförslag och alternativ tas tillvara. Det handlar också om att behandla medborgarnas synpunkter, klagomål och förfrågningar.

För varje trappsteg uppåt ökar också medborgarinflytandet och i det nästa steget "dialog" ges medborgarna möjlighet att föra en dialog med beslutsfattare om olika frågor som rör kommunens utveckling. Medborgarnas intressen, kunskap och önskemål beaktas sedan i den fortsatta politiska processen.

I steget "inflytande" ges medborgarna möjlighet att vara delaktiga under en längre period utifrån ett speciellt tema eller ämne och får därför inflytande i form av identifiering av behov, utveckling av alternativ och val av lösningar som sedan bildar underlag till politiska beslut.

Det sista steget på SKL:s delaktighetstrappa kallas för “medbeslutande” och i det här steget kan den valda representativa församlingen delegera ansvar till nämnd eller styre där delegaterna är valda som enskilda personer och inte utifrån partitillhörighet (SKL, 2013:17-19).

Det är viktigt att avgöra graden av inflytande för att senare kunna diskutera om vårt antagande om att en sammanslagning av plankontor ger ett effektivare arbete med medborgardeltagande stämmer eller inte. Fördelen med att använda sig av delaktighetstrappan i vårt arbete är att den har gett oss en bild av hur den generella graden av medborgarinflytande i kommunens planering ser ut. En notis är att medborgarinflytande och medborgardeltagande inte mäter samma sak då det kan finnas ett aktivt deltagande utan att medborgarna har fått ha något inflytande. I den här studien tas båda begreppen med i analysen då studien går ut på att jämföra fallen i deras arbete med medborgardeltagandet och i en sådan jämförelse och utvärdering ingår även hur inflytandet hos medborgarna har sett ut.

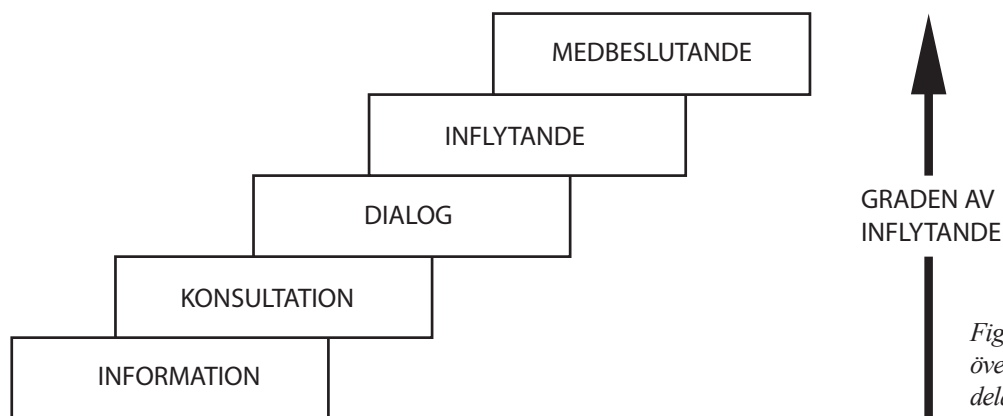


Fig. 2 Illustration över SKL:s delaktighetstrappa

3.3.2 Identifierade begrepp utifrån forskningsöversikten

Delaktighet

Enligt forskningsöversikten går det att mäta delaktigheten i ett fall genom att analysera graden av inflytande hos medborgarna. Delaktighet är ett viktigt begrepp då det belyser hur delaktiga medborgarna är i planeringen.

Inflytande

Inflytandet syftar till hur mycket medborgarna har varit med att påverka de slutgiltiga planerna. Detta begrepp är inte studiens huvudfokus men har ändå tagits med i analysen för att se hur skillnaderna i inflytandet har sett ut i de två fallen. Detta har i sin tur hjälpt oss i vår helhetsbedömning av kommunernas arbete med medborgardeltagande.

Medborgare

Även här är medborgare ett centralt begrepp då det är medborgarens inflytande som mäts i Arnsteins steg och SKL:s trappa. I vår analys har det därför varit viktigt att återigen ta med begreppet medborgare för att se hur delaktiga dessa har varit i fallen.

3.4 Lista över identifierade begrepp

Utifrån de begrepp som har identifierats i de teoretiska utgångarna har olika frågor tagits fram. Dessa frågor har sedan besvarats och diskuterats vidare under kapitlet "empiri". Vissa begrepp är grupperade då de inkluderar likartade frågor.

Dialog, kommunikation, samråd och utökad medborgardialog

På vilket sätt nämns begreppet "dialog"?

Hur har dialogen mellan kommun och medborgare sett ut?

Har kommunen haft någon utökad medborgardialog?

Vilka har i sådana fall bjudits in till denna?

Har det gjorts någon återkoppling till samråden vid fortsatt planering?

Lägger kommunen någon vikt på att planeraren ska ha vardaglig kunskap om kommunen?

Medborgare och process

Vilken plats har medborgare i kommunens planering?

Finns det ett intresse hos medborgarna att ta del i planeringen?

Har kommunen gjort något för att öka detta intresse?

Har planeringen möjliggjort att olika synvinklar och perspektiv har lyfts fram?

Samverkan

Hur ser samverkan mellan kommunerna ut?

Vilka konsekvenser finns det med att samverka med en annan kommun?

Vilka konsekvenser finns det med att inte samverka med en annan kommun?

Delaktighet och inflytande

Vilket inflytande har medborgarna haft i kommunens planering?

Är medborgarna aktivt delaktiga i kommunens planering och utveckling?

Finns det en variation av vilka samhällsgrupper som uppmuntras att delta i dialogen mellan kommun och medborgare?

4. EMPIRI

I detta kapitel presenteras resultaten av intervjuerna och dokumentanalysen från vardera fall. Dessa resultat följs sedan av två analyser som tolkar resultatet och kopplar den insamlade data till studiens teoretiska utgångspunkter. Analyserna för vardera fall jämförs sedan med varandra i kapitlets avslutande del.

4.1 Inledning

Mora, Orsa och Älvdalen är alla belägna i norra Dalarna. De tre kommunerna tog i slutet av 2009 beslutet att samverka med varandra inom ett antal områden efter flera år av diskussioner (Mora kommun, 2009:1; Orsa kommun, 2016a). För att kunna uppfylla beslutet om samarbetet tog kommunerna fram ett dokument som heter "Viljeinriktning för samverkan mellan Mora, Orsa och Älvdalens kommuner". Det här dokumentet fungerar som en slags riktlinje för hur samverkan i kommunerna ska se ut och inriktningen handlar om att kommunerna ska samverka men förbli tre separata kommuner. Det finns tre politiska huvudmål med samverkan: "Att genom samordning av verksamheter optimera den ekonomiska effektiviteten, säkerställa kompetensförsörjningen och verka för kvalitetsförbättringar med oförändrade medel" (Mora kommun, 2009:1-3).

Kommunerna samverkar med varandra bland annat genom gemensam servicenämnd, gymnasienämnd, gemensamt bolag och bolagsstyrelse för VA och renhållning samt en gemensam nämnd för social myndighetsövning (Orsa kommun, 2016a). Förutom detta samverkar Mora och Orsa kommuner genom ett gemensamt miljökontor och en gemensam stadsbyggnadsförvaltning - en samverkan som då Älvdalens kommun inte är en del av. Det är stadsbyggnadsförvaltningen som har hand om den fysisk planeringen och det är också där arbetet med medborgardeltagande utförs.

4.2 Resultat fall 1

4.2.1 Bakgrund Mora

Mora kommun har cirka 20 100 invånare och är därmed den femte största av Dalarnas 15 kommuner (SCB, 2016a). Drygt 11 000 av kommunens invånare är bosatta i Mora tätort (Mora kommun, 2015a) och Mora kommun består, förutom Mora tätort, av flera byar. Tre av dessa är Sollerön med cirka 860 invånare, Vårhus med cirka 1000 invånare och Venjan med cirka 300 invånare (SCB, 2010). Alla tre byarna var tidigare egna kommuner innan de slogs samman med Mora kommun under kommunreformen 1971 (Mora kommun, u.å.). Till ytan sett hör Mora kommun till de 30 största kommunerna i Sverige med sina 2 812 km². Av Dalarnas kommuner är det endast Älvdalen och Malung-Sälen som ytmässigt är större (SCB, 2016b).

Mora har historiska anor och nämns som tidigast i handlingar redan år 1325. Kommunen har en historia som hantverksbygd med både trähästar och moraknivar som något bygden främst förknippas med (Mora kommun, 2015b). Även Vasaloppet, som har sitt mål i Mora, är ett starkt varumärke för kommunen.

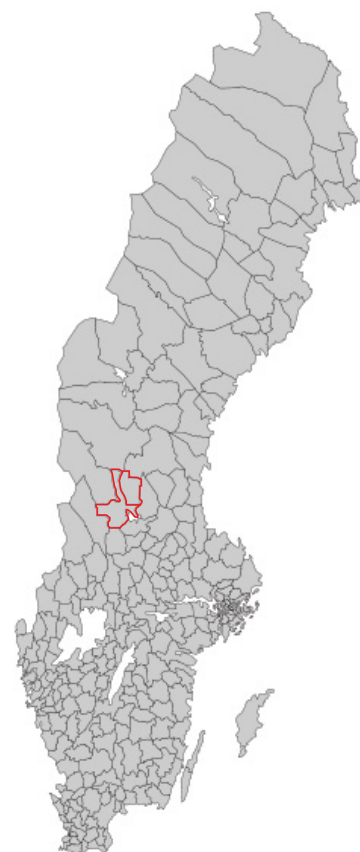


Fig. 3 Karta över Mora och Orsa kommuner.

4.2.2 Bakgrund Orsa

Orsa kommun är mindre än Mora kommun och har cirka 6750 invånare varav cirka 5300 bor i Orsa tätort och 300 i tätorten Skattungbyn (SCB, 2016a). Orsa kommun består, förutom de två tätorterna, av flera byar i varierande storlek, bland annat Maggås, Slättberg och Åberga. Orsa är med sina 1730 km² den 51:a största kommunen i Sverige och den 6:e största kommunen i Dalarna (SCB, 2016b).

Orsa nämns i skrift första gången under 1200-talet men det finns fynd i trakterna, i form av järnåldersgravar, som vittnar om att orten varit befolkad redan under järnåldern. Orsa har en historia inom slipstensbrytning vilket visar sig på kommunvapnet i form av tre slipstenar. Orten är även välkänt för dess hemslöjd, skogsbruk och sina musiker (Orsa kommun, 2013a).

4.2.3 Samverkan

Gemensam stadsbyggnadsförvaltning

När det gäller planeringen i de båda kommunerna så har de sedan 2011 samarbetat med en gemensam stadsbyggnadsförvaltning men trots detta har de varsin byggnadsnämnd. Huvudkontoret för förvaltningen ligger i Mora medan det i Orsa finns ett besökskontor som är bemannat fyra eftermiddagar per vecka. Förvaltningen består av tre olika delar: bygglovs- och bostadsanpassningsenheten, kartenheten och planenheten. Det är planenheten som arbetar med att ta fram översiktsplaner och detaljplaner. Kommunerna skriver på sina hemsidor att målet med samverkan har varit att stärka kontorens framtida kompetensförsörjning och kunna erbjuda prisvärd service med bra kvalitet (Mora kommun, 2012a; Orsa kommun, 2015a).

Samverkansutredning

Tidigare arbetade både Mora och Orsa självständigt med egna förvaltningar. Beslutet att utreda förutsättningar för en samverkan mellan kommunernas stadsarkitektkontor och byggnadsnämnder togs i juni 2009 (Holback, 2010:2). En tillförordnad förvaltningschef tillsattes vars uppgift var att studera frågan. Olika samverkanslösningar studerades med olika kombinationer av gemensamma/skilda nämnder och förvaltningar. Utredningen utmynnade i ett förslag om både gemensam nämnd och förvaltning (Holback, 2010:2,5). Dock fortsatte kommunerna med enskilda nämnder men en gemensam stadsbyggnadsförvaltning skapades.

Målet med samverkan mellan arkitektkontoren baseras på de tre politiska målsättningarna som togs fram i kommunernas viljeinriktning: optimera den ekonomiska effektiviteten, säkerställa kompetensförsörjningen och verka för kvalitetsförbättringar med oförändrade medel (Holback, 2010:5). Både Mora och Orsas huvudargument för samverkan, utöver de tre politiska målsättningarna, var att tillsammans klara av de stora generationsväxlingar som förvaltningarna stod inför

och minska kommunernas sårbarheter. Orsas sårbarhet låg i dess organisation som bestod av endast sex stycken anställda varav stadsarkitekten var tjänstledig. Stadsarkitektstjänsten ersattes under tiden av två stadsarkitekter från Mora kommun som båda var anställda av Orsa kommun på 30 %. Kommunen saknade flera tjänster som behövde tillsättas, bland annat tjänsten som marktekniker (som löstes genom att tjänster köptes tillfälligt från lantmäteriet) och det fanns också ett behov av en planingenjör/planarkitekt. Moras organisation var större (18 anställda) men de hade också behov av att rekrytera ytterligare en planarkitekt. Generationsväxlingen som väntade innebar att 8 av 18 anställda vid Mora kommuns stadsarkitektkontor skulle pensionera sig innan 2018 och motsvarande siffra för Orsa kommuns stadsarkitektkontor var 2 av 6 (Holback, 2010:7-10).

I intervjun med stadsbyggnadsförvaltningen¹ framkom det att planeringsarkitekten som intervjuades har arbetat på kommunen i två omgångar: 2008-2011 (vilket var innan och under sammanslagningen) och därefter från 2013 och framåt. Informanten berättade att Orsa hade problem med sin organisation då de hade svårt att klara sig själva och redan lånade folk från Moras stadsarkitektkontor. Beslutet att se över en sammanslagning kom politiskt uppifrån och en tillförordnad förvaltningschef tillsattes för att specialstudera frågan om samverkan. Informanten bekräftade informationen i dokumenten och berättade även att den tillförordnade förvaltningschefen tittade på det gemensamma miljökontorets organisation där de har en gemensam förvaltning med två olika nämnder. De hade då kommit fram till att två olika nämnder tar väldigt mycket extra tid och att det var bättre att ha en nämnd för att slippa dubbla uppsättningar av möten, utskick och så vidare. Förslaget blev att förutom den gemensamma stadsbyggnadsförvaltningen även ha en gemensam nämnd. Förslaget fick dock inte medhåll från politikerna utan de ville ha det lokalpolitiska inflytandet kvar, detta så att inte Orsas politiker bestämmer över utvecklingen i Mora och tvärtom.¹ Stadsbyggnadsförvaltningen Mora-Orsa använder sig av Mora kommuns hemsida som webbdomän och bas för informationsspridning och uppdatering av olika planeringsprojekt. På Orsa kommuns hemsida finns det därför enbart direkllänkar till Mora kommuns hemsida (Orsa kommun, 2015a).

Negativa och positiva aspekter med samverkan

Planarkitekten som intervjuades upplevde både positiva och negativa aspekter med sammanslagningen av kontoren. Innan sammanslagningen så var informanten den enda anställda planarkitekten på stadsarkitektkontoret i Mora. Efter sammanslagningen fick förvaltningen ytterligare två tjänster vilket innebar att Stadsbyggnadsförvaltningen Mora-Orsa nu hade tre planarkitekter. Vid frågan om arbetsbördan har lättat sedan de blev fler planarkitekter på kontoret svarade informanten att det borde ha gjort det i teorin men att trycket stiger. Detta då jobben blir allt fler men också i och med att lagstiftningen blir allt mer komplex och det hela tiden uppkommer fler frågor att ta

¹Telefonintervju med Andrea Andersson 2016-04-14

hänsyn till. Informanten påpekade dock att om man tänker bort omvärldsfaktorerna så upplevs det som positivt att det sitter fler planarkitekter på ett kontor. Detta gör det möjligt att bolla idéer med varandra, hjälpas åt att sortera ut bra lösningar och att den tillgängliga kompetensen ökar. Informanten uppfattar också att fler planarkitekter har bidragit till att uppfylla målen med sammanslagningen.¹

En aspekt som informanten upplevde som negativ är den dubbla uppsättningen av beredningar och nämnder samt dubbla möten och utskick då detta tar extra mycket tid. Det kan även uppstå problem när två kommuner vill bestämma över en förvaltnings resurser - det gäller att de kommer överens med varandra. En annan negativ aspekt är att det finns en risk att den ena kommunen känner sig överkörd av den andra. Informanten lyfter Moras vision om "Regionstaden Mora" där Mora kommun gick ut med bland annat det strategiska målet att vara en knutpunkt och motor i regionen (Mora kommun, 2015c:6). Enligt informanten uppfattades detta som lite väl stöddigt av grannkommunerna och att hon har fått känslan av att de i Orsa kan känna sig något nedtryckta. Hon fortsätter med att alla kommuner ju vill vara en egen riktig ort men att det kan var svårt när man har en större ort intill sig.¹

Skillnader i planeringen

När det gäller skillnader för planeringen innan och efter sammanslagningen framkommer det i intervjun att det i själva planeringsprocessen inte finns några större variationer. Detta i och med att så mycket av planeringsprocessen är lagreglerad. Informanten lyfte att även om själva organisationen har förändrats så är det fortfarande samma människor som arbetar på kommunerna och därför blir variationen i arbetssättet inte så stor. Det beror snarare på planerarens eget intresse och hur denne vill lägga upp sitt eget arbete.¹ Däremot så har möjligheterna att planera över kommungränserna förändrats. I samverkansutredningen står det att en sammanslagning och ett ökat regionalt fokus kan underlätta för personalen att jobba över kommungränserna (Holback, 2010:19). Vid frågan om planeringen har underlättats svarar informanten att planeringen på sätt och vis blivit lättare. Informanten tog upp exemplet med Orsas nya översiktsplan där kommunens utveckling väldigt naturligt beräknas ske söderut mot Mora då detta utgör ett pendlingsstråk. Informanten förklarade att i planeringen av kommunerna så stannar de inte upp vid kommungränserna, utan försöker istället lyfta blicken och se helheten - på så vis kan hon se en skillnad sedan tidigare.¹

¹Telefonintervju med Andrea Andersson 2016-04-14

4.2.4 Medborgardeltagande i kommunerna

Översiktsplanering, planbroschyr och tidigt medborgardeltagande

Stadsbyggnadsförvaltningen Mora-Orsa har tagit fram en planbroschyr för kommunernas planering under 2014 med fokus på översiktsplaneringen i kommunerna. I planbroschyren ges en beskrivning av översiktsplanering, varför det är viktigt att medborgarna kommer in tidigt i planeringsprocessen, hur deras synpunkter kommer med i avvägningarna och hur den aktuella planeringen i kommunerna ser ut (Stadsbyggnadsförvaltningen Mora-Orsa, 2014:3). Stadsbyggnadsförvaltningen skriver att det är viktigt att medborgarna är delaktiga vid framtagandet av översiktsplaner. Dels genom det formella samrådet och utställningen men också genom att gå ett steg längre med ett aktivt medborgardeltagande. Detta för att få ett bra underlag och förankra det förslag som tas fram hos medborgarna (Stadsbyggnadsförvaltningen Mora-Orsa, 2014:7). Medborgardeltagandet kan ske på flera olika sätt, vanligt är dock att kommunen så tidigt som möjligt försöker träffa olika typer av människor, till exempel skolungdomar, företag och föreningar. Detta för att få en så bred bild som möjligt över vilka behov som finns i kommunen. Stadsbyggnadsförvaltningen nämner planerarstugor som en metod att fånga upp människors åsikter men också sociala medier som ett sätt att engagera medborgare (Stadsbyggnadsförvaltningen Mora-Orsa, 2014:7).

Moras översiktsplan antogs av kommunfullmäktige 2006 och arbetet med denna startade under 2003. I översiktsplanen går att läsa att det under våren 2005 hölls ett brett samråd med allmänheten, intresseorganisationer, angränsande kommuner samt statliga myndigheter. Översiktsplanen ställdes sedan ut under november-december 2005 efter att ha blivit bearbetad. Synpunkterna som kom in ställdes sedan samman i ett utlåtande (Mora kommun, 2006:1). Hur det breda samrådet gick till, hur många som kom eller var det hölls går inte att hitta någon information om i översiktsplanens dokument. Informant 1 var inte delaktig i arbetet med Moras översiktsplan men hon känner till att de som arbetade med planen var ute mycket i byarna och pratade med folk. Invånarna hade då chans att påverka och säga vad de tyckte om eventuellt nya exploateringsområden, bebyggelse i strandzoner och så vidare.¹

Orsa kommuns översiktsplan antogs 1994 och är därför över 20 år gammal. Sedan 2012 arbetar Stadsbyggnadsförvaltningen Mora-Orsa med att ta fram en ny översiktsplan för kommunen (Orsa kommun, 2013b; Stadsbyggnadsförvaltningen Mora-Orsa, 2014:16). Den äldre översiktsplanen innehåller ingen information kring medborgardeltagande eller samråd. Då den nya översiktsplanen ännu inte är helt färdigställd så finns det i dagsläget ingen möjlighet att läsa den och därigenom få information om hur arbetet

¹Telefonintervju med Andrea Andersson 2016-04-14

med medborgardeltagandet gått till. Däremot står det skrivet om processen innan översiktsplanen, både på Orsa kommuns hemsida och i stadsbyggnadsförvaltningens planbroschyr. I samband med framtagandet av den nya översiktsplanen beslöt Orsa kommun att under 2012 genomföra byautvecklingsmöten. Byautvecklingsmötena är en form av medborgardeltagande och anordnas för en by eller ett par närliggande byar. Under mötena har representanter från kommunen i form av politiker och tjänstemän deltagit och fokus har legat på aktuella frågor i kommunen och för byn. Syftet med mötena har varit att lyfta fram möjligheten för byarna i kommunen att göra egna "byautvecklingsplaner" (Orsa kommun, u.å.; Stadsbyggnadsförvaltningen Mora-Orsa, 2014:17).

Byautvecklingsplaner och medbestämmande

En byautvecklingsplan kan se ut på flera olika sätt, men huvudsyftet är att den ska visa hur invånarna i den aktuella byn vill att just deras by ska utvecklas. Genom att göra en utvecklingsplan får invånarna möjlighet att påverka var de vill ha byggbara tomter, mark för rekreation, mark för jordbruk och så vidare. Syftet med utvecklingsplanerna har varit att engagera byarnas befolkning och ge möjlighet till medbestämmande om utvecklingen i sin egen by. Under 2012 hölls det nio stycken byautvecklingsmöten mellan Orsa kommun och Orsas byar samt en ungdomsdialog (hur ungdomsdialogen gått till eller hur många som var delaktiga står inte i dokumenten). Hittills är sex stycken byplaner för totalt åtta stycken byar färdigställda. De byar som har gjort en utvecklingsplan, antingen tillsammans med varandra eller självständigt, har fått ekonomiskt bidrag från kommunen (Orsa kommun, u.å.).

Planarkitektens upplevelser kring samverkan och en gemensam översiktsplan

Informant 1 berättade att på grund av åldern på Orsa kommuns nuvarande översiktsplan så är de i akut behov av en ny. Hon hade inte varit delaktig i arbetet med den gamla översiktsplanen och visste därför inte hur de hade gått tillväga i framtagandet av den planen. Informanten menade dock att medborgardeltagandet troligtvis var bristfälligt under framtagandet på den tiden. Informanten bekräftade att det under framtagandet av den nya översiktsplanen har arbetats mer med medborgardeltagande. Den av planarkitekterna som ansvarade för planen har idag slutat och Informant 1 var inte involverad i arbetet men säger att den ansvariga planarkitekten har haft samrådsmöten ute i Orsas tätorter och byar för att prata med de boende, få in invånarnas kunskap och åsikter tidigt i arbetet samt förankra planen hos dessa. Informanten har känslan av att Orsa har levande byföreningar som gärna engagerar sig, vill vara med och är mer aktiva än de föreningar som finns i Mora. Hon känner också till att den tidigare planarkitekten har varit ute mycket och gått runt i bygden tillsammans med de boende.¹

¹Telefonintervju med Andrea Andersson 2016-04-14

Vid frågan om varför inte kommunerna har en gemensam översiktsplan svarade informanten att det har funnits funderingar på en gemensam översiktsplan men att hon inte är riktigt säker på varför ingen tagits fram men att en gemensam översiktsplan hade kunnat ligga till grund för en tanke om hur allting ska fungera ihop och skulle kunna fungera i teorin. Informanten tror att det främst beror på att Orsas nuvarande översiktsplan är så pass gammal och är i akut behov av att förnyas, medan Mora istället fokuserar på en fördjupad översiktsplan (FÖP) för Mora tätort. Informanten påpekade dock att det är läge att börja tänka på en ny översiktsplan även för Mora kommun, men att arbetet med den inte har kommit så långt då Orsa är i mer akut behov av en ny översiktsplan.¹

Centrumutvecklingsplan

Mora kommun har, förutom översiktsplanen, en centrumutvecklingsplan som bygger på visionen att Mora ska bli en regionstad för norra Dalarna och delar av angränsande län (Mora kommun, 2013a:1). Denna centrumutvecklingsplan ska sedan ligga till grund för en fördjupad översiktsplan över Mora tätort. Arbetet med FÖP:en pågår i skrivandets stund. Centrumutvecklingsplanen kan ses som ett sätt att göra visionen för de centrala delarna av Mora stad mer konkreta och sammanfattar ett stort antal pågående projekt och idéer som funnits under en lång tid (Mora kommun, 2013a:2,4). I arbetet med att ta fram centrumutvecklingsplanen genomfördes bland annat gåturer som innebar att deltagare med olika bakgrund, ämnesområden och roller tillsammans gick runt i de centrala delarna i Mora. Detta för att skapa sig en insikt om hur platsen ser ut idag, vilka behov av förbättringar som finns och vilka värden som bör tas tillvara. Under gåturen gavs möjlighet till dialog där synpunkter kunde utbytas och gemensamma ståndpunkter utvecklas. Deltagarna bestod av kommunens arbetsgrupp och en referensgrupp med representanter från bland annat länsstyrelsen, Trafikverket, olika föreningar och fastighetsägare. Kommunen anordnade även andra stadsvandringar tillsammans med bland annat pensionärer (Mora kommun, 2013a:10).

FÖP, projektplan och kommunikationsplan

Med centrumutvecklingsplanen som grund har arbetet med en fördjupad översiktsplan för Mora tätort påbörjats. Inför arbetet med FÖP:en för Moras tätort har två dokument tagits fram, dels en projektplan och en kommunikationsplan. Projektplanen beskriver hur arbetet med FÖP:en ska gå till och här ges en beskrivning av bland annat arbetets bakgrund, syfte och mål, tidplan, projektorganisation och utvärdering (Mora kommun, 2013b:2-3). Ett av projektets syften är att "projektet ska även utveckla medborgardeltagandet i den fysiska planeringen" (Mora kommun, 2013b:2). Projektet ska jobba för en väl underbyggd delaktighet hos medborgarna som förväntas leda till mindre risk för överklagande och en bättre plan (Mora kommun, 2013b:6). De aktiviteter som skall genomföras för att främja medborgardeltagandet i planeringen och som nämns i dokumentet är planerarstugor och tematiska aktiviteter såsom möten med ungdomsråd, pensionärsråd, olika bolag och så vidare. De skriver även att informationsspridning om projektet ska ske genom kommunens webbplats (Mora kommun, 2013b:4f).

¹Telefonintervju med Andrea Andersson 2016-04-14

I kommunikationsplanen för FÖP:en beskriver kommunen hur den interna och externa kommunikationen ska gå till i projektet. De skriver att flera möten skall hållas under 2014 för att samla in kunskap och synliggöra arbetet med FÖP:en (Mora kommun, 2013c:2). Målgrupper som har identifierats är bland annat allmänheten, idrottsföreningar, fastighetsägare och entreprenörer. Målen med kommunikationen är att synliggöra det pågående arbetet med FÖP:en, samla in information under arbetets gång samt förmedla och öka kännedomen om Moras visioner (Mora kommun, 2013c:2). Den externa kommunikationen skedde dels genom en blogg som fortlöpande gav information om vad som hände i projektet och dels genom möten med personlig karaktär och allmänna möten (Mora kommun, 2013c:3).

Planerarstugor, tematräffar och workshops

I arbetet med den fördjupade översiktsplanen har intentionen varit att få in medborgarnas åsikter och idéer tidigt i processen. För att förverkliga detta har två planerarstugor anordnats: en på Gågatan i Mora och en i Vasaloppstället under Vasaloppsveckan. I februari 2015 genomfördes den första planerarstugan i Vasaloppstället. Projektgruppen för den fördjupade översiktsplanen var på plats och representerade kommunen och pratade samhällsutveckling med många av besökarna. De skriver i sin blogg att de fick en god bild av hur personer som kommer till Mora för kommunens evenemang rör sig, vilka transportsätt de kommer med, var de bor och vad de gör mer under sin vistelse i Mora (Mora kommun, 2014a). I juni 2014 genomfördes den andra planerarstugan på Gågatan i Mora där det genomfördes en tävling: invånarna fick markera ut sin favoritplats på en karta och skriva en motivering. På så vis fick kommunen reda på vilka platser som invånarna uppskattar och vilka kvalitéer som gör dem bra. Detta för att kunna använda det senare i planeringen. Även samtal som fördes antecknades för att kunna användas i det fortsatta arbetet (Mora kommun, 2014b; Mora kommun 2014c; Mora kommun, 2014d).

I bloggen finns också dokumenterat om andra metoder för medborgardeltagande förutom planerarstugorna. Bland annat har olika tematräffar anordnats där olika teman bland annat har berört skola, infrastruktur och näringsliv. I mars 2014 genomfördes den första tematräffen som behandlade temat skola och utbildning där personer som hade anknytning till temat deltog. Idéer om allt från samlade utbildningscampus, till populära skolskogar och barnens väg till skolan bollades (Mora kommun, 2014e). Det finns ingen information kring den andra och tredje tematräffen men i oktober genomfördes den fjärde träffen och då var temat fritid och folkhälsa. Olika föreningar hade bjudits in för att diskutera utvecklingen och vad som behövs. På bloggen går det att läsa att ett fåtal aktörer kom till mötet men att det blev ett bra samtal där det tydligt framkom att fritid, idrott och annat i orten ofta flyter ihop (Mora kommun, 2014f). Den femte tematräffen behandlade temat näringsliv och handel och genomfördes i oktober 2014. Handlare och näringsidkare deltog under mötet (Mora kommun, 2014g).

Utöver tematräffarna så deltog representanter från stadsbyggnadsförvaltningen i en elevrådsdag på Rosa huset i mars 2014 (som är ett kulturhus för ungdomar). Ungdomarna på Rosa huset fick göra en workshopuppgift där de fick markera ut sina favoritplatser på en karta och förklara varför de gillar just den platsen. Resultatet används som underlag i arbetet med den fördjupade översiktsplanen (Mora kommun, 2014h). Kommunen deltog också under 2014 års demokratidag (i oktober) där temat var centrumutveckling. Stadsbyggnadsförvaltningen hade en station i ett dialogcafé och träffade över 100 ungdomar som gav sin bild på hur tätorten kan förbättras. Bland annat efterlystes fler mötesplatser och att cykelbanorna i orten uppfattas som dåliga. Alla synpunkter som lyfts fram under demokratidags-projektet skulle sammanställas för att sedan tas in som underlagsmaterial i arbetet med den fördjupade översiktsplanen (Mora kommun, 2014i).

LIS-plan och tidig dialog

Förutom arbetet med den fördjupade översiktsplanen har Mora kommun tagit fram ett tematiskt tillägg till översiktsplanen: LIS-planen (landsbygdsutveckling i strandnära lägen). Inom de utpekade LIS-områdena är det lättare att få dispens från strandskyddet än i andra strandnära lägen (Mora kommun, 2015d). I arbetet med att ta fram en LIS-plan för Mora kommun valde kommunen att genomföra en tidig dialog med kommunens invånare just för att kunna få in allmänhetens synpunkter på hur dessa ser på strandskyddet och i vilka områden de anser att man bör vara extra försiktig med etablering eller vilka områden som vore lämpliga för bebyggelse (Mora kommun, 2013d:3).

Under hösten 2012 genomförde Stadsbyggnadsförvaltningen Mora-Orsa sex stycken allmänna informations- och diskussionsmöten om arbetet med LIS. Mötena hölls runt om i Mora kommun, ett i varje område som pekats ut som bäst lämpade för landsbygdsutveckling. Mötena annonserades i dagstidningar och lokala annonsblad. Även affischer sattes upp på vissa anslagstavlor runt omkring i kommunen (främst genom lokalbefolkningens initiativ) och annonserades även på kommunens hemsida. Stadsbyggnadsförvaltningen kontaktade också byarnas byaråd. Mötena hölls på kvällstid i samlingslokaler i sex byar och sammanlagt deltog ungefär 200 personer. I samband med annonseringen och efter de genomförda mötena hörde ett flertal personer av sig via telefon, e-post eller genom att besöka stadsbyggnadsförvaltningen för att diskutera frågan om landsbygdsutveckling i strandnära lägen (Mora kommun, 2013d:3).

I augusti 2013 hölls ett öppet hus på Kulturhuset i Mora. Många tog då tillfället i akt att titta in och prata med tjänstemän från stadsbyggnadsförvaltningen om LIS-planen. Senare på kvällen hölls ett allmänt, mer traditionellt, samrådsmöte på Mora Parken vilket också var mycket välbesökt. Hur många besökare som kom, både till Kulturhuset och till Mora Parken går inte att finna i dokumenten, men däremot framgick det att besökarnas åsikter till förslaget varierade: det fanns åsikter både för och emot förslagen (Mora kommun, 2015d).

Tydliga frågeställningar

Informanten bekräftar under intervjun att planarkitekten som ansvarade för LIS-planen var ute i byarna och pratade med folk och anordnade möten samt att planarkitekten som ansvarade för FÖP:en hade planerarstugor, temamöten och workshops.¹ De båda planarkitekterna har idag avslutat sina anställningar vid Stadsbyggnadsförvaltningen Mora-Orsa och det har därför inte varit möjligt att få ta del av deras tankar kring hur metoderna fungerade. Istället har informanten fått ge sin uppfattning som utomstående planarkitekt. Under intervjun berättar informanten att engagemanget under LIS-mötena ute i byarna jämfört med planerarstugorna inne i Mora varierade en hel del. Informanten tror att det främst beror på att LIS-mötena var mer konkreta, frågeställningen var klar och tydlig: “var ska man få bygga nära vattnet i vår hemby?”. Det var konkreta frågor som rörde upp känslor både på gott och ont. Frågorna som ställdes till invånarna under de anordnade planerarstugorna var troligtvis för generella så folk visste inte riktigt vad de skulle svara. Ett exempel på en fråga var “Vad vill ni med er tätort?” och ett svar till det kunde vara “vi vill ha en vattenrutschkana”. Det blev mer så att människorna som kom till planerarstugorna istället önskade sig saker vilket gjorde det svårt att använda detta i den fortsatta planeringen. Det blev svårt att fånga upp användbara saker när svaren blev för generella - det blev för generellt för att vara användbart. Frågor som heller inte alltid berörde den fördjupade översiktsplanen lyftes också. Informanten såg även en risk i att folk kan komma att bli besvikna om de inte får något tillbaka när det blir för luddigt för folk att förstå vart deras svar tar vägen - när frågorna blir vaga så dalar engagemanget.¹

Att förbättra arbetet med medborgardeltagande och metodval

Till Informant 1 ställdes frågan hur engagemanget hos kommunernas invånare skulle kunna öka och arbetet med medborgardeltagandet skulle kunna förbättras. Informanten svarade att hon generellt sett hade uppfattningen att kommunerna måste vara mer aktiva istället för att bara reagera på inkomna synpunkter och förslag. Informanten efterlyser en bättre grundtanke som från början är välförankrad och en tydligare fördjupad översiktsplan för Mora tätort istället för översiktsplanen med olika delområden. Annars finns det en risk att saker släpps fram som kanske egentligen inte upplevs som bra.¹ En välförankrad översiktsplan som planerarna kan luta sig mot senare i planarbetet är också något informanten efterlyser. Informanten tror att Orsas nya översiktsplan kommer vara välförankrad då planarkitekten som ansvarade för arbetet med planen var ute mycket i byarna och hade kontakt med medborgarna och därigenom har gjort ett bra jobb.¹

Vid frågan om hur metoderna har fungerat säger informanten att hon tror att de har fungerat bra överlag och att stadsbyggnadsförvaltningen har tagit del av medborgarnas inkomna åsikter. Informanten lyfter dock att åsikterna ofta skiljer sig åt och då krävs det fortfarande en avvägning mellan olika intressen. Trots åsikter som går emot varandra blir förankringen bättre bland medborgarna när de får bättre kunskap om hur arbetet med de olika planerna går till genom att planarkitekterna får möjlighet att ordentligt förklara saker istället för att det ska bildas missförstånd. Informant 1 lyfte också att när det gäller inkomna åsikter så är det oftast de som är närmast berörda som reagerar när de tycker att någonting går åt skogen och inte när något är bra.¹

¹Telefonintervju med Andrea Andersson 2016-04-14

Informanten sa under intervjun att det inte finns någon skillnad mellan metodvalen innan och efter sammanslagningen. Om det har ändrats så beror det snarare på personalen, detta då de anställda själva kan påverka hur de vill genomföra sitt arbete. Som exempel på detta lyfter hon planarkitekten som arbetade med planerarstugorna på Gågatan och Vasaloppstältet - det var han som hade intresset och gärna ville genomföra medborgardialogen på det viset och det har därför ingenting med själva sammanslagningen att göra. Informanten medger dock att det kan ha underlättats av sammanslagningen då kontoret har mer personal än tidigare och därför har de anställda större möjligheter att utforma sitt eget arbete och genomföra det de anser är viktigt. Informanten lyfter att i översiktsplaneringen kan planerarna lättare styra sitt eget arbete och sin egen tidsplan på ett bättre vis än inom detaljplaneringen där det ofta är kort om tid i detaljplanerna.¹

Medborgardeltagande i detaljplanering

När det gäller detaljplaneringen i kommunerna finns det inte så många exempel på medborgardeltagande. Enligt informanten beror detta på att det inte finns så stort utrymme för medborgardeltagande utan att det snarare mer hör till översiktsplaneringen där planerarna är ute mer och pratar med folk och har en vidare samrådsrets. Inom arbetet med detaljplaner upplever informanten att trycket är högre och därför genomförs samrådet på enklast möjligast vis genom brevutskick till sakägare och remissinstanser.¹ Ett exempel på medborgardeltagande inom detaljplaneplaneringen är dock planprogrammet för Broåkern i Mora. Broåkern är området där Moras gymnasieskola är belägen och det finns även bostäder, handel och bostäder inom området. Informanten berättade att kommunledningskontoret hade en idé om att bygga elevbostäder på Gödslan, som är en stor öppen grönyta i närheten av gymnasieskolan och bostäderna.¹ Detta då det finns ett behov av cirka 150 bostäder för elever vid Mora gymnasium. Kommunen skickade ut ett planbesked till de anhöriga som bor i närheten så de boende fick möjlighet att tidigt säga vad de tycker (Mora kommun, 2016). I det här fallet blev de upprörda då Gödslan är det enda stora grönområdet på Broåkern. Därför beslutade kommunen att ta fram ett planprogram där de tittade på flera platser i området för att se om de kunde hitta något bättre alternativ att uppföra elevbostäder på än det enda grönområdet som fanns i närheten. På så vis försökte de få med de närboende tidigt i processen så de fick möjlighet att påverka resultatet.¹

¹Telefonintervju med Andrea Andersson 2016-04-14

4.3 Analys fall 1

4.3.1 Dialog, kommunikation, samråd och utökad medborgardialog

Dialog och samråd i översiktsplaneringen

En av utgångspunkterna inom den kommunikativa planeringsteorin är att frågeställningar och olika strategier bör involvera alla människor och bygga på ett arbetssätt som främjar dialog och samarbete mellan individer (Johansson & Khakee, 2009:61). I Mora och Orsas översiktsplaner så står det inte bokstavligen om begreppet ”dialog”. Däremot står det skrivet i Moras översiktsplan att ett ”brett samråd” med allmänheten, intresseorganisationer, angränsande kommuner och statliga myndigheter har genomförts (Mora kommun, 2006:1). Hur samrådet har gått till eller hur många som deltagit går däremot inte att finna. Att det heller inte i Orsas översiktsplan står något om vare sig dialog eller samråd kan dels bero på att den gjordes för över 20 år sedan då kommunens fokus troligtvis inte låg lika mycket på medborgardeltagande som det gör idag och dels på Orsas organisation med få anställda. Det var inte förrän i Plan- och bygglagen 1987 som medborgardeltagandet fick en större plats i planeringen med förhoppning om att ett bredare medborgardeltagande skulle leda till mer underbyggda beslutsunderlag (Boverket, 2016e). Arbetet med Orsas översiktsplan påbörjades i oktober 1992 och antogs av kommunfullmäktige i juni 1994 (Orsa kommun, 1994:1). Den bristande beskrivningen av medborgardeltagandet kan tyda på att kommunen då ännu inte hade vant sig vid tanken på att involvera invånarna i planeringen eller att det fanns en bristande kunskap om ämnet i organisationen.

Metoder för medborgardeltagande och utökad medborgardialog

Idag verkar Stadsbyggnadsförvaltningen Mora-Orsa ha ett större fokus på medborgardeltagande vilket går hand i hand med den nya Plan- och bygglagen som trädde i kraft 2011 och som resulterade i att allt fler kommuner gav medborgare större fokus i planeringen i strävan mot den hållbara staden (Nyström & Tonell, 2012:312). Detta visar sig i stadsbyggnadsförvaltningens planbroschyr där kommunen utförligt skriver om varför det är viktigt med medborgardeltagande inom planeringen. De menar att ett aktivt medborgardeltagande leder till ett bättre underlag men också förankrar det förslag som tas fram hos medborgarna (Stadsbyggnadsförvaltningen Mora-Orsa, 2014:7). Detta stämmer överens med den kommunikativa planeringen där medborgardeltagandets betydelse har uppmärksammats och gjort planerare mer medvetna om att medborgardeltagande ger ett starkare politiskt stöd för planeringsförslag men också att det skapar en vilja till samarbete mellan medborgare och beslutsfattare (Johansson & Khakee, 2009:62). Ett tydligt exempel på detta är både förarbetet och det pågående arbetet med den nya översiktsplanen för Orsa kommun. För att uppmuntra deltagande från kommunens invånare har ett flertal tidiga möten

och utökad medborgardialog genomförts. Bland annat genom byautvecklingsplanerna där byarnas invånare själva har fått möjlighet att upprätta planer för sina byar som sedan ligger som grund till arbetet med den nya översiktsplanen. Under arbetet med byautvecklingsplanerna har politiker och tjänstemän träffat byarnas invånare och detta har varit ett sätt för kommunen att få invånarna att vara med och fatta beslut kring just deras by. Hur mycket av bestämmelserna i deras byautvecklingsplaner som sedan används i det fortsatta arbetet med den fördjupade översiktsplanen är oklart men invånarna har i alla fall fått möjlighet att tycka till och ta fram strategier och riktlinjer i sin egen by (Orsa kommun, u.å.; Stadsbyggnadsförvaltningen Mora-Orsa, 2014:17). Genom att invånarna ges möjlighet att påverka utvecklingen i sina byar uppmuntrar kommunen till deltagande vilket kan öka både medborgarnas förtroende för planeringen men också planernas förankring. Invånarna kommer förmodligen ha lättare att acceptera en översiktsplan som bygger på deras egna förslag om kommunens utveckling än om de inte hade varit delaktiga i processen.

Även Moras planer, såsom FÖP:en och LIS-planen, har ett större fokus än tidigare på medborgardeltagande vilket möjliggör för planerarna att få in synpunkter från olika perspektiv. Detta överensstämmer med den kommunikativa planeringen som uppmuntrar till interaktion som ska äga rum mellan ett flertal obestämda grupper och interaktionen ska göra det möjligt för alla delaktiga att få vara med och fatta beslut (Khakee, 2000:35). Mora kommun har bland annat genomfört planerarstugor, öppet hus, traditionella samråd, tematiska möten, workshops, gåturer och tidiga informations- och dialogmöten för att tidigt lyfta in medborgarnas åsikter (Mora kommun, 2014a). Planerarna på stadsbyggnadsförvaltningen har också försökt involvera speciella målgrupper som ofta är underrepresenterade på samråd, såsom pensionärer och ungdomar, genom att rikta vissa av metoderna speciellt mot dem för att samla in deras synpunkter och använda dessa i planeringen. Genom att kommunen använt flera olika metoder och riktat dem till olika grupper i samhället uppfyller de den kommunikativa planeringens utgångspunkt som lyftes i början: att frågeställningar och olika strategier bör involvera alla människor och bygga på ett arbetssätt som främjar dialog och samarbete mellan individer (Johansson & Khakee, 2009:61) samt att få in synpunkter från olika perspektiv (Khakee, 2000:35). Bredden i metoderna och deltagarna som har bjudits in är en tydlig indikation på att Stadsbyggnadsförvaltningen Mora- Orsas intentioner är just att främja dialog och samarbete samt att öka medborgardeltagandet genom en bredare krets av deltagare. Kommunernas annonsering för samråden och de utökade medborgardialogerna har skett på kommunala anslagstavlor, kommunernas hemsidor, i tidningar, genom direktkontakt med byaråd, näringsliv och andra intressenter (Mora kommun, 2013c:3). Denna bredd i informationsspridning tyder också att de vill nå ut till en större krets.

Kommunikation

Enligt den kommunikativa planeringsteorin är kommunikation runt planen av lika stor vikt som den faktiska planutformningen (Länsstyrelsen, 2007:11). Stadsbyggnadsförvaltningen Mora-Orsa har till en av planerna, den fördjupade översiktsplanen för Moras tätort, upprättat en särskild kommunikationsplan för att beskriva hur kommunikationen i projektet ska gå tillväga. I det fallet skedde den externa kommunikationen och återkopplingen dels genom en blogg som fortlöpande gav information om vad som hände i projektet och dels genom möten med personlig karaktär samt allmänna möten (Mora kommun, 2013c:3). Att kommunen utvecklat en plan speciellt för hur kommunikationen ska gå tillväga med medborgarna tyder på att de anstränger sig för att nå ut till en bredare krets. Deras strävan att nå ut till fler invånare syns även i deras användning av sociala medier som kan tolkas som ett försök att attrahera målgrupper som kanske vanligtvis inte har ett intresse av planering.

Samråd inom detaljplaneringen

När det gäller medborgardeltagandet inom detaljplaneringen är däremot samrådsgruppen och antalet deltagande inte lika brett, vilket är förståeligt när det enligt lag huvudsakligen är berörda intressenter som ska delta på samrådet (5 kap. 11,12 §§ PBL). Detta gör att det oftast inte är nödvändigt att utöka samrådsgruppen. Som också Informant 1 sa i intervjun så är det mestadels bara de som berörs av en detaljplan som har något att säga till om planen, övriga invånarnas intresse är oftast väldigt lågt. Dock försöker kommunen tidigt få in invånarnas åsikter ändå, ofta genom att skicka ut planbesked till berörda intressenter såsom i fallet med Broåkern vilket tyder på en vilja att involvera invånarna i planeringen och att kommunen uppskattar invånarnas åsikter.

4.3.2 Medborgare och process

Kommunikativ planering handlar också om att lyfta fram planerarens skapande funktion och se planeringen som en process där medborgare och planerare lär sig att se planeringen ur olika perspektiv och dela med sig av olika förslag som leder till möjliga lösningar (Länsstyrelsen, 2007:11). Genom att se den kommunikativa planeringsteorin som en process möjliggörs beaktande av olika synvinklar och perspektiv. Detta för att lyfta fram vikten av medborgarnas kunskap om vardagslivet (Khakee, 2000:34f). Stadsbyggnadsförvaltningen Mora-Orsa har i sina dokument ett tydligt fokus på medborgarna - deras åsikter måste tas in tidigt i planeringen för att de ska känna sig delaktiga och för att planerna ska bli välförankrade (Stadsbyggnadsförvaltningen Mora-Orsa, 2014:7). Genom att stadsbyggnadsförvaltningen aktivt arbetar för att lyfta in medborgarnas åsikter i ett tidigt skede i planeringen får de in medborgarnas åsikter och kunskaper om vardagslivet för att kunna använda detta som underlag i den fortsatta planeringen. De får också in förslag till lösningar från medborgarna på hur planer eller strategier kan utformas. Allt detta i enlighet med den kommunikativa planeringsteorin.

Enligt Informant 1 så verkar medborgarna i Orsa kommun ha ett större intresse av att delta i planeringen än vad invånarna i Mora kommun har. Informanten trodde att detta berodde på att Orsa kommun har aktivare byföreningar än vad Mora kommun har. Detta intresse har Orsa kommun nyttjat genom att ge byarna möjlighet att genomföra egna byautvecklingsplaner. De byar som har genomfört sådana planer har även fått ekonomisk bidrag (Orsa kommun, u.å) vilket mycket väl kan ha motiverat byarna till att delta och ett sätt för kommunen att öka deltagandet.

Trots ett uppfattat större intresse bland invånarna i Orsa kommun än i Mora kommun så verkar det ha funnits ett intresse även bland Moras byar när det kommer till LIS-planeringen i kommunen. Sex stycken möten hölls runt om i kommunen som ungefär 200 personer kom att delta på (2013d:3). Den gemensamma faktorn för intresset bland kommunernas invånare verkar vara när frågor som berör byarnas utveckling kommer upp på dagordningen. När planeringen berör invånarnas hembyar rörs känslor upp - både på gott och ont precis som informanten sa under intervjun.

4.3.3 Samverkan

SKL rekommenderar att kommuner som samverkar delar en gemensam logga eller webbdomän för att den ena kommunen inte ska överskrida den andra. Detta för att kommunernas invånare ska känna att förvaltningen är till för alla invånare på lika villkor i samverkanskommunerna (SKL, 2014:15f). Annars kan det finnas en risk att invånare i någon av kommunerna känner sig bortglömda. Stadsbyggnadsförvaltningen använder sig av Mora kommuns hemsida som sin officiella webbdomän och Orsa kommun har på sin hemsida direktlänkar till denna. Informanten berättade i intervjun att hon hade känslan av att Orsa ibland kan känna sig nedtryckta av Mora då Orsa är den mindre av de två orterna. I kommunernas samverkan försökte de lösa detta genom att kalla sig för Stadsbyggnadsförvaltningen Mora-Orsa. Huvudkontoret är placerat i Mora medan det i Orsa finns ett besökskontor som är öppet fyra eftermiddagar per vecka (Mora kommun, 2012a). Att Moras hemsida används som webbdomän och att Orsa endast har ett besökskontor ger en indikation på att Mora är den dominerande parten i kommunernas samverkan och kan vara bidragande orsaker till att, som planeraren uttryckte sig, Orsa kommun ibland känner sig nedtryckta. I det långa loppet är en sådan känsla troligtvis inte särskilt positivt för samarbetet mellan kommunerna. Troligtvis är det dock svårt att undvika att en part som är större både befolkningsmässigt och ytmässigt inte dominerar ett samarbete såsom Mora gör i det här fallet.

Sårbarheten som var mycket hög, framförallt för Orsa kommun när Stadsbyggnadsförvaltningen var uppdelad i två olika kontor, har nu eliminerats något. Genom att antalet anställningar nu ökat och det finns större kompetens på plats är en tolkning att effekten troligtvis inte blir lika stor om en anställd är frånvarande och också att generationsväxlingen blivit lättare att hantera. En större organisation med fler arbetsplatser skulle kunna attrahera fler sökande till lediga tjänster.

En annan positiv faktor som bekräftades av både dokumenten och informanten är att det blivit lättare att planera över kommungränserna efter sammanslagningen (Holback, 2010:19). Informanten påpekade att anställda som arbetar på kommunerna fortfarande är samma personer som både före och efter sammanslagningen och att de inte har förändrats av sammanslagningen. Däremot har sammanslagningen gjort det lättare att veta hur planeringen ser ut i båda kommunerna och gett möjligheten att samköra planeringen när de anställda ansvarar för planeringen i båda kommunerna.

En negativ aspekt som informanten lyfte under intervjun är de dubbla uppsättningarna av möten och utskick till nämnderna vilket tar extra mycket tid men också att två kommuner vill bestämma över en förvaltnings resurser. Den tid som läggs ner på dubbla uppsättningar av möten och liknande skulle istället kunna läggas på annat arbete, som till exempel arbetet med medborgardeltagande.

Ett allt större fokus på medborgardeltagande skulle kunna bero på just sammanslagningen av plankontoren, men som Informant 1 sa under intervjun så beror det nog inte på någon förändring av själva planeringen i sig utan snarare ökade resurser. De ökade resurserna i form av fler anställda planarkitekter gör det möjligt för planerarna att själva styra upplägget av sitt arbete. De får då möjlighet att arbeta mer med medborgardeltagande och lägga fokus på detta om det ligger i deras intresse. På så vis finns det en skillnad på arbetet med medborgardeltagandet innan och efter sammanslagningen.

4.3.4 Delaktighet och inflytande

I Orsa kommuns planering har medborgarna haft ett relativt stort inflytande tack vare byautvecklingsmöten och byautvecklingsplanerna. Genom byautvecklingsmötena fick medborgarna chans att föra en dialog med beslutsfattare om olika frågor som rör kommunens utveckling (Orsa kommun, u.å). Detta uppfyller det tredje steget "dialog" i SKL:s delaktighetstrappa där medborgarnas intressen, kunskap och önskemål som samlas in sedan beaktas i den fortsatta politiska processen (SKL, 2013:17-19). Tack vare själva byautvecklingsplanerna gavs invånarna möjlighet att delta vid identifiering av behov, utveckling av alternativ och val av lösningar som sedan bildar underlag till planeringsbeslut - vilket uppfyller det fjärde steget "inflytande" i delaktighetstrappan (SKL, 2013:17-19).

Även i Mora kommuns planering med LIS-planerna har medborgarna haft en form av inflytande då de under möten, som hölls på sex ställen runt om i kommunen, fick möjlighet att i dialog med politiker och tjänstemän uttrycka sina åsikter om vilka områden i byarna som var bäst lämpade eller inte för exploatering (Mora kommun, 2013d:3). Även i den fördjupade översiktsplanen förefaller det att folk har varit engagerade i planeringen, men att svaren kanske inte har varit särskilt hjälpsamma då frågeställningarna som skulle besvaras var generella och därför resulterade i generella svar som var svåra för planeraren att ta med sig vidare i arbetet.

Båda kommunerna har utöver samråd och medborgardialog riktade mot allmänheten även lagt fokus på vissa målgrupper. Mora kommun har lagt fokus dels på pensionärer genom stadsvandringar och dels på unga genom att ha deltagit under demokrati- och elevrådsdagar. Orsa har också lagt fokus på målgruppen unga genom att ha genomfört en ungdomsdiallog. Arrangerade temamöten och workshops har också riktat in sig mot särskilt identifierade målgrupper såsom idrottsföreningar, anställda inom skolväsendet, fastighetsägare och entreprenörer. Gemensamt för metoderna är att deltagarna har fått möjlighet att delta i planeringsprocessen och ge sin respons på befintliga planförslag och alternativ, men också att de i vissa lägen har fått möjlighet att uttrycka sina åsikter och delta i dialog med beslutsfattare om frågor rörande kommunens utveckling redan innan beslut om en plan har tagits samt komma fram med egna förslag.

Generellt sett så har Stadsbyggnadsförvaltningen Mora-Orsa sin lägsta nivå i det andra steget "konsultation" som innebär att medborgarnas respons på analyser, planförslag och alternativ tas tillvara. Kommunerna använder steget "konsultation" som utgångspunkt i sitt arbete med medborgardialog. Steget handlar också om att behandla medborgarnas synpunkter, klagomål och förfrågningar (SKL, 2013:17-19). Detta är något av essensen av stadsbyggnadsförvaltningens arbete. Mycket av deras arbete har också sin bas i steget "dialog" i och med att kommunerna ofta tidigt bjuder in medborgarna till dialog för att lyfta deras syn på kommunens utveckling. Deras synpunkter beaktas sedan i det fortsatta arbetet. Vissa av metoderna de använt sig av placerar sig dock högre upp på stegen (steget "inflytande") och vissa lägre ("konsultation"). Ingen metod de har använt sig av har placerat sig på det sista steget "medbeslutande". Medbeslutande innebär att den valda representativa församlingen kan delegera ansvar till nämnd eller styre där delegaterna är valda som enskilda personer och inte utifrån partitillhörighet (SKL, 2013:17-19). Sammanfattningsvis kan vi konstatera att Stadsbyggnadsförvaltningen Mora-Orsas arbete som lägst placerar sig i steget "konsultation" och som högst i steget "inflytande" men att de generellt sett placerar sig på steget "dialog" i delaktighetstrappan.

4.4 Resultat fall 2

4.4.1 Bakgrund

Älvdalens kommun ligger i den nordvästra delen av Dalarna och kommunen gränsar i väster till Norge. Med sina dryga 7000 invånare är Älvdalen Dalarnas tredje minsta kommun befolkningsmässigt sett (SCB, 2016a). Till ytan är Älvdalen däremot en av de större kommunerna i länet och sträcker sig över knappa 7000 km² (SCB, 2016b). Älvdalen bildades 1971 genom en sammanslagning av tre självständiga socknar - Älvdalen, Särna och Idre. Idag bor cirka 5000 av kommunens invånare i Älvdalen, 1000 i Särna och 1000 i Idre. Kommunen kännetecknas för sin närhet till natur och sin skidåkning. Vasaloppet sträcker sig till största delen genom Älvdalen och det finns världsberömda Älvdalskontroller utefter spåret (Älvdalen 2016a).

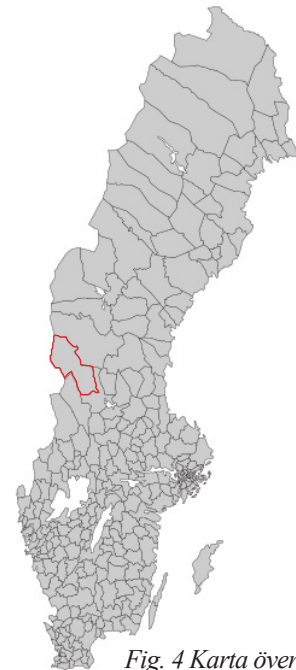


Fig. 4 Karta över Älvdalens kommun.

Det finns fyra olika förvaltningar i kommunen där medarbetarna utför arbetet som politikerna fattat beslut om. De är Barn- och utbildningsförvaltningen, Vård- och omsorgsförvaltningen, Intern serviceförvaltning samt Samhällsutvecklingsförvaltningen. Förvaltningarna är i sin tur uppdelade i olika verksamhetsområden. Det är den sistnämnda förvaltningen som arbetar med den fysiska planeringen och därmed ansvarar den också för arbetet med medborgardeltagande (Älvdalen, 2016d). Samhällsutvecklingsförvaltningen består av ytterligare fem enheter som alla arbetar mot kommunstyrelsens samhällsutvecklingsutskott och myndighetsnämnd. De fem enheterna är enhet för integration, enhet för kultur och fritid, enhet för arbete och utveckling, räddningstjänst och samhällsenheten. Det är under samhällsenheten som Informant 2 arbetar och denna enhet ansvarar för frågor kring näringsliv, miljö, tillsyn, plan och bygg samt trafik och infrastruktur (Älvdalen, 2016e). Under plan- och byggfrågorna arbetar kommunen med bland annat att hålla byggsamråd, ge information och anvisningar till allmänheten, samråda med lantmäteriet och andra myndigheter, göra planutredningar och så vidare (Älvdalen, 2016f).

Även om Älvdalens kommun samarbetar på många andra sätt med Mora-Orsa har alltså Älvdalen fortfarande ett eget plankontor. Det finns inga klara svar till varför Älvdalen inte har valt att samarbeta med någon annan kommun inom den fysiska planeringen men enligt Informant 2 har ämnet flera gånger kommit på tal. Då har visserligen diskussionerna inte bara handlat om en ihopslagning med Mora-Orsas plankontor utan även andra former av samarbete har kommit på tal som till exempel att Älvdalens kommun ska dela tjänster med någon annan närliggande kommun.¹

¹Telefonintervju med Johan Olsson 2016-04-08

4.4.2 Medborgardeltagande i kommunen

Medborgardeltagande enligt kommunens översiktsplaner

Älvdalens kommun har en översiktsplan från 1993 och den är därför inte aktuell i dagsläget. 2009 kompletterades denna därför med en ny översiktsplan. Denna översiktsplan gäller dock bara kommunens norra delar och arbetet med en översiktsplan som gäller hela kommunen pågår just nu. Den gamla översiktsplanen handlar om kommunens utveckling och har en övergripande inriktning på hur beslutsfattarna och befolkningen utnyttjar mark och vatten inom kommunens gränser (Älvdalens kommun, 1994:8). Älvdalens kommun står med andra ord, som många andra kommuner i Sverige, under en pågående utveckling men i det här fallet handlar det inte bara om att utveckla kommunen utan även att bevara den landskapsbild som råder där idag (Älvdalen, 2016b). I den nyare översiktsplanen står det likartat om kommunens utvecklingsvisioner men här framgår det också hur de arbetar med medborgarna, något som saknades i den äldre översiktsplanen. Tidigt i planprocessen hade kommunen ett samråd gällande översiktsplanen för att få in så många åsikter som möjligt (Älvdalens kommun, 2009:3f). Kommunen utförde också ett samråd under våren 2004 med ungdomar där de på ett möte fick samtala om framtiden. Idéerna som uppkom under dagen sammanställdes och värderades för att sedan redovisas i översiktsplanen (Älvdalens kommun, 2009:5). Senare samma år utfördes också ett seminarie angående framtidsfrågor om Älvdalens kommun. Det deltog då cirka 60 personer, både från kommunen, länsstyrelsen, statliga myndigheter, näringsidkare och organisationer. De som deltog delades in i grupper för att diskutera visionen för Älvdalens kommun och särskilt dess norra del (Älvdalens kommun, 2009:6). Kommunen visar här att det är viktigt att intressenter ska få chans att yttra sig och att dialogen ska ske på olika sätt - över internet, på möten, i direkt dialog med mera. Det behövs en specifik resurs som kan driva på processen med dialogerna och i den kommunala processen är det viktigt att politikerna är på samma nivå som kommunen. I översiktsplanen står det också att rundabordsamtal har varit effektivt förr och kommer användas vid vidare planering (Älvdalens kommun, 2009:7).

Medborgardeltagande - ett begrepp under utveckling

I intervjun med Älvdalens planarkitekt Johan Olsson framgick det att medborgardeltagande och medborgarinflytande idag är en mycket viktig del av kommunens planering så att de hela tiden får med invånarnas åsikter och på så sätt får ett slags samtycke kring de beslut som fattas. Det är mestadels inom detaljplaneringen som medborgardeltagandet sker och detta genom samråd som, enligt informanten, tillräckligt många bjuds in till. Detta fungerar bra men det kan vara tufft att klara av ett sådant omfattande arbete som ensam planarkitekt på plankontoret.¹ Senare i intervjun framgick det att inbjudningarna till detaljplaneringssamråden bara skickas ut till sakägarna men att sammanställningarna sedan ställs ut i hela kommunen och även på Älvdalens kommuns hemsida.

¹Telefonintervju med Johan Olsson 2016-04-08

I intervjun framgick det också att informanten upplever att om folk deltar i samrådsmöten och kommer med åsikter kring en plan så kan de involverade medborgarna bli besvikna om planen sedan inte går igenom. Det är många saker som inte blir av i planeringen av olika anledningar men om istället de som får vara med på mötena ser att kommunen tog tillvara på åsikterna och att kommunen visar att invånarna faktiskt kan påverka menar Informant 2 att medborgardeltagandet skulle uppfattas som mer positivt. Det kommer ofta många genomtänkta synpunkter som kommunen måste ta hänsyn till och då kommer också saker upp som man som planarkitekt kanske aldrig hade tänkt på tidigare.¹

I Älvdalens kommun har en policy för planering av LIS-områden (landsbygdsutveckling i strandnära lägen) fastställts för att arbetet med utvecklingen inte ska bromsas upp i väntan på den nya översiktsplanen (Älvdalen, 2016h). Denna policy täcker hela kommunen trots att Älvdalens södra delar saknar aktuell översiktsplan (Älvdalens kommun, u.å. b:4). Det är däremot inte meningen att policyn ska ersätta översiktsplanen utan den ska redovisa vilka typer av områden som kan bli aktuella som LIS-områden genom att presentera olika kriterier som bör vara uppfyllda (Älvdalens kommun, u.å. b:6). I Älvdalen finns många inlandsstränder och arbetet med LIS-områden inleddes under 2012. Arbetet började med tidiga samråd och informationsmöten runt om i kommunen (Älvdalens kommun, u.å. b:12). I arbetet med LIS-områden har kommunen skickat ut notiser i tidningen för att uppmärksamma invånarna om att de faktiskt kan vara med och påverka. Efter detta utskick har Informant 2 fått några enstaka samtal kring planeringen av LIS-områdena. Dessa samtal handlade främst om vilka områden det gällde och informanten fick då förtydliga att syftet med dessa utskick var att både näringsliv och privatpersoner ska kunna påverka vilka områden som ska vara med i projektets utkast. Så det finns många som tror att det inte är någon idé att yttra sig för att det ändå inte finns någon chans att påverka även om det faktiskt finns det.¹

Vision 2020

I framtiden planeras det att utveckla medborgardeltagandet och som en del av detta har Kommunfullmäktige i Älvdalens kommun skapat en vision - Vision 2020 - som handlar om att satsa på medborgardialog. Visionen utvecklades i hopp om att kunna få kontakt med så många av kommunens invånare som möjligt för att få in åsikter, önskemål och idéer. Dessa åsikter ska sedan sammanställas och utvärderas för att sedan kunna följas upp av politiker och tjänstemän (Älvdalen, 2016c). På Älvdalens hemsida redovisas resultaten av medborgardialogerna som utförts det senaste året. Det står inte specifikt vilka metoder de har använt utan resultaten presenteras enbart med hänvisning till deras Vision 2020 (Älvdalen, 2016g). I visionens informationsblad står det att kommunen vill få kontakt med så många som möjligt och att de kommer kontakta föreningar, företag och organisationer för att få fram åsikter, idéer och önskemål.

¹Telefonintervju med Johan Olsson 2016-04-08

Det står också att de kommer finnas på olika evenemang runt om i kommunen för att prata med invånarna. Kommunen använder sig även av sociala medier för att nå ut till medborgarna (Älvdalens kommun, u.å. a). Som en del av den här visionen har kommunen utfört en workshop i april 2016 för att samla in åsikter från olika grupper i kommunen. I workshopen deltog politiker, tjänstemän, Region Dalarna, näringsidkare med flera. Innan workshopen sattes igång förtydligades dess syfte om att enbart vara en tankesmedja och att inga beslut kommer fattas. Deltagarna delades in i grupper som i sin tur ansvarade för ett visst tema. De teman som workshopen utgick från var besöksnäring, övriga näringar, bostäder samt kommunikationer. Grupperna fick sedan, med hjälp av en karta, rita in sina önskemål, tankar och visioner kring vart och ett av dessa teman. Kommunen fick, med hjälp av detta samarbete, in mycket material till arbetet med den nya översiktsplanen och det planeras för en liknande workshop som ska hållas i kommunens norra delar under sommaren 2016.¹

4.4.3 Samverkan

Detaljplaner tas till 99 % fram i den norra kommundelen och fördelen med att arbeta i en så stor, men ändå så liten, kommun är att planarkitekten själv kan ha koll på vilka de berörda är då det oftast är samma människor som är inblandade. Det är också en fördel att det är få konsulter inblandade i planförfattandet då den planarkitekt som arbetar på kommunen har en chans att få bra kontakt med invånarna.² Enligt Informant 2 är det också en fördel att arbeta i en kommun som Älvdalen då man som planarkitekt sitter nära både politiker och medborgare. Han menar att det finns ett nära band mellan de som arbetar på kommunen och de som bor i kommunen.²

Älvdalens plan- och byggkontor har, på grund av pensionsavgångar, ont om personal och ett samarbete med Mora och Orsa har kommit på tal i kommunen då det är fysiskt nära och då de tre kommunerna redan har mycket gemensamt. Tankarna kring att slå ihop plankontoren har därför kommit upp för diskussion men det finns flera olika synvinklar och frågan är svår att besvara enligt Informant 2.² Han vet däremot inte om förslaget att slå ihop plankontor i Älvdalens kommun med liknande kontor i närliggande kommuner har tagits upp hos beslutsfattarna. Han menar att det är svårt att slå samman kommunernas planering då de har olika tillvägagångssätt i sina planeringsprocesser rent arbetsmässigt sett. Exempelvis har Mora-Orsa ofta planprogram och innan de beviljar planbesked så går de ut på samråd, ett samråd som ligger en nivå över Älvdalens kommun.² Om Älvdalens kommuns plankontor skulle slås samman med två kommuner som redan har ett etablerat samarbete i planeringen (som Mora-Orsa har) menar informanten dessutom att det finns en risk att den tredje kommunen kanske inte hamnar i fokus. Detta är dock inget som är säkert, utan bara en tanke hos planarkitekten.

¹Mailkonversation med Johan Olsson 2016-05-04

²Telefonkonversation med Johan Olsson 2016-04-08

Då Älvdalens kommun i dagsläget saknar stadsarkitekt menar Informant 2 att ett samarbete med någon närliggande kommun givetvis hade gynnat arbetet med den fysiska planeringen och troligtvis också arbetet med medborgardeltagandet. Älvdalen har länge haft diskussioner med kommuner som ligger längre norrut kring möjligheten att dela på en tjänst eller något liknande för att få in mer kunskap och arbetskraft i kommunerna, även om plankontoren inte är formellt sammanslagna.¹ Men en sammanslagning kan ske på flera olika sätt, det kan bland annat handla om en fysisk sammanslagning där hela plankontoret flyttas från en kommun till en annan och då tynger informanten på det faktum att det finns en risk att medborgarna i den kommun där plankontoret försvinner skulle uppfatta sammanslagningen som något rent negativt.

Senare i intervjun fick Informant 2 frågan om vilka fördelar och nackdelar han upplever med att Älvdalen arbetar med ett enskilt plankontor. Han svarade att det är svårt att säga men att en fördel är helt klart att man lägger upp sin egen arbetsgång och sitt eget arbetssätt. Det blir på något vis närmare till invånarna då man är lätt att nå och träffa, något som kanske hade sett annorlunda ut om plankontoret istället samarbetade med en annan kommun. Men samtidigt som det är en fördel att lägga upp sitt eget arbetssätt så är det också en nackdel att arbeta själv som planarkitekt på en kommun. Informanten menar att när man sitter ensam på sitt kontor och det dyker upp något problem finns det sällan någon att prata eller bolla idéer med. På det sättet skulle en sammanslagning gynna planeringen då fler medarbetare skulle finnas på plats.¹

4.5 Analys fall 2

4.5.1 Dialog, kommunikation, samråd och utökad medborgardialog

Hur nämns begreppet dialog?

I Älvdalens översiktsplan från 1994 nämns inte begreppet dialog överhuvudtaget och det finns därför ett lågt fokus på begreppet och dess innebörd. Detta beror antagligen inte på att resurserna för medborgardialog var sämre på den tiden utan att planering överlag inte hade samma fokus på medborgardeltagande då som nu. Det var ju under 1990-talet som medborgarnas deltagande tillslut säkrades i olika policyprocesser (Khakee, 2006:18). Det finns en markant skillnad i kommunens sätt att skriva om dialog i deras senare översiktsplan från 2009. Här framgår det med tydlighet att det är viktigt att ha en öppen dialog med medborgarna och att det måste finnas en specifik resurs för att driva på dessa dialoger (Älvdalens kommun, 2009:7). Men störst fokus har begreppet dialog fått i kommunens Vision 2020. Visionen, som handlar om just medborgardialog, har fokuserat på att nå ut till invånarna på olika sätt. Kommunen visar ett intresse att få in åsikter tidigt i planprocessen vilket överensstämmer med den kommunikativa planeringen som menar att planeringens mål sätts efter att processen accepterats av alla de inblandade (Khakee, 2000:35).

¹Telefonintervju med Johan Olsson 2016-04-08

Det behövs alltså åsikter och ett samtycke innan planförslag läggs fram och beslut fattas - något som Älvdalens kommun visar med deras Vision 2020. Dialog nämns som ett viktigt begrepp för kommunen, att det är viktigt att kommunen får veta vad invånarna tycker, men det saknas konkreta exempel på hur kommunen har tagit tillvara på dessa åsikter. Informant 2 använde inte just begreppet dialog men han pratade om att det är viktigt som planerare att ha en god kontakt med de som bor i kommunen.

Hur har dialogen sett ut?

Det har varit lite svårt att finna dokument som exakt beskriver hur dialogen har sett ut. Det har, genom översiktsplaner, samrådsredogörelser och informationsblad framgått att det har utförts samråd, som är obligatoriska, och att det har skickats inbjudningar och information om dessa i tidningar och på kommunens hemsida. I kommunens översiktsplaner står det om vilka metoder de har använt hittills och vilka fokusgrupper de har fört en dialog med men dessa metoder har gjorts för en lång tid sedan och det saknas mer aktuell information över hur kommunens metoder för medborgardialog exakt ser ut idag. Kommunikationen mellan kommun och medborgare har varit en blandning av samråd - där kommunen informerar medborgarna om ett visst fall - och andra slags möten där idéer och åsikter delats i form av seminarium eller diskussionsgrupper. I intervjun med Informant 2 har det framgått att det är svårt ibland att få med allmänheten på möten och att det oftast är lättare att få med specifika föreningar och intressenter såsom specifika sakägare. Den kommunikativa planeringsteorin menar att det ska finnas ett samarbete mellan medborgarna och beslutsfattarna men också att det ska finnas en vilja för ett sådant samarbete från båda parterna (Johansson & Khakee, 2009:62). För att förbättra detta samarbete har kommunen, sedan mitten av 2010-talet, satsat på arbetet med utökade medborgardialoger. De har anordnat seminarier och samråd där allmänheten har fått diskutera kommunens utveckling. De har också satsat på att få in åsikter från specifika målgrupper. Som ett exempel har ungdomar under en temadag fått tala om framtidsvisioner tillsammans med kommunen (Älvdalen, 2009:5). Som en del av Vision 2020 har kommunen det senaste året gjort ytterligare satsningar för att förbättra dialogen mellan kommun och medborgare. Både workshops och deltagande på olika evenemang har varit en del av kommunens Vision 2020 och sådan ansträngningar överensstämmer med de riktlinjer Boverket har satt upp för utökade medborgardialoger (Boverket, 2016c) men Informant 2, som är ensam planarkitekt på Älvdalens plankontor, menade i sin intervju att medborgardialogen hade kunnat få ett ännu större fokus om det hade funnits mer tid att lägga på denna del av planeringen. Men det råder inget tvivel om att kommunen är förstådd med att det är viktigt att ha en dialog med medborgarna och genom att skapa deras Vision 2020 har de gått ett steg i rätt riktning.

Till vilka är dialogen riktad?

Enligt litteraturen ska interaktionen mellan planerare och medborgare äga rum mellan ett flertal obestämda grupper som alla har sina egna kunskaper och erfarenheter för att kunna bidra med olika synvinklar och perspektiv (Khakee, 2000:35). Enligt minimumkraven för samråd om översiktsplaner i 3 kap. 9 § PBL ska kommunen samråda med länsstyrelsen, berörda kommuner, regionplaneorgan och kommunala organ. Kommunen ska också ge kommunens medlemmar, andra myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av planen möjlighet att yttra sina åsikter kring planen.

I Älvdalen framgick det dock av Informant 2 att majoriteten av samråden idag handlar om detaljplaner och minimumkraven för denna sorts planhandling finns i 5 kap. 11,12 §§ PBL. Där står det att kommunen ska samråda med länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och de kommuner som berörs. Även de kända sakägarna, bostadsrättshavare, hyresgäster, boende och organisationer av hyresgäster som berörs ska bjudas in. Till sist ska myndigheter, sammanslutningar och enskilda som i övrigt har ett väsentligt intresse av förslaget bjudas in. Minimumkraven för vilka som ska bjudas in liknar därför varandra i både detaljplaner och översiktsplaner. Dokumenten som har undersökts i den här studien visar att kommunen har följt dessa minimumkrav på de vanliga samråden både för översiktsplanerna och för detaljplaner. Det som är intressant för den här studien är dock inte hur kommunen har förhållit sig till de lagstadgade kraven utan hur de har arbetat med medborgardeltagande som sträcker sig utöver dessa krav. Det är även intressant att titta på vilka kommunen har bjudit in till sina utökade medborgardialoger då detta visar vilka kommunen har riktat dialogen till men eftersom det har varit svårt att hitta exakt vilka som bjudits in, framför allt till workshopen, så är det svårt att utvärdera kommunens arbete med att involvera flertalet obestämda grupper i dialogen. Detta är ju något som den kommunikativa planeringsteorin menar att man som planerare ska sträva efter och är därför en viktig punkt i analysen. I ett mail med Informant 2 framgick det att politiker, tjänstemän, Region Dalarna, näringsidkare med flera hade bjudits in. Det finns alltså ingen information kring hur många enskilda medborgare som var med i workshopen och det framgick inte heller hur kommunen valde vilka grupper som skulle bjudas in. Vi har i den här studien inte hunnit få in fler anteckningar eller redogörelser från workshopen då det inte var längesen den hölls men med sådana handlingar skulle en mer utförlig analys kunna göras kring vilka kommunen valde att bjuda in, hur inbjudan skickades ut och vilka som tillslut valde att delta på mötet. Som tidigare nämnt så har kommunen vänt sig till ungdomar vid framtagandet av översiktsplanen från 2009 vilket visar att kommunen har valt att arbeta med speciella målgrupper för att få in deras åsikter kring kommunens utveckling.

Återkoppling av synpunkter

Kommunen har presenterat på deras hemsida vilka synpunkter som har inkommit under medborgardialogen som utfördes under sommaren 2015. Det står där att de under 2016 successivt kommer genomföra den utveckling och förändring som behövs för att Älvdalen ska bli en attraktiv kommun att bo i (Älvdalen, 2016g). Det framgår inte varifrån dessa synpunkter kommer eller mer specifikt hur idéerna kommer följas upp. Deras rubriker på vilka ämnen det rör sig om varierar men punkterna under rubrikerna kan ibland vara väldigt generella och svåra att förstå vad de innebär. Som exempel står det under rubriken "Boende" bland annat "Strandnära tomter" och "Snabbare hantering av bygglov". Under rubriken "Service" står det bland annat "Allmän och särskild kollektivtrafik, taxi, flyg och tåg". Dessa punkter är svårtolkade då det inte redogörs vad de menar med begreppen och hur de ska vara med att utveckla Älvdalens kommun under år 2016. För övrigt är det svårt att se hur de följer upp medborgardialogerna som har utförts då arbetet med Vision 2020 är så pass nytt att det finns lite dokumenterat kring dessa metoders uppföljningar.

En uppföljning av de inkomna åsikterna är viktigt för att de som deltar ska känna att deras synpunkter har betydelse men samtidigt är det lika viktigt att informera de som deltar i dialogen att mötet är till för att vara en tankesmedja och därmed kommer förslagen som tas fram inte automatiskt hamna i översiktsplanen eller i någon detaljplan.¹ Informant 2 menar alltså att tydligheten med vad mötena innebär är det viktigaste och det pratades inget om hur kommunen senare tagit tillvara på åsikterna.

4.5.2 Medborgare och process

Medborgarna verkar ha fått en större plats i planeringen sedan arbetet med översiktsplanen från 2009 men även i och med Vision 2020. Det informationsblad som har skickats ut och som handlar om Vision 2020 saknar dock en tydlig riktning till den enskilde medborgaren då bladet främst har riktat sig till medborgare i större grupper som till exempel föreningar, företag, organisationer och liknande. Informationsbladet var dessutom väldigt kort och gav egentligen inte så mycket information om hur medborgarna ska involveras, mer än att representanter från kommunen ska finnas på en del evenemang runt om i kommunen. Det framgår tydligt att de vill involvera medborgarna men inte lika tydligt hur det ska gå till. Men självklart finns det ett intresse att ta med medborgarna, annars hade inte kommunen satsat på den här visionen. I intervjun med Informant 2 bekräftades det faktum att det finns ett gediget intresse att arbeta med medborgardeltagande i kommunen men att det är ett omfattande arbete som kan vara svårt att klara av som ensam planarkitekt.

¹Telefonintervju med Johan Olsson 2016-04-08

Enligt den kommunikativa planeringsteorin är det viktigt att den vardagskunskap som medborgaren besitter lyfts fram, dels genom att planeraren visar att hen har kunskaper av platsen som står inför planering och dels genom att flertalet samhällsgrupper får yttra sig (Khakee, 2000:34f). I intervjun framgick det att kommunen lägger vikt på att planerarna ska ha lokal kunskap kring den plats planeringen gäller vilket har resulterat i långa resor och vistelser runt om i kommunen för planarkitekten just för att skapa den kunskap om platsen som önskas. På detta sätt går kommunens syn på lokalkännedom i linje med vad planeringsteorin säger men då detta enbart utgår från en intervju är det svårt att utvärdera då det kan finnas fler perspektiv till det hela som inte berördes i intervjun eller i några av de studerade dokumenten.

4.5.3 Samverkan

Just nu samarbetar Älvdalen med Mora-Orsa på flera olika sätt som det skrivs om tidigare i uppsatsen. De samarbetar däremot inte på plan- och byggområdet och Älvdalen står därför själva med den här sortens utveckling i kommunen. I intervjun talade Informant 2 om möjligheterna med att samarbeta med Mora-Orsa inom den fysiska planeringen och pratade om att det har kommit på tal men inte genomförts. Sättet informanten framlägger detta på gjorde det oundvikligt att tolka det som att det finns en underliggande negativitet från Älvdalens kommun gällande samverkan med Mora-Orsa.

Det verkar finnas en rädsla att Älvdalen skulle hamna i skymundan bakom de två redan sammansvetsade kommunerna Mora och Orsa om de valde att slå samman deras plankontor. Detta är såklart en tolkning utifrån planarkitektens egna tankar men det är ändå intressant att fundera vidare kring om det kanske är ett medvetet val av kommunen att avstå från en samverkan med Mora-Orsa på grund av denna rädsla även om samarbetet skulle kunna bidra med mer kunskap och arbetskraft i kommunen. Om så är fallet är svårt att urskilja då det inte går att hitta några specifika redogörelser kring diskussionerna om Älvdalens kommun skulle ingå ett samarbete med Mora-Orsa eller någon annan kommun för den delen. Även om Informant 2 menar att ett samarbete hade gynnat kommunens arbete med medborgardeltagande, framförallt i dagsläget då kommunen saknar stadsarkitekt, tror informanten att en sammanslagning av Mora-Orsa och Älvdalen skulle kunna upplevas som negativt om sammanslagningen innebär att plankontoret i Älvdalen måste flytta rent fysiskt. Det skulle då bli längre avstånd till handläggare och planerare och den närhet till medborgarna som informanten tidigare har pratat om skulle försvinna. Tolkningen av detta blir då att Älvdalens kommun gärna vill klara sig själva och att de inte vill slå samman deras plankontor för att de då skulle riskera att mista kontrollen över deras planering även om det inte sägs rakt ut. Samtidigt verkar det finnas en önskan om fler resurser och fler medarbetare för att kunna klara av den belastning som arbetet nu utgör.

Då det inte finns några dokument gällande diskussionerna kring planeringsarbetet mellan Mora-Orsa och Älvdalen går det enbart att analysera kring det Informant 2 sa gällande konsekvenserna av ett sådant samarbete. Den intervjuade talade inte direkt om några konsekvenser om att ha ett enskilt plankontor men då det kom upp vilka nackdelar som ett sådant upplägg tillförde går det att tolka vilka konsekvenser nackdelarna kan resultera i. Konsekvenserna kan i framtiden bli att Älvdalen fortfarande inte får in någon mer personal och att belastningen fortsätter vara stor för de som arbetar med den fysiska planeringen. Med Vision 2020 finns det intentioner att ta in medborgarnas åsikter men för att folk ska vilja vara med att påverka måste de också se att kommunen faktiskt tar tillvara på de synpunkter som medborgarna kommer med och det finns en risk att medborgarnas perspektiv hamnar ur fokus i kommunens planering när de som är ansvariga för medborgardeltagandet även arbetar med detaljplanering, bygglov och så vidare. Samtidigt kan konsekvenserna av att slå ihop kommunerna också vara utmärkande. Som Informant 2 nämnde i intervjun finns det en risk att Älvdalen skulle få mindre fokus än Mora-Orsa om deras plankontor slogs ihop. Eftersom kommunerna arbetar på olika sätt med planeringen och med medborgardeltagande så måste också en av kommunerna ändra på hur de tidigare har arbetat vilket kan leda till svårigheter. Som litteraturen pekar på så finns det mycket att tänka på innan kommunerna fattar beslut om att ha en samverkan (SKL, 2014:13) och Älvdalen måste i sådana fall göra en sådan beräkning och väga för- och nackdelar mot varandra innan de tar upp något förslag med att samarbeta med Mora-Orsa.

4.5.4 Delaktighet och inflytande

När man läser Älvdalens olika dokument och ser hur deltagandet har varierat de senaste åren (sedan den första översiktsplanen 1994) är det tydligt att inflytandet hos medborgarna också har varierat i takt med att medborgardialoger har fått en större roll i kommunens planering. I början, i kommunens första översiktsplan, finns det inga tendenser till att medborgarnas åsikter har tagits med mer än på samråd där särskilda intressenter har deltagit. Vid framtagandet av översiktsplanen har resultat av samråd, utställning och förslag med anledning av synpunkter som framförts redovisats i ett samrådsutlåtande. Synpunkterna som har kommit in har dock inte kommit från några privatpersoner vilket tyder på att intresset av planen främst låg hos myndigheter, föreningar, organisationer och så vidare. Trots detta har planen ändå funnits tillgänglig och åsikter har tagits tillvara. Skulle den generella bedömningen grundats på denna översiktsplan skulle inflytandet kategoriseras på trappans andra steg - "konsultation". Detta steg innebär nämligen att medborgarna får respons på deras förslag och synpunkter och kan därför ta ställning till vilket förslag de tycker är mest lämpligt att genomföra (SKL, 2013:18). Men denna analys handlar inte om att kategorisera hur planeringen såg ut då utan hur den ser ut nu. Av de tillgängliga dokumenten som handlar om medborgardeltagandet idag går det att se, som tidigare nämnts, att kommunen har tagit tillvara på åsikterna som har kommit från medborgarna genom att presentera dessa på kommunens hemsida och i deras översiktsplan från 2009. Det är däremot svårt att se om det har skett några direkta ändringar som en följd av dessa synpunkter.

Att bjuda in till workshop för att bolla idéer med kommunens invånare kan kategoriseras som steget “dialog” då medborgarnas intressen, kunskap och önskemål samlats in för att sedan användas i planeringen. Skillnaden mellan dialog och konsultation är att i konsultation får medborgarna yttra sig och sedan tas åsikterna in i vidare planering medan de i dialog får yttra sig och samtidigt bolla idéer med beslutsfattarna innan åsikterna sammanställs (SKL, 2013:18). Det är genom kommunens satsning på att föra en bredare dialog med medborgarna än tidigare som gör att kommunen kan klättra i trappan och kommunens arbete med att föra en dialog med medborgarna, ta in deras beslut i planeringen samt presentera vad de kommit fram till på deras hemsida gör att den generella bedömningen för inflytandet hos kommunens medborgare hamnar under kategorin “dialog”. I trappans nästa steg får medborgarna möjlighet under en längre period att vara delaktiga och på så sätt få inflytande under utvecklingen av alternativ och lösningar (SKL, 2013:19). Eftersom kommunen inte arbetar på det här sättet når inte deras medborgarinflytande den nivån. Vidare diskussioner kring denna kategorisering samt en jämförelse med Mora-Orsas bedömning presenteras under kapitlet “diskussion”.

Det finns ingen information om kommunen aktivt har försökt att nå ut till minoritetsgrupper eller andra samhällsgrupper som kanske inte vanligen lägger fram åsikter eller synpunkter. Det är i sådana fall när kommunen riktade ett seminarie till ungdomar på en skola inför översiktsplanen 2009. Annars verkar det som att de bara försökt nå ut till så många som möjligt utan att specifikt försökt få med vissa grupper.

4.6 Jämförelse av de två fallen

4.6.1 Sammanfattning

Mora-Orsa	Älvdalen
<p>Dialog, kommunikation, samråd och utökad medborgardialog</p> <ul style="list-style-type: none">• Medborgardeltagandet ej beskrivet i äldre översiktsplaner• Planbroschyr som beskriver syftet med medborgardeltagande• Större fokus på medborgardeltagande i nyare planer• Tidiga möten och dialoger• Öppet hus och traditionella samråd• Byautvecklingsmöten och byautvecklingsplaner• Dialoger och workshops med inriktning mot unga• Stadsvandring med pensionärer• Kommunikationsplan (FÖP:en): kommunens hemsida, blogg samt personliga och allmänna möten <p>Medborgare och process</p> <ul style="list-style-type: none">• Tydligt fokus - tidigt medborgardeltagande• Delaktighet för att göra planerna välförankrade• Orsas byföreningar är aktiva• Ekonomiskt bidrag som motivation• Befolkningen i byarna är mer aktiva än de inne i tätorten (Mora)• Frågor som berör invånarnas hembyar rör upp känslor och engagerar <p>Samverkan</p> <ul style="list-style-type: none">• Stadsbyggnadsförvaltningen Mora-Orsa• Generationsväxlingar och få anställda gav en ökad sårbarhet• Risk att en kommun känner sig överkörd• Ökade resurser och större kompetens• Planering över kommungränserna underlättas• Dubbla uppsättningar av möten och utskick p.g.a. två nämnder upplevs som negativt <p>Delaktighet och inflytande</p> <ul style="list-style-type: none">• Generell bedömning: Steget "dialog"• Vissa delar i medborgardialogen uppnår steget konsultation och andra inflytande• Stadsbyggnadsförvaltningens arbete har sin utgångspunkt i steget konsultation	<p>Dialog, kommunikation, samråd och utökad medborgardialog</p> <ul style="list-style-type: none">• Betydelsen av "dialog" har förändrats genom åren• Störst betydelse i Vision 2020• Viktigt begrepp• Svårt att hitta beskrivning hur dialogen gått till• Fokusgrupper - ungdomar• Workshop• Svårt att hitta information kring vilka som bjudits in till dialogerna• Otydligt hur kommunen tar tillvara på åsikter• Vardaglig kunskap viktigt <p>Medborgare och process</p> <ul style="list-style-type: none">• Större plats i planeringen nu än på mitten av 1990-talet• Oklar riktning till den enskilde medborgaren• Intresse att ta med medborgarna <p>Samverkan</p> <ul style="list-style-type: none">• Finns möjligheter att samarbete med Mora-Orsa• Underliggande rädsla hos Älvdalens kommun?• Negativt om plankontoret i Älvdalen flyttas• Önskan om ökade resurser• Diskussion kring utbyte av tjänster mellan kommunerna• Stor belastning på plankontoret• Risk att medborgarnas deltagande hamnar ur fokus <p>Delaktighet och inflytande</p> <ul style="list-style-type: none">• Generell bedömning: Steget "dialog"• Deltagandet och inflytandet har varierat genom åren• Kommunen tar in åsikter och presenterar dessa på kommunens hemsida• Bollar idéer med workshopen

4.6.2 Jämförelse

Dialog, kommunikation, samråd, utökad medborgardialog

Båda fallen visar hur arbetet med medborgardeltagande har förändrats de senaste åren och alla tre kommunerna har förbättrat sitt arbete med att involvera medborgarna genom att utveckla olika metoder för detta. Det har framgått att Mora-Orsa har fler genomförda metoder för att främja dialogen än vad Älvdalen har men att båda fallen ändå visar att det är mycket viktigt att ha en dialog. Båda fallen har tagit med fokusgrupper men Mora-Orsa har fokuserat på fler grupper än Älvdalen. Viktigt att tänka på är dock att det troligtvis finns fler metoder som inte lyfts upp i den här studien på grund av att de inte har gått att finna i kommunernas dokument eller att de har valts bort på grund av arbetets avgränsning. Även om de båda fallen skiljer sig i hur de arbetar med medborgardeltagande och vilka metoder de valt finns det ändå likheter i deras arbete och visioner. Båda fallen belyser vikten av att ta med medborgarna i planeringen och skillnaderna ligger nog framförallt i att Mora-Orsa har mer tid och personal som kan arbeta med den här frågan.

Medborgare

Det verkar som att Mora-Orsa har en tydligare inriktning på att involvera alla i kommunen, även de enskilda individerna vilket påvisades starkt i deras metoder. Älvdalen har inte en lika tydlig inriktning när det gäller den enskilde medborgaren utan verkar snarare vända sig mer till föreningar och politiker. Detta är troligtvis inte deras intentioner men när man läser vilka som bjudits in till workshopen och hur informationsblad är skrivna så är det lätt att få den uppfattningen.

Samverkan

När man talar om hur metoderna har gått till i de båda fallen och hur arbetet sett ut med att engagera medborgarna är det inte säkert att metoderna sett annorlunda ut om kommunerna valt att samverka eller inte. Det som har betydelse är vilka resurser som kommunerna har för medborgardeltagande vilket avgör om en kommun klarar av att arbeta på egen hand eller måste ta hjälp av någon annan kommun. I Mora-Orsa har samverkan hjälpt kommunernas arbete med medborgardialoger då deras gemensamma resurser har ökat. I Älvdalen däremot finns det ett behov av att öka sådan resurser för att kunna lägga mer tid på medborgardialogerna. Båda informanterna lyfter upp det faktum att en sammanslagning också kan vara negativt för en liten kommun som då riskerar att hamna i skymundan bakom den större och ledande kommunen och det är en sådan rädsla som kan hämma besluten om sammanslagning. Mora-Orsa, som nu har fått en större kompetens inom planeringen, är ett bra exempel på hur en liten kommun kan samarbeta med en större kommun utan att den glöms bort. Däremot har Orsa kommun visat tendenser på att de upplever att kommunen ändå ibland hamnar i skymundan gentemot Mora kommun men att samarbetet ändå i slutändan har fungerat bra - något som Älvdalens kommun kanske skulle kunna ta lärdom av.

Delaktighet och inflytande

Båda fallen hamnar på samma steg i SKL:s delaktighetstrappa men viktigt att tänka på är att dessa steg i sig är väldigt breda och att de två fallen hamnar under samma kategori inte betyder att deras inflytande har sett exakt likadant ut. Mora-Orsas generella bedömning varierar mellan stegen "konsultation" och "inflytande" men ligger mestadels på steget "dialog". Älvdalens kommun ligger däremot på en lägre del av steget "dialog" än vad Mora-Orsa gör då de inte har samma bredd i vilka de bjuder in till sina metoder och i vilka metoder de har använt sig av. För att bedöma skillnaderna ordentligt skulle en mer detaljerad steg, med fler steg, behövas och då skulle fallen kanske inte hamna på samma steg som de gör nu.

5. DISKUSSION & SLUTSATS

I det här kapitlet diskuteras hur arbetet med ovanstående analys har fungerat. Slutsatsen sammankopplar analysen med uppsatsens frågeställningar och kan därför ses som en avslutning på studiens röda tråd.

5.1 Inledande diskussion

Syftet med den här studien har varit att undersöka hur medborgardeltagandet gått till i de två fallen, vilka metoder kommunerna har använt sig av och hur planerarna uppfattat att medborgardeltagandet har fungerat för att därefter se om det finns någon skillnad mellan de båda fallen. Detta för att se hur en samverkan mellan kommuner kan påverka arbetet med medborgardeltagande. Det har varit ett intressant syfte att utgå från då det har gett oss information kring hur planerarna tycker och tänker kring medborgardeltagandet. Syftet att se skillnader mellan fallen har gått att uppnå även om vi kanske inte hittade så markanta skillnader som vi från början antog skulle finnas framför allt i medborgarnas inflytande hos de två fallen. Dock är det svårt att bedöma inflytandet mer än på en generell nivå, men hade studien istället riktat sig på att djupare gradera kommunernas grad av medborgarinflytande hade kanske skillnaderna uppfattats som större. Trots detta så har vi sett skillnader i vilka metoder som har använts och vi har även kunnat reflektera kring våra frågeställningar utifrån den empiri studien har resulterat i.

Arbetet med intervjuer och dokumentanalys har fungerat bra även om det ibland har varit svårt att finna det vi sökte i dokumenten. Om det hade funnits mer tid hade fler intervjuer kunnat genomföras vilket då skulle kunna resultera i en mer gedigen analys. När vi läste dokumenten och pratade med planarkitekterna fann vi att det finns mycket mer att säga om själva samverkan och vid en bredare studie hade det därför varit intressant att fokusera kring detta istället för att fokusera på själva medborgardeltagandet.

Det är viktigt att ha i åtanke att de svar vi fick under intervjuerna inte ska tas som en absolut sanning och som representativa åsikter för resten av de anställda vid kommunen. Detta är nackdelen med att bara intervjua en person och för att få en bredare bild av planerarnas syn på medborgardeltagandet skulle fler intervjuer behöva genomföras. Detta har påverkat vårt arbete då vår analys och egna tolkningar, som har varit beroende av vad enbart en planarkitekt har sagt, har minskat analysens bredd och gjort det svårare att generalisera fallen. Trots detta har vår samlade bedömning från intervjuerna och dokumenten kunnat användas för att besvara våra frågeställningar.

5.2 Återkoppling till frågeställningarna

Hur har arbetet med medborgardeltagande gått till i de kommuner som undersöks?

I båda fallen belyser kommunerna hur viktigt det är att involvera invånarna tidigt i planeringen och genomföra medborgardialoger för att lyfta in medborgarnas synpunkter och åsikter. Det finns flera olika slags metoder som kommunerna har använt sig av för att uppfylla sina mål med att involvera medborgarna. De vanligaste metoderna har varit samråd, informationsmöten och workshops av olika slag. Vissa av metoderna har även riktat in sig mot specifika målgrupper, som exempelvis pensionärer och ungdomar. För att uppmärksamma medborgarna om dialogerna har kommunerna annonserat i tidningar, annonsblad, annonstavlor, på hemsidor och så vidare. Återkoppling till medborgarna har skett genom utskick, personliga möten och över kommunernas hemsidor.

Vilka skillnader finns i medborgardeltagandet i kommunerna med gemensamt plankontor och i kommunen med enskilt plankontor?

De två fallen använder sig av olika metoder för att få med medborgarna i planeringen. Mora-Orsa har genom sin sammanslagning fått bättre förutsättningar för arbetet genom att de har mer personal som arbetar med medborgardeltagandet. Därför är belastningen för varje planerare inte lika stor som den är för de som arbetar på Älvdalens plankontor. Informant 2 arbetar där som ensam planarkitekt och han har därför mycket eget ansvar. Mycket av planarkitektens tid går åt till bygglovsfrågor och annan handläggning vilket kan tolkas som att just medborgardialogen inte får det fokus som den kanske hade fått om det funnits fler som arbetade med det. De båda fallen kan alltså inte arbeta på samma sätt med medborgardeltagande då det helt enkelt inte finns samma förutsättningar i de olika kommunerna som har undersökts. Det finns därför skillnader i hur metoderna ser ut och vilka som bjuds in till dem.

Hur kan en sammanslagning av plankontor påverka medborgardeltagandet?

Då studien har visat att arbetet med medborgardeltagande har skiljt sig mellan fallen så går det att dra slutsatsen att en sammanslagning faktiskt påverkar detta arbete. Sammanslagning av förvaltningar eller av nämnder ger ökade resurser till kommunerna och det finns därför fler personer som kan arbeta med frågan. I teorin ger en sammanslagning mindre arbetsbörda per person då fler arbetar med planeringen. I praktiken är det dock inte säkert att så blir fallet då en samverkan kan leda till att planeringen blir mer komplex eftersom det är mer än en kommun inblandad. Med det är det inte säkert att arbetet i sig blir mindre per person men en fördel är helt klart att planeringsarkitekterna har fler personer att bolla med och ta hjälp av när det gäller frågor kring planeringen men även medborgardeltagande. Så även om det verkar gynna kommuner att slå samman deras plankontor är det viktigt att tänka på att det finns andra perspektiv som påverkar sammanslagningen. Det kan handla om kostnader, att den mindre kommunen hamnar ur fokus eller andra frågor som bör redas ut innan sammanslagningen sker. Det går dock att konstatera att en sammanslagning faktiskt påverkar arbetet med medborgardeltagandet vare sig man vill erkänna det eller inte. För Älvdalens kommun verkar det finnas en önskan om att få in fler resurser till arbetet med medborgardialog samtidigt som det finns en rädsla att en sammanslagning av plankontor med en annan kommun skulle riskera att de mister kontrollen över sin planering. Därför kanske inte en sammanslagning av plankontor är den bästa lösningen för just Älvdalen utan kommunen borde kanske istället satsa på en informell samverkan med någon närliggande kommun och därmed dela på en eller flera tjänster kommunerna emellan. På det sättet kan Älvdalens kommun få in önskade resurser och kunskaper utan att Älvdalens plankontor behöver slås samman med en annan kommun.

6. KÄLLFÖRTECKNING

- Arnstein, Sherry R. (1969). *A Ladder of Citizen Participation*. JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224.
- Boverket. (2016a).
<http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/kommunal-planering/medborgardialog1/vad-ar-medborgardialog/en-dialog-som-alla-bjuds-in-till/>
[2016-04-25]
- Boverket. (2016b).
<http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/detaljplan/detaljplanprocessen/standardforfarande/samrad/>
[2016-04-25]
- Boverket. (2016c).
<http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/detaljplan/detaljplanprocessen/standardforfarande/samrad/>
[2016-04-25]
- Boverket. (2016d).
<http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/kommunal-planering/medborgardialog1/>
[2016-04-25]
- Boverket. (2016e).
<http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/lag--ratt/plan--och-bygglagsstiftningens-utveckling/>
[2016-04-25]
- Bowen, Glenn A. (2009). *Document Analysis as a Qualitative Research Method*. Qualitative Research Journal. Vol. 9 Iss 2 pp. 27-40
- Coffey, Amanda. (2014). Analysing Documents. I Uwe Flick. (red.). *The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis*. London: Sage Publications, 367-380.
- Denscombe, Martyn. (2009). *Forskningshandboken - för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Lund: Studentlitteratur
- Holback, Christina. (2010). *Utredning: Samverkansmöjligheter mellan Mora och Orsa kommuner inom stadsarkitektkontoren och byggnadsnämnderna*
- Johansson, Marcus & Khakee, Abdul. (2009). *Etik i stadsplanering*. 1. uppl. Lund: Studentlitteratur
- Jordbruksverket. (2016).
<http://www.jordbruksverket.se/etjanster/etjanster/landsbygdsutveckling/alltomlandet/sahardefinierarvilandsbygd.4.362991bd13f31cadcc256b.html>
[2016-04-25]
- Khakee, Abdul. (2000). *Samhällsplanering: nya mål, perspektiv och förutsättningar*. Lund: Studentlitteratur
- Khakee, Abdul. (2006). *Medborgardeltagande i samhällsplanering. Planering med nya förutsättningar : ny lagstiftning, nya värderingar*. S. 11-23

- Kvale, Steinar. & Brinkmann, Svend. (2009). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Enskede: TPB
- Mora kommun. (2006). *Översiktsplan*.
- Mora kommun. (2009). *Viljeinriktning för samverkan mellan Mora, Orsa och Älvdalens kommuner*.
- Mora kommun. (2012a).
<http://www.mora.se/kommun--politik/forvaltningar-och-namnder/stadsarkitektkontoret/>
[2016-05-11]
- Mora kommun. (2013a). *Centrumutveckling Mora - Slutrapport*.
- Mora kommun. (2013b). *Projektplan - Fördjupad översiktsplan för Mora tätort*.
- Mora kommun. (2013c). *Utkast kommunikationsplan - Fördjupad översiktsplan för Mora tätort*.
- Mora kommun. (2013d). *Planeringsunderlag till LIS: landsbygdsutveckling i strandnära lägen - Tematiskt tillägg till översiktsplan för Mora kommun, Tidig dialog*.
- Mora kommun. (2014a).
<http://www.mora.se/Kommun--politik/Folj-oss-pa-Facebook/Bloggar/Fordjupad-oversiktsplan---Blogg/2014/2/Forsta-planerarstugan/>
[2015-05-13]
- Mora kommun. (2014b).
<http://www.mora.se/Kommun--politik/Folj-oss-pa-Facebook/Bloggar/Fordjupad-oversiktsplan---Blogg/2014/6/Planerarstug-pa-gagatan/>
[2015-05-13]
- Mora kommun. (2014c).
<http://www.mora.se/Kommun--politik/Folj-oss-pa-Facebook/Bloggar/Fordjupad-oversiktsplan---Blogg/2014/10/Nystart-for-bloggen/>
[2015-05-13]
- Mora kommun. (2014d).
<http://www.mora.se/Kommun--politik/Folj-oss-pa-Facebook/Bloggar/Fordjupad-oversiktsplan---Blogg/2014/10/Min-basta-plats-i-Mora/>
[2015-05-13]
- Mora kommun. (2014e).
<http://www.mora.se/Kommun--politik/Folj-oss-pa-Facebook/Bloggar/Fordjupad-oversiktsplan---Blogg/2014/3/Tematraff-Skola-och-utbildning/>
[2015-05-13]
- Mora kommun. (2014f).
<http://www.mora.se/Kommun--politik/Folj-oss-pa-Facebook/Bloggar/Fordjupad-oversiktsplan---Blogg/2014/10/Tematraff-Fritid-och-idrott/>
[2015-05-13]

- Mora kommun. (2014g).
<http://www.mora.se/Kommun--politik/Folj-oss-pa-Facebook/Bloggar/Fordjupad-oversiktsplan---Blogg/2014/11/Tematraff-handel-och-naringsliv/>
[2015-05-13]
- Mora kommun. (2014h).
<http://www.mora.se/Kommun--politik/Folj-oss-pa-Facebook/Bloggar/Fordjupad-oversiktsplan---Blogg/2014/3/DIOR-och-elevradsdag/>
[2015-05-13]
- Mora kommun. (2014i).
<http://www.mora.se/Kommun--politik/Folj-oss-pa-Facebook/Bloggar/Fordjupad-oversiktsplan---Blogg/2014/10/Demokratidag/>
[2015-05-13]
- Mora kommun. (2015a).
<http://www.mora.se/Kommun--politik/Kommunfakta/Befolkning/>.
[2016-05-04]
- Mora kommun. (2015b).
<http://www.mora.se/Kommun--politik/Kommunfakta/Historia/>
[2016-05-04]
- Mora kommun. (2015c) *Kommunplan 2015 med utblick 2016-2017*
- Mora kommun. (2015d).
<http://www.mora.se/lis>
[2015-05-05]
- Mora kommun. (2016).
<http://www.mora.se/Bygga-bo/planering/aktuell-planering/Planprogram-for-Broakern/>
[2015-05-04]
- Mora kommun. (u.å.).
<http://www.mora.se/Documents/PDF-filer/Utvecklingsenheten/Historiska%20%C3%A5rtal%20i%20Mora-11.pdf>
[2015-05-05]
- Nyström, Jan & Tonell, Lennart. (2012). *Planeringens grunder en översikt*. Johanneshov: TPB
- Orsa kommun. (1994). *Översiktsplan*.
- Orsa kommun. (2013a).
<http://orsa.se/Default.asp?PageID=849>
[2015-05-04]
- Orsa kommun. (2013b).
<http://www.mora.se/Bygga-bo/planering/oversiktsplanen/Oversiktsplan-Orsa/>
[2015-05-04]

- Orsa kommun. (2016a).
<http://www.orsa.se/default.asp?PageID=1481>
[2016-05-05]
- Orsa kommun. (2015a).
<http://www.orsa.se/default.asp?PageID=727>
[2016-05-11]
- Orsa kommun. (u.å.).
<http://www.orsa.se/default.asp?PageID=1671>
[2015-05-13]
- Plan-och bygglag 2010:900. Stockholm: Justitiedepartementet
- Roulston, Kathryn. (2014). Analysing Interviews. I Uwe Flick. (red.). *The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis*. London: Sage Publications, 297-313
- SCB. (2010). *Folkmängd efter region och vart 5:e år*. Statistiska Centralbyrån.
- SCB. (2016a). *Sveriges befolkning, kommunala jämförelsetal, 31 december 2015*. Statistiska Centralbyrån.
- SCB. (2016b). *Land- och vattenareal i kvadratkilometer efter region, arealtyp och år*. Statistiska Centralbyrån.
- SKL. (2013). *Medborgardialog som del i styrprocessen*. Kombinera AB. Edita. Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKL. (2014). *Vägar till samarbete - Mellankommunal samverkan inom miljö- och byggområdet*. Kombinera AB. LTAB. Sveriges Kommuner och Landsting.
- Stadsbyggnadsförvaltningen Mora-Orsa. (2014). *Planering i Mora och Orsa 2014 - fokus översiktlig planering*.
- Älvdalens kommun. (1994). *Översiktsplan för Älvdalens kommun*.
- Älvdalens kommun. (2009). *Översiktsplan - Älvdalens kommuns norra delar*.
- Älvdalen. (2016a).
<http://www.alvdalen.se/sv/Om-kommunen/Kommunfakta/>
[2016-05-03]
- Älvdalen. (2016b).
<http://www.alvdalen.se/sv/Om-kommunen/Utveckling/>
[2016-05-03]
- Älvdalen. (2016c).
<http://www.alvdalen.se/Politik/Fullmaktigeberedningar/Medborgardialog-Vision-2020/>
[2016-05-03]

Älvdalen. (2016d).

<http://www.alvdalen.se/sv/Om-kommunen/Alvdalens-Kommunforvaltning/>
[2016-05-03]

Älvdalen. (2016e).

<http://www.alvdalen.se/sv/Om-kommunen/Alvdalens-Kommunforvaltning/Samhallsbyggnadsavdelningen/>
[2016-05-03]

Älvdalen. (2016f).

<http://www.alvdalen.se/sv/Om-kommunen/Alvdalens-Kommunforvaltning/Samhallsbyggnadsavdelningen/Samhallsenheten/Plan--och-Byggkontor/>
[2016-05-04]

Älvdalen. (2016g).

<http://www.alvdalen.se/sv/Politik/Fullmaktigeberedningar/Resultat-av-medborgardialog-genomford-sommaren-och-hosten-2015/>
[2016-05-04]

Älvdalen. (2016h).

<http://www.alvdalen.se/sv/Bygga--bo/Soka-bygglov2/LIS--Policy/>
[2016-05-04]

Älvdalens kommun. (u.å.) a. *Det är dags för medborgardialog*

Älvdalens kommun. (u.å.) b. *Policydokument, Landsbygdsutveckling i strandnära lägen.*

Yin, Robert K. (2007). *Fallstudier: design och genomförande*. 1. uppl. Malmö: Liber

Bildkällor

Fig 3,4. *Kommungränserna inom Sverige*. Wikipedia CC BY-SA 2.5

https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/d/da/SWE-Map_Kommuner2007.svg/250px-SWE-Map_Kommuner2007.svg.png
[2016-04-29]

Övriga illustrationer är gjorda av författarna.

BILAGOR

Intervjumall
Transkribering av båda intervjuerna

Intervjufrågor gemensamt plankontor

Presentation

- Vilka är dina arbetsuppgifter och hur länge har du arbetat i Mora/Orsa kommun?

Vi forskar kring ämnet medborgardeltagande och hur ni planerare upplever att det fungerar i kommunerna. Vi har läst i både Mora och Orsas översiktsplaner men hittar väldigt lite information kring hur medborgardeltagandet gått till så vi tänkte höra om du skulle kunna berätta lite mer om hur kommunen går tillväga och hur du tycker att arbetet med medborgardeltagandet fungerar i Mora och Orsa idag?

- Har ni uppfattat att det finns någon problematik i kommunens arbete med medborgardeltagandet?
- Vilka metoder har ni använt för att engagera medborgarna?
- Varför har ni valt dessa metoder?
- Tycker du att dessa metoder har fungerat bra?
- Varför tycker ni det?
- Finns det någon metod som har fungerat mindre bra?
- Varför har den fungerat mindre bra?
- Märker ni att engagemanget varierar beroende vilken metod ni använder?
-

Ni har sammanslaget plankontor med Mora och Orsa sedan 2011. Kan du berätta lite mer om det och varför kommunerna kom fram till att slå ihop stadsbyggnadsförvaltningen och hur det systemet fungerar?

- Berätta gärna hur planeringsprocessen ser ut i två kommuner där man har gemensamt plankontor.
- Hur har sammanslagningen varit positiv och hur har sammanslagningen varit negativ för kommunernas planering överlag? Hur handskas ni i så fall med de negativa aspekterna?
- På Orsas hemsida står det (från 2010) varför ni har valt slå samman förvaltningen och att ert mål var att i framtiden kunna säkra kontorens kompetensförsörjning och kunna erbjuda prisvärd service och bra kvalitet. Hur tycker du att det målet har uppfyllts?

Kan du berätta lite mer om hur arbetet med medborgardeltagandet går till när två kommuner samarbetar som Mora och Orsa gör?

- Skiljer ni fortfarande på kommunerna i den mån att samråd i samband med planer som rör Mora enbart riktar sig till de som bor i Mora och samma sak för Orsa eller har ni gemensamma samråd?
- Har ni infört andra metoder med medborgardialog efter sammanslagningen än vad ni hade förut? I så fall vilka?
- Finns det några andra skillnader i hur ni arbetade med medborgardeltagandet före och efter sammanslagningen?
- Finner ni att det har funnits fler möjligheter och resurser att arbeta med medborgardeltagande efter sammanslagningen?
- Hur tycker ni att medborgarnas engagemang har förändrats efter sammanslagningen med plankontoren?
- Uppfattar du att det är svårare att få med invånarna nu när ni arbetar med ett större antal invånare?
- Finns det något område som ni skulle vilja satsa mer på för att förbättra arbetet och öka engagemanget hos kommunernas invånare?
-

Hur uppfattar du att sammanslagningen har varit positiv men även negativ för kommunens arbete med medborgardeltagande?

- Tycker du att sammanslagningen av plankontoren har gynnat arbetet med medborgardeltagandet? I så fall på vilket sätt?

Intervjufrågor enskilt plankontor

Presentation

Vad dina arbetsuppgifter är och hur länge du arbetat för Älvdalens kommun?

Vi forskar ju kring ämnet medborgardeltagande och hur ni planerare upplever att deltagandet fungerar i kommunerna. Vi har läst lite i er översiktsplan men hittar väldigt lite information om hur medborgardeltagandet gått till så vi tänkte höra om du skulle kunna börja med att berätta lite mer om hur kommunen går tillväga med just medborgardeltagande i Älvdalens.

- Hur du tycker att arbetet med detta fungerar i Älvdalen idag? - Alltså upplever ni att det finns ett engagemang hos invånarna och att deltagandet resulterar till ett bättre planeringsunderlag?
- Har ni uppfattat att det finns någon problematik i kommunens arbete med medborgardeltagandet?
- Vilka metoder har ni använt för att engagera medborgarna? (om han inte redan sagt det)
- Hur tycker du att dessa metoder har fungerat bra?
- Finns det någon metod som har fungerat mindre bra?
- Märker ni att det här engagemanget som vi pratade om i början varierar beroende vilken metod ni använder?

Älvdalens kommun har ju ca 7000 invånare och är ju därför en kommun med ganska lågt invånarantal. Ser du att detta har påverkat er planering med medborgardeltagandet på något sätt?

Svårare/lättare att engagera folket i en kommun med få invånare?

Vårt arbete går inte bara ut på att forska kring medborgardeltagandet utan har även ett fokus på hur medborgardeltagandet kan gynnas eller missgynnas av att två mindre kommuner väljer att slå samman deras plankontor. Som ni vet så har Mora och Orsa gjort en sådan sammanslagning och vi är lite nyfikna på om det någonsin kommit på tal att Älvdalens kommun skulle slå sig samman med Mora och Orsa i ett sådant samarbete?

- Var ni medvetna om att sammanslagningen mellan Mora och Orsa var på gång?
- Var det ett medvetet val att ni valde att inte slås samman med dem eller låg beslutet kanske inte hos er kommun?
- Hur tror du att en sammanslagning med en närliggande kommun hade påverkat planeringen i allmänhet för Älvdalens kommun?
- Hur tror du att den hade gynnat ert arbete med planering överlag?
- Hur tror du att sammanslagningen hade påverkat medborgardeltagandet i er kommun?
- Hur tror du att den hade gynnat ert arbete med medborgardeltagandet?
- Fler resurser?

Sammanfattningsvis kan du säga hur du lite allmänt uppfattar för- och nackdelarna med att Älvdalen arbetar med ett enskilt plankontor.

- Ser du att det finns en problematik med att en kommun med ett lågt invånarantal har ett enskilt plankontor

Intervju med planeringsarkitekt Andrea Andersson, Mora-Orsa stadsbyggnadsförvaltning 2016-04-14

Intervjuare: Sandra Håmås (S)

Informant 1: Andrea Andersson (i1)

Intervjuaren inledde med att presentera arbetet och fråga om informanten hade några frågor eller funderingar innan intervjun påbörjades.

S: Hur länge har du jobbat på kommunen?

i1: Jag har jobbat i Mora i två omgångar, från 2008 till 2011 och sedan var jag i Leksand från 2011 till 2013 och så kom jag tillbaka hit igen 2013 och är kvar fortfarande

S: Men då jobbade du i Mora innan den här sammanslagningen?

i1: Ja det gjorde jag, eller under sammanslagningen.

S: Ja, vad bra. Och du var landskapsarkitekt i botten?

i1: Ja, precis. Det är jag.

S: Perfekt. Vi satt och läste lite i både Mora och Orsas översiktsplaner inför det här, men vi hittade inte så mycket, det stod inte så mycket kring medborgardeltagandet i dem. Så jag tänkte höra om du skulle vilja berätta lite mer om hur kommunen går tillväga och hur du upplever att arbetet med medborgardeltagande fungerar i kommunerna idag.

i1: Jag har inte varit med när någon av de här översiktsplanerna har tagits fram. Men jag vet att i Moras översiktsplan var man ute i byarna mycket och pratade med folk. Och de fick påverka vad de tyckte om eventuellt nya exploateringsområden, bebyggelse i strandzoner och lite sådant. Så just i Moras nya översiktsplan så har folk kunnat vara med genom planerarstugor eller workshops eller hur man ska säga. Orsas översiktsplan är ju jättegammal (Kommentar: från 1994) så där vet jag inte hur de har gjort när de tog fram den men jag har svårt att tänka mig att det var något vidare medborgardeltagande på något vis där.

S: Ja precis. Det var kanske också lite tidigare innan man.. ehh. jaa.

i1: Ja innan man började tänka på det viset.

S: När jag och Marika jobbade i somras hos er så höll Frida (kommentar: tidigare anställd planarkitekt på kommunen) på att ta fram en översiktsplan för Orsa. Vet du om hon, eller om det genomfördes något med medborgardeltagande då?

i1: Ja hon var ju också ute i byarna och pratade med folk. Jag har jättedålig koll på Orsa men jag undrar om inte de har ganska levande byföreningar som gärna vill vara med...

S: Som är aktiva liksom?

i1: ... som är mer aktivt än i Mora. Jag får den känslan. Jag vet att hon har varit ute mycket och gått runt med folk och sådär.

S: Känner du att det finns någon problematik i kommunens arbete med medborgardeltagande just?

i1: Jag tror att man är ute mer i översiktsplaneringen och pratar mer med folk. Men jag jobbar ju mer med detaljplaner och där har vi sådan press på oss så det blir ju mycket att "åh, nu måste vi göra det här!" och så gör man det på enklast möjligast vis. Så att samråden sker ju i princip genom att vi bara skickar ut breven till sakägaren och till remissinstanser och så har vi inte något mer avancerat arbete än så. Men Frida jobbade mycket med Moras LIS-plan (Kommentar: Landsbygdsutveckling i strandnära lägen) också. Och där var hon också ute i byarna och pratade med folk. Så att det finns bra exempel på, i översiktsplaneringen, hur medborgardeltagandet har gått till men sen är det väl detaljplanerna som är lite sämre.

S: Jag var inne på Moras hemsida och då såg jag att det var inför de här elevbostäderna på Broåkern vid S:t Mikaelsskolan. Där verkar det ändå som att ni försöker nå ut till en större krets?

i1: Ja, det kan man väl säga. Ska jag berätta lite om det ärendet, hur det har gått till?

S: Ja, jättegärna.

i1: Där så hade ju kommunledningskontoret en idé om att bygga elevbostäder på Gödslan som är en gräsplan, inte riktigt en fotbollsplan, men det är en stor öppen gräsyta som är uppskattad av allmänheten.

Den var tom och här kan vi väl ställa upp lite hus tyckte kommunledningskontoret och så ansökte de om planbesked. Och då tyckte vi och byggnadsnämnden att det här kanske inte var så lämpligt. Eller jag kan väl säga att vi gör, när vi får ett planbesked skickar vi ut det till de som bor i närheten och så får de säga vad de tycker väldigt, väldigt tidigt. Och i det här fallet så blev de väldigt upprörda, för det här är den enda stora grönområdet på Broåkern. Så de tyckte att det var himla onödigt att ta det i anspråk i första hand. Så då beslutade vi att göra ett planprogram där vi tittar på flera platser i området som ändå ligger nära skolan för att se om vi kan hitta något bättre alternativ till elevbostäder än just det enda grönområdet som finns där. Så på så vis har vi väl liksom försökt få med åtminstone de närboende tidigt så de kan påverka hur det blir.

S: Ja, men det det är ju jättebra.

il: Var det något svar på frågan? Skratt.

S: Skratt. Ja, men det tycker jag! Det är intressant att se. Jag tänkte, om vi går vidare tillbaka till de här frågorna. Nu har vi ju redan varit lite inne på det här men vilka metoder har ni använt för att engagera medborgarna? Och varför har ni valt dessa?

il: Ja, men som sagt i ÖP-arbetet så har det varit planerarstugor ute i byarna då. Medans i detaljplanearbetet så är det mer utskick till grannar i princip. Och varför vi valt dessa metoder, jaa... det är väl kanske för att man i ÖP-arbetet kan styra sin egen, sitt eget arbete och sin egen tidsplan på ett bättre vis. Medans det ofta är ganska kort om tid i detaljplanerna.

S: Nu vet jag ju att du inte har jobbat med översiktsplanen då, men tror du att de här metoderna har fungerat bra?

il: Jag tror det har gått bra, det tror jag.

S: Ni har liksom fått in vad folk, deras åsikter och så?

il: Jaa, det är väl det att ibland så är inte folk överens heller ute i byarna så då blir det ju ändå en avvägning. Eller ja, det blir ju alltid en avvägning. Folk kan inte bara få vad de önskar utan att.... Nej men det blir ju en förankring om folk får en bättre kunskap om hur vi jobbar och så. Så det blir alltid bättre om man har möjlighet att förklara saker ordentligt. Istället för att det blir missförstånd och så.

S: Ja exakt. Kanske lätt att kunna ta frågorna på en gång, istället för att det växer sig till något stort?

il: Ja.

S: Har ni provat några metoder som har fungerat mindre bra?

il: Alltså jag vet ju att Johan Nilsson, jag vet inte om du minns honom?... Jo men han höll ju på med den fördjupade översiktsplanen för Moratätort innan han flyttade och han hade planerarstugor på gågatan och Vasaloppstället och jag vet inte om det var något mer ställe, men jag tror att då var det för generella frågor så folk visste inte vad de skulle svara. Utan det blev liksom mer, folk önskade sig diverse saker i princip. Och det är svårt att fånga upp sådana saker, det blir för generellt för att vara användbart. Och folk kanske blir besvikna när de inte får tillbaka någonting heller, utan det blir för luddigt för folk för att begripa vad det tar vägen. Så det var lite svårare så.

S: Var det så då att det kom upp frågor som inte riktigt berörde planeringen utan andra saker i kommunen?

il: Ja och Johans frågeställning var ungefär: "vad vill ni med eran tätort?". Och då svarade folk att ja, vi vill ha en vattenrutschkana. Så det blir lite svårt ibland.

S: Ja, jag kan tänka mig det. Märker ni att engagemanget varierar beroende på vilken metod ni använder?

il: Ja, men jag tror ju om man jämför LIS-mötena som Frida hade ute i byarna med det Johan hade inne i Mora liksom, för då är det mycket mer konkret ute i byarna. Vart ska man få bygga nära vattnet i vår hemby, det rör ju upp känslor på gott och ont liksom. Medans ställer man en generell fråga, vad vill ni med tätorten, då blir det lite så där då som det blir.

S: Ja det är ju svårare att svara på.

il: Ja precis, det är det. Men det kanske inte var metod utan det var mer plan, ja, mm.

S: Skratt. Det blir bra det här.

il: Ja precis, någonting blir det.

S: Jag tänkte vi kan väl gå vidare till de här frågorna om det sammanslagna plankontoret. Det var jättesnällt att du skickade det dokumentet (kommentar: utredning om samverkan) igår.

il: Jag vet inte om det är till någon hjälp, för det är ju lite tradigt kanske.

S: Nej men jag tyckte ändå att jag fick ut lite av det. Men jag tänkte att jag ställer de här frågorna ändå för att höra lite hur du ser på saken då. Skulle du vilja berätta lite om sammanslagningen, varför kommunerna kom fram till att slå ihop dom? Och hur det har fungerat?

il: Ja. Mycket var väl att Orsa blev av med mycket folk, eller det fanns inte så mycket folk i Orsa, så de hade problem med att klara sig själva. De hade ju redan vår stadsarkitekt anlitad 30 % eller någonting. Så man lånade redan folk ifrån Mora. Sedan kom det politiskt uppifrån att vi skulle titta på en sammanslagning av kontoren. Vi fick en tillförordnad förvaltningschef, Christina Holback, och hon skulle specialstudera den här frågan då medan hon var förvaltningschef. Och hon kom fram till, eller hon tittade på miljökontoret, för vi har gemensamt miljökontor i Mora-Orsa också och de hade två olika nämnder. Och de hade då kommit fram till att det tar väldigt mycket extra tid att ha två olika nämnder. Det är bättre att man har en nämnd så man slipper ha dubbla uppsättningar av allting liksom: av mötena och utskick och allt sådant där. Så hon föreslog att vi också skulle ha en gemensam nämnd men det tyckte inte politikerna utan de ville gärna ha det lokalpolitiska inflytandet kvar då, så att inte Orsas politiker sitter och bestämmer i Mora och tvärtom. Så vi fick en förvaltning men två nämnder. Så ja... Alltså det slutar ju med att det blir dubbel uppsättning av alla möten så så fungerar det.

S: Hur ser planeringsprocessen ut? Fungerar den som vanligt?

il: Ja, alltså det är ju så mycket som är lagreglerat så det finns inte så stora variationer. Och vi är ju samma människor som jobbar, så det blir inte så stor variation inte.

S: Hur har sammanslagningen varit positiv och hur har den varit negativ?

il: Det gav ju lite mera möjlighet till att ha... alltså tidigare var ju jag själv planarkitekt och sedan hade vi ju planchefen då. Men efter det så fick vi två nya tjänster så vi kunde vara fler. Fler planarkitekter, så på så vis så var det ju bra. Och negativt då... Ja, det kanske är att man har ju ett större geografiskt område så man har kanske inte samma koll på olika ställen då.

S: Blir det lite mer så att man får ta bilen och sätta sig och åka och titta hur det ser ut?

il: Jag tror att det är så på bygglovssidan, de är ute mycket mer. Vi har ju ganska få ärenden, så vi är inte ute så mycket. Så det blir få stora ärenden åt oss då. Men ja, det är väl det här med den dubbla uppsättningen av beredningar och nämnder som är den stora haken.

S: Gör det liksom att det blir lite dubbelarbete?

il: Ja, jomen det blir det ju. Det blir ju två diariéer och två beredningar och fyra nämnder i månaden istället för två och sådana saker. Fyra utskick istället för två. Och sen har vi två styrelser, eller kommunfullmäktige också. Och två olika kommuner som vill bestämma över en förvaltnings resurser så de måste komma överens.

S: Ja, det blir ju många att förhålla sig till.

il: Ja, precis.

S: Jag tänkte, på Orsas hemsida så står det att ert mål med den här sammanslagningen bland annat var att kunna säkra kontorens kompetens försörjning och erbjuda prisvärd service och bra kvalitet. Tycker du att det målet har uppfyllts?

il: Ja, jo men det tror jag att det har. Vi har ju fått tillgång till bättre kompetens eller hur man ska säga. Vi är fler planarkitekter till exempel.

S: Jag tänkte, kunde du känna det innan när du var ensam planarkitekt på kommunen, känner du att arbetsbördan har lättat något sen ni blev fler?

il: I teorin så borde det ha gjort det, men jag tänker bara att trycket stiger och stiger. Det blir bara mer och mer jobb och mer och mer komplex lagstiftning och mer frågor att ta hänsyn till. Men om man tänker bort det, alla omvärldsfaktorerna, så är det ju bra att man är fler också att bolla med så att man inte sitter själv. Det är ju alltid bättre när man är fler som kan hjälpas åt och sortera ut bra lösningar.

S: Ja precis. Sedan hade jag en fråga som jag kom på igår när jag satt och läste den där utredningen. För då kunde jag läsa att, eller de skrev att en sammanslagning och ett ökat regionalt fokus kunde underlätta för personalen att jobba över kommungränserna, med exempelvis Noret-norra eller Lisselhed. Och jag tänkte, hur upplever du att det har fungerat? Har planeringen blivit lättare? Liksom där kommunerna går ihop?

il: Jaa, på sätt och vis. Frida höll ju på med Orsas ÖP och då funderade vi mycket på hur ska Orsa tätort utvecklas och på utvecklingsfrågor och lite sådana saker och ganska självklart är ju det att det är söderut, ner mot Mora, det som är pendlingsstråket. Det är ju attraktivt i västslutning ned mot Orsasjön och så på så vis. Men man tänker inte riktigt, man stannar liksom inte vid kommungränsen utan försöker istället lyfta blicken lite uppåt. Så det blir väldigt självklart när man sitter på andra sidan kommungränser också och tänker åt andra hållet. Noret-norra och sådana saker. Så på så vis så är det ju skillnad.

S: Har ni funderat på någon gemensam översiktsplan för Mora och Orsa? I och med att det finns ett samarbete.

il: Ja, alltså funderat har man ju gjort. Jag är inte riktigt säker på varför man inte har, men jag tror det är så att Orsa har mer bråttom. Medans i Mora jobbar vi med tätorten nu då. Och så vi borde ju verkligen börja tänka på en riktig ny ÖP för hela kommunen också, men vi har inte kommit så långt där. Och Orsa är lite mer akut i och med att de har en jättegammal ÖP.

S: Ja, den var från 94 va?

il: Ja, det är ju det.

S: Ehm, jag tänkte vi kan gå vidare till hur arbetet med, eller ja, vi har ju egentligen redan varit inne på det här, men märks det någon skillnad. eller hur går arbetet till med medborgardeltagandet när två kommuner samarbetar som Mora och Orsa gör? Märks det någon skillnad?

il: Ja, det var svårt att hitta något bra svar. Men ja, jag tänker på den här underfrågan du har här, om "Skiljer ni fortfarande på kommunerna i den mån att samråd i samband med planer som rör Mora enbart riktar sig till de som bor i Mora och samma sak för Orsa eller har ni gemensamma samråd?". I och med att jag inte jobbar just med ÖP:n så blir det ju att när vi gör ett samråd i detaljplanerna så är det just att då är det de närmast sörjande som bryr sig och då blir det ju automatiskt att ett kvarter eller ungefär något sådant som bryr sig om vad som händer. Men så tänker jag också lite på, vi gjorde en vindbruksplan för några år sedan och det är ett tematiskt tillägg då. Men då var det folk på andra sidan kommungränsen i Malung som klagade på den och de har ju inte besvärsmätt. Så om man bara ska titta på lagstiftningen så, så ska inte de... alltså de blev ju säkert berörda för att, om det kommer upp vindkraftverk på andra sidan kommungränsen ifrån deras fritidshus så berörs ju de men de har inte rätt att överklaga en annan kommuns översiktsplan. Sen har vi ju kanske inte haft så mycket som berör båda... Eller i och för sig, LIS-planeringen har vi ju, det här är ju Fridas avdelning, men då har vi Siljan som är gemensamt för fyra kommuner. Och det är utpekat speciellt att man ska vara restriktiv med att släppa fram ny bebyggelse där, så att det blev ju mer att alla kommuner kring Siljan var tvungna att vara lite överens om att det var okej med resten att man pekade ut områden. Så där var man tvungen att samarbeta. Jag vet inte om det här var något svar alls.

S: Skratt. Jag inser nu att frågan kanske inte var den bästa, i och med att lagstiftningen säker att man ska, att det är de närmsta berörda som ska få yttra sig.

il: Ja, alltså det är ju dels vad lagstiftningen säger men sen, vem som har rätt att överklaga, sen kan man ju ha en... t.ex. om vi hade haft en gemensam ÖP ungefär som Falun-Borlänge som tog fram, för något år sedan bara. Om vi då hade tänkt Orsasjöns... Vad ska jag säga? Ehm, sida, vid E45:an där, då hade man kunnat haft någon typ av gemensam tanke med hur allting ska fungera ihop. För i teorin skulle vi ju kunna ha det.

S: Ja verkligen. Vi kan gå vidare till nästa fråga kanske. Har ni infört några andra metoder med medborgardialog efter sammanslagningen än vad ni hade tidigare?

il: Jag tror inte att det är någon större skillnad egentligen. Utan om det har ändrats på något vis så är det kanske beroende på personalen då. Så att man kan påverka ganska mycket själv hur man vill genomföra sitt arbete.

S: Ja precis. Är det det då att, att ni har fått fler, att det har blivit fler resurser sedan ni slagit samman då?

il: Ja, och sen också lite vad man har för, hur man själv vill lägga upp sitt arbete lite. Till exempel de här planerarstugorna på gågatan och i Vasaloppstältet, det var Johans idé. Det var han som gärna ville göra det på det viset då. Så det var därför det blev så. Så det har inte just med sammanslagningen att göra.

S: Ja precis. Men då tänker jag att den följande frågan som kommer, om det finns några andra skillnader i hur ni arbetade, att det också är personligt - hur man själv använder sin tid?

il: Ja, men sen är det väl lite det här som du också nämnde att vi har mer personal och vi har större möjligheter egentligen att genomföra det vi tycker är viktigt.

S: Ja precis, tror du om man tänker bara på medborgarna, eller invånarna, att ni har märkt någon skillnad i deras engagemang efter sammanslagningen? Eller de kanske inte riktigt har märkt av att det har blivit en sammanslagning?

il: Nej, jag tror inte de tänker så mycket på det. De är ju beröra av oss så sällan liksom. Så jag tror inte riktigt att folk märker det.

S: Nej precis.

il: Och det är ju ofta, som jag försökte säga förut, att det är oftast de som är närmast berörda som reagerar. Och det är oftast det att de reagerar när de tycker att det är bra utan de reagerar när de tycker att någonting går åt skogen och det är väl ganska självklart. Skratt.

S: Skratt. Jag undrar hur de hade, eller jag leker lite med tanken om det hade funnits en gemensam översiktsplan, hur Mora- och Orsaborna hade reagerat då?

il: Nu hängde jag inte med, om vi hade haft en gemensam översiktsplan hur hade invånarna reagerat?

S: Ja, eller jag tänker, det är ju lite, eller jag som är från Mora att det är ju lite rivalitet mellan befolkningarna.

il: Skratt, jodå.

S: Om de hade köpt en gemensam plan...

il: Jag tänker till exempel medans jag var i Leksand så då gick ju, nu har jag inte riktigt koll på hur det gick till här då, men då gick Mora ut med det här "regionsstad Mora" som ett aktivt liv. Och man sa att man är regionsstaden i norra Dalarna och ska vara navet för ett omland med 80 000 invånare upp till Sveg, alltså ett ganska stort omland. Ett administrativt centrum och besöksnäring och handel och det ena med det andra. Och då blev det ju bara att i Leksand så tyckte de att 'det där var väl lite väl stormulet av Mora att hålla på och komma och bete sig'. Och jag har väl fått lite samma känsla i Orsa också liksom, att man har, att man känner sig lite nedtryckt. Så ja, så kan det ju vara. Att man vill ju gärna vara en egen riktig ort men det kanske är lite svårt när man har Mora intill sig på det där viset.

S: Ja precis.

il: Om det var svar på frågan?

S: Ja, men det tycker jag. Det var bara ett sidospår som jag fick upp i mitt huvud. Jag tänkte på den här sista frågan, finns det något område som ni skulle vilja satsa mer på för att förbättra arbetet och öka engagemanget hos kommunens invånare?

il: Alltså generellt sätt så tycker jag ju att vi borde arbeta mer med, ja hur ska man säga... Vara aktiva istället för att vi bara reagerar på sådant som kommer in. Nu är det ofta mycket att vi sitter och säger 'nej men det där blir inte bra, vi måste göra på något annat vis'. Men hade vi liksom haft en bättre grundtanke från början liksom som var välförankrad och en riktig, en tydligare fördjupad översiktsplan för Mora tätort kanske, som säger mer och är mer aktuell än den vi har idag, vi har ju bara den där ÖP:n med olika delområden. Så att man inte bara sitter där och säger att 'nej, men det går inte' eller släpper fram saker och ting som man egentligen inte tycker är bra. Och ja... Men jag vet inte, jag vet inte om det här var något svar på det du frågade.

S: Jo, men det tycker jag. Jag tänker... jo absolut!

il: Jo, men alltså en bättre förankrad översiktlig planering där folk inte behöver känna sig hotade för att det kommer tankar om det ena än det andra, från olika håll. Och jag tror att om man bara fick till, fick färdigt, Orsas ÖP så tror jag att den är väl förankrad ute i byarna. Jag tror att Frida har gjort ett bra jobb där.

S: Ja absolut. Och då har man något att luta sig mot sen i resten av...?

il: Ja precis.

S: Mm, det låter vettigt. Vi kan väl kanske gå vidare till den sista frågan där. Hur uppfattar du att, eller ja. Vi har egentligen varit inne på det också. Men tycker du att sammanslagningen har gynnat arbetet med medborgardeltagandet, eller...?

il: Jaa... i så fall är det ju liksom för att vi har mer resurser, alltså mer personal och att personalen har möjlighet att utforma sitt eget arbete.

S: Ja precis. Men jättebra.

il: Jaa. Nej men ni får väl höra av er igen om det här var alldeles för luddigt, så att... för att ni ska få någon hjälp av det. Skratt.

S: Skratt. Jag tänkte faktiskt höra om det är så att om jag kommer på någonting under tiden av arbetet om det går bra att jag kontaktar dig igen? Om det är något som jag skulle vilja ha förtydligat eller så,

il: Ja men gör det. Ja, för det här...

S: Skratt. Jättebra Andrea. Jag tänkte höra om det är någonting du tänker på som jag har glömt fråga eller som du skulle vilja berätta mer om? Eller så?

il: Jag tycker att jag har pratat på som bara den jag. Skratt. Men som sagt, ni får gärna höra av er om det här var för luddigt för att kunna fungera åt er. Om ni har någon mer konkret fråga, hur, jaa...

S: Jag tänkte bara höra, vet du om ni har några dokument som berör medborgardeltagande eller något arbete som ni har haft om medborgardeltagande? Eller något specifikt fall kanske där, som har fungerat bra eller dåligt?

i1: Jag kan klura lite om Frida eller Johan har gjort någonting i någon av grejerna. Om de har nåt...

S: Ja, det hade varit jättesnällt.

i1: ...se om det finns någon skrivet. Men jag skickar det i så fall till dig.

S: Tack så jättemycket! Det hade varit toppen! För det dokumentet som du skickade, tyckte jag var jättebra. Då kan vi följa lite tankarna bakom och så.

i1: Ja. Det är ju lite långsamt kanske. Men man får väl ta det som är...

S: Ja precis. Men då får jag tacka så jättemycket Andrea, för att du tog dig tiden!.

i1: Det var så lite så. Men lycka till med arbetet!

S: Tack så mycket! Då skickar jag det sen när vi är klara.

i1: Ja, det får ni jättegärna göra. Det vore roligt att se det.

S: Ja, jag hoppas att det blir bra.

i1: Ja men det tror jag. Det tror jag säkert. Jamen då så.

S: Du får ha det så bra!

i1: Då skickar jag över grejerna om jag hittar någonting.

S: Tack så jättemycket! Ha det så bra!

i1: Bra, då ses vi! Hejdå!

S: Hejdå!

Upprepade ord: Gemensam, planerarstugor, översiktsplan

Intervju med planarkitekt Johan Olsson, Älvdalens kommun

2016-04-08

Intevjuare: Anna Söderström (A)

Informant 2: Johan Olsson (i2)

i2: Älvdalens kommun, Johan Olsson.

A: Ja hejsan Johan det här var Anna Söderström som mailade dig angående kandidatarbetet.

i2: Ja just det, precis precis.

A: Ja hej, jag tänkte höra om du har tid för en intervju nu, om du har några minuter över?

i2: Ja visst.

A: Jättebra! Jag tänkte innan vi börjar så tänkte jag bara passa på och fråga om det är ok om jag spelar in det här samtalet och sen isåfall använder transkriberingen i vårt kandidatarbete om det är okej med dig.

i2: Ja visst, om du har användning av detta så kan det vara värt att ha det inspelat.

A: Ja men precis. Jättebra. Och är det ok att vi använder ditt namn också när vi beskriver intervjun och sådär?

i2: Ja visst är det det.

A: Tack så mycket. Ja nej men jag tänkte börja och bara lite kort presentera vårt arbete så du får en hum om vad det är vi forskar om. Och då är det ju jag och min klasskamrat Sandra då som har valt att forska kring hur medborgardeltagandet går till och hur det fungerar i två olika fall och sedan vill vi jämföra dessa två fallen. Och det ena fallet är ju då där två kommuner har valt att arbeta med ett gemensamt plankontor. Och då har vi valt Mora och Orsa då som har ett sådant samarbete och Sandra har tidigare jobbat där så det lite därför vi kom på just dem kommunerna. Och sen så har vi då valt att jämföra det med en kommun som arbetar med ett enskilt plankontor vilket då landade på er i Älvdalen så det är därför vi hör av oss till er. Men jag tänkte höra om det är nånting du undrar över innan vi kör igång med intervjun.

i2: Nej det är det väl inte direkt, det kan ju vara nånting som jag inte har något svar på men då får vi väl ta det senare.

A: Ja men då tar vi det senare. Men då kör vi igång då då. Jag tänkte börja med om du kunde kanske presentera dig lite kort först lite vad dina arbetsuppgifter är och hur länge du har arbetat i Älvdalen.

i2: Jaha, ja Johan Olsson, planarkitekt, anställdes för omkring snart tre år sen är det väl. Och när jag anställdes var mina primära arbetsuppgifter detaljplanering och översiktsplanering var det egentligen. Sen är det ju så att det är väldigt få som jobbar här och vi jobbar väldigt nära varandra så vi halkar ju, jag halkar ju väldigt ofta in på bygglovssidan vilket egentligen är väldigt positivt, man sitter ju väldigt nära dem man jobbar det är bra. Sen så har vi ju en situation att vi har ingen, jag liksom, det är jag som finns på Älvdalens kommuns plankontor : det är en person så att det blir väldigt mycket spridda uppgifter så är det.

A: Okej. Så då har du mycket att stå i med andra ord?

i2: Ja det är mycket att stå men samtidigt är det väldigt, man blir inte specialist på nånting direkt kanske men man utvecklas väldigt mycket varenda dag, så är det.

A: Ja men vad spännande. Men vi forskar ju kring medborgardeltagande just och lite hur ni som jobbar med planering upplever att deltagandet fungerar i de här kommunerna som vi undersöker då och vi läste ju lite i er översiktsplan men vi hittade ganska lite information om just hur medborgardeltagandet går till så jag tänkte höra om du bara kunde kanske berätta lite om hur ni arbetar med det i Älvdalen?

i2: Eh, det är svårt för översiktsplanerna har jag koll på förstås men jag har ju inte varit med och jag har ju inte varit inblandad i arbetet med någon av dem översiktsplanerna. Däremot håller vi på att ta fram en ny översiktsplan. Vi har två stycken har vi faktiskt, en för norra delen som är antagen 2009 och en för södra som antogs 1994. Och vi lär behöva ha en, alla har nytta av att vi har en fräsch uppdaterad översiktsplan, som är enhetlig för hela kommunen. Så är det. Och även det här med vi håller på med översiktsplan och LIS:områden, vet du vad det är för någonting?

A: LIS:områden sa du?

i2: Ja

A: Ja absolut.

i2: Ja, och det är också en sån här grej, det är vid uppstarten liksom, det har hållt på, det varit mycket jobb omkring att få igång det liksom men där har vi väl sagt hela tiden att medborgardeltagande och medborgarinflytande också det är a och o liksom så att vi inte sitter med nånting sen som vi själva pekat ut, plockat fram, fått godkänt och där ingen vill liksom där folk tycker att "nej men vad har de gjort". Så är det.

A: Men vet du hur det har arbetats med det tidigare då för detta var vad ni planerar i framtiden då eller?

i2: Ja det här är framtiden och medborgardeltagande just nu där jag jobbar med egentligen, jag säger det, det är i detaljplaneringen det är det faktiskt.

A: Ok.

i2: Där är det ju, vi hör ju, vi skickar runt på samråd, planredo (?) skickar jag ut liksom, ja, man tar i i överkanten tänk det inte som att man tar in för många man frågar tillräckligt många ska jag säga. Det gör man ju, och det funkar riktigt bra. Sen ibland visst man skulle vilja ha till vissa vill ju ha möten egentligen kanske, eller jag skulle vilja ha möten för samråd och sånt. Det är tufft och få till när man är ensam på ett plankontor.

A: Ja, jag såg att ni hade skickat ut nån sån inbjudan till nåt samråd men det kanske inte var, det kanske var ett tag sen jag kommer inte ihåg.

i2: Ja, vi skickar ut inbjudan till samråd det gör vi nu men det hittills sen jag började har det alltid varit på samrådsmötet men vi har bara haft liksom vad gäller detaljplaneringen då så vi bara skickar ut det till sakägarna och sen ställer vi ut den förstås i hela kommun. Det finns, planerna finns utställda på biblioteket här i Älvdalen, det finns i biblioteket i Särna och sen kommunhuset i Idre och sen har jag ju det här och sen åker det ut på hemsidan. Så det finns på väldigt många ställen alltid, det gör det.

A: Ja ok.

i2: Och sen är ju fördelen i en sån här jättestor, men ändå väldigt liten kommun om man säger så med ganska lite invånare så är det det att många gånger så det ju liksom: detaljplanerna tas till 99% fram i norra kommundelen och då är det egentligen Särna/Idres, ja mest Idre, och det är ofta samma liksom, om jag tar fram en, om jag är planförfattare så har jag koll på vilka det är som är berörda oftast för det är ofta samma människor inblandade liksom samma personer inblandade är det ju och det är ju en fördel med att det är få som arbetar med här på kommun, och det är få konsulter inblandade som jobbar som planförfattare, det är, vi har två tre stycken tror jag som jag har jättebra kontakt med faktiskt. Och dem liksom har (... FATTAR NADA)

A: Aja, nämen det låter bra. Men jag tänkte, hur upplever du att engagemanget, du sa lite att det var bra engagemang nu alltså hos dem invånarna som deltar eller är det svårt att få med folk på möten och sånt eller överlag?

i2: Hmm, nu är det ju översiktsplaneringen och där har vi ju, vi har faktiskt ett möte den 19 med näringslivet och med politiker och allting kring översiktsplaneringen. Det hade varit jätteintressant att se hur många som hade tackat ja till det mötet och hur många som tänker komma. Men jag upplever det som, det är ju det här, folk kan bli indjudna till möten och så kan de se, jaha det blev ingenting av det, det blev ingenting av det här heller liksom. Det är väldigt många saker som inte blir av i planeringen, så är det ju alltid liksom av någon anledning. Men när det är något som är intressant och dem ser att "ja men titta det här kunde vi faktiskt påverka eller vi fick iallafall, vi hade möjligheten att vara med och tycka till om det innan det behöver antagas laga kraft så det är liksom, jag tycker de upplever det positivt. Sen är det ju givetvis så att i detaljplaneringen så är det ju många som när dem yttrar sig så är det väldigt många som kommer med väldigt mycket bra synpunkter, verkligen genomtänkta, som man måste ta hänsyn till och det kommer upp saker som man aldrig har tänkt på det är det som är tanken med samråd, att man ska få in synpunkter och sånt som man kan ha missat. Och sen är det ju även människor som tycker att "vi tycker inte att det området ska bebyggas över huvud taget. Och det är ju så, nej det är ett bra tyckande men det är väldigt många som tycker att det ska bebyggas och då, då är det klart då kan man uppleva sig själv gissningsvis överkörd där du trampar på din stack (?) på nåt vis.

A: Jättebra, alltså har du uppfattat att det finns någon problematik i kommunens arbete med medborgardeltagandet, hittills då, eller de åren du har jobbat iallafall, om det finns någonting ni skulle vilja ändra på?

i2: Jao alltså, nånting finns det väl, vi har ju kikat väldigt enkelt på början, vi har liksom det där med arbetet med LIS:områden så har vi skickat ut en liten notis i tidningen gjorde vi bara att vi har påbörjat arbetet med LIS bara för att uppmärksamma människorna att här kan ni faktiskt vara med att påverka litegrann. Och då har jag fått några enstaka samtal, det är inte många det är några stycken som har ringt, hur ser det här ut nu då, vilka områden är det?

Nej men alltså det är ju det som är grejen har jag sagt med den här annonsen och vårt arbete att ni och alla, näringsliv och privatpersoner : alla: kommunarbetare, alla ska kunna liksom påverka vilka områden som vi har med som vi har med som ett utkast och plockar fram. Så att många tycker, det är så att, det är nog så i väldigt många kommuner så att människor tror, en del människor tror och tycker att det är ingen idé att vi säger nånting för vi kan inte påverka ändå liksom. Så så är det nog ibland.

A: Ja absolut. Men, du har berört det lite men har ni haft några speciella metoder för att, alltså med medborgardeltagandet, du sa att ni skickade ut i tidningen och bjöd in till möten, men har ni haft några utökade samråd om man säger så?

i2: Ja alltså det har vart tidigare har det ju vart en del samråd och liknande grejer har det ju vart. Sen är det ju så tyvärr, en del gånger så kan samrådsmöten gå jättebra och alla verkar införstådda vad det handlar om och då är ju samrådsmötena, likadant som samråd, att ta in synpunkter men sen när man väl har skickat ut och ställt ut det på samråd så har det kommit in helt andra åsikter. Men nu pratar jag om liksom 15:20 år tillbaka. Så det är också viktigt. Det är svårt att hämta in synpunkter på ett möte om inte alla deltagarna möter på samma nivå i princip kan man säga. Det kan vara, "jag vill inte säga nånting för då kanske de tycker jag". Då är det in på psykologin men jag vet inte.

A: Ja det kan jag tänka mig. Men har ni planerat nånting i framtiden, alltså några andra metoder? Det finns ju flera olika metoder eller så, som man kan ha för att ha medborgardialoger på olika sätt. Är det någonting ni har planerat i framtiden? Att utöka det ni har gjort hittills?

i2: Alltså, utöka det kommer vi ju, det kommer vi göra helt säkert det är bara med översiktsplaneringen som håller på att ske nu, den här workshopen blir det ju faktiskt i april.

A: Ja ok!

i2: Och det blir ju verkligen påtagligt, nu vågar jag inte garantera till 100% att det kommer bli så men en tanke som jag och vi hade där var ju det här med att man ska få en karta i princip över hela kommunen där man då får peka ut områden man tycker är intressanta kanske för bostadsbyggande och för fritidshus och ja, industrimark alltså alla inom näringslivet och politiken får vara med och tycka i det där. Sen är det ju, inför ett sånt möte är det ju ohyggligt viktigt att man är tydlig med att säga: det här är, även om alla på mötet kommer med förslag och alla tycker det här är fantastiskt bra från start, det kanske är det bästa förslaget vi någonsin har hört så är det ju ändå inte säkert att det blir, hamnar med i översiktsplanen eller att det blir en detaljplan eller att det blir ett LIS:område just bara för att det gick bra på det mötet. Mötet är till för, ja det är oerhört plottrigt : en tankesmedja helt enkelt. Det är en sån grej som är a och o : att vara tydlig för folk var de har möjlighet att påverka: på samrådsmöten, vilka möten det än är liksom. Vad kan vi göra varför kommer vi.

A: Var det planerat nu i april sa du eller är det fastställt datum?

i2: Det är den, nu sa jag en 19:e april men det är den 14:e april är det alltså kommande torsdag.

A: Så det kanske hade varit intressant om vi kanske kunde prata lite mer om det när ni väl har haft den?

i2: Absolut

A: Och se hur det gick lite

i2: Absolut, ni är välkommen att ringa.

A: Ja men jättebra! Men om vi går vidare lite då, så du sa det lite innan men att er kommun har ju, det är ju en stor kommun till ytan men ni har ju ganska lågt invånareantal. Ser du att det har påverkat er planering på nåt sätt att ni har ett lågt invånareantal och kanske en väldigt utspridd befolkning? Alltså är det svårare eller lättare att engagera folket när kommunen ser ut så som den gör i Älvdalen uppfattar du?

i2: Alltså jag tror det är ganska, det är ju mycket roligare och trevligare på ett sätt att planera i sen sån här kommun på något vänster. Det är så nära, man sitter så nära. Jag sitter nära politiken, jag sitter nära medborgarna och även medborgarna är nära politiken. Så har de några funderingar då vet de, de kan ju komma och knacka på dörren här på kommunhuset liksom och "Ja, jag skulle vilja snacka med, om det är en politiker eller mig, och oftast så är man ju inte upptagen och det går jättebra, kom in så snackar vi om det liksom". Och likadant ringa, så då kan man liksom skapa, man kan ju välja ut en hel del frågor som skulle kunna bli väldigt invecklade som kanske inte är så svåra egentligen bara men får snacka om det.

A: Ja, men du känner att det finns ett sånt band till medborgarna då, att ni är så nära?

i2: Ja absolut.

A: Ja men vad härligt. Ja men strålande. Men om vi bara går vidare då lite så vårt arbete går ju inte bara ut på det här med medborgardeltagandet som vi har pratat om hittills utan det är ju också det här med om vi ska slå samman ett plankontor eller inte och Mora och Orsa har ju gjort en sån sammanslagning och vi var lite nyfikna på om det någonsin har kommit på tal att er kommun, Älvdalens kommun, skulle också slå sig samman med Mora och Orsa eller kanske någon annan grannkommun? Eller om det någonsin har kommit på tal eller om ni har funderat kring det?

i2: Eh, alltså det är. Jag vet inte vad som har hänt tidigare det vet jag inte men sen har det ju vart liksom i och med att vi saknar vad ska man säga. Vi är hela tiden ont om personalomsättning. Nu är det nån som går i pension och nån som har bytt arbetsplats. Vi brukar inte ha, har inte haft tidigare sån omsättning av personal som det vart på det här plan: och byggkontoret om man säger senaste tiden. Men det, pensionsavgångar helt enkelt. Och visst vi har väl diskuterat det nån gång, ja det är ju fysiskt nära är det ju visst. Det är fysiskt nära till Mora och Orsa samtidigt som på ett vis, nu är det tankar och diskussioner som vi har haft bara. Och det är ju det att vi har ju på nåt vis kanske mentalt, vi har mycket ihop med Mora och Orsa, vi har samma ärendehanteringssystem, vi tar ??? ihop, och vi har lönekontor ihop alltså för kommunanställda samtidigt som Malung:Sälen har ju, de har fjäll, de har skidåkning och de har skoteråkning. De har ingen rennäring då annars är vi ju väldigt nära Malung:Sälen också på det sättet. Så visst man har väl, många gånger har väl tankarn kommit och man har väl diskuterat det nån gång också har man gjort. Sen vet inte jag om det är alltid är av godo. Det är en sak om det är fyra mil mellan tätorterna kanske eller tre mil men, ja jag vet inte. Det är jättesvårt. Samtidigt som man får in väldigt mycket kunskap får man in och mycket olika synvinkar ju fler man är liksom

A: Ja det var ju det som intresserade oss i det här fallet då ju, att kunna se om det fanns några skillnader i enskilt och sammanslaget plankontor då ju. Men kan man säga att har varit ett medvetet val då att ni inte har slagits samman. Har ni valt det själva liksom?

i2: Det kan jag inte svara på, det vet jag inte för att där är det liksom. Jag vet inte om det varit på tal. Jag vet liksom inte om de, om man har diskuterat det i kommunen mellan över huvud taget. Det tror jag inte men sen är det ju olika, man har ju olika tillvägagångssätt. Det är ju också en sån här grej att man har ju olika rent arbetsmässigt har man ju olika, vi har sett det nu när vi har, jag har sett det när jag har plockat fram det här ärendegången i ärendehanteringssystemet och då har vi ju, jag har ju jobbat jättenära Mora stadsbyggnadskontoret där vi suttit och tittat på olika planförfaranden exempelvis och hur vi gör när vi skickar ut planer och såna här grejer. Där ser man ju en skillnad alltså. Vi närmar oss varann ju men det är fortfarande en bit ifrån.

A: Var det några specifika skillnader som du såg då?

i2: Alltså, Mora är större och de har ofta planprogram. Vad ska man säga, jag kan inte svara hur dem jobbar exakt men jag vet att innan de beviljar planbesked till exempel så tror jag att de går ut i princip på ett samråd med planbeskedet på nåt vis. Så de har liksom en nivå innan vad vi har om man säger. Men det är absolut, jag säger inte att det är fel eller rätt. Det är bara, det kanske är jättebra och det kanske så man måste jobba när man har två kommuner och inte heller jättemånga anställda på plankontoret.

A: Nej men precis. Men alltså om vi släpper Mora och Orsa lite har ni funderat med någon sammanslagning med några andra kommuner. Om det hade gynnat er kommun eller hur har ni har parat om det över huvudtaget?

i2: Som situationen är just nu utan, vi har ingen stadsarkitekt här till exempel så hade givetvis man blivit gynnad av ett samarbete med nån kommun. Vi har diskuterat med kommuner längre norrut har vi haft diskussion tidigare lite om man skulle kunna dela på en tjänst eller nåt liknande och då får man ju också in väldigt mycket kunskap även om inte formellt sätt plankontoret är gemensamt så får man ju, ja delar man på en tjänst så får ju en person ta med sig kunskap ifrån den kommunen som den kommer ifrån och hit och vice versa liksom.

A: Ja precis. Och då tror du att det hade kunnat gynna arbetet med medborgardeltagandet också då om vi går tillbaka till det? Alltså om man skulle slå ihop tjänster eller slå ihop plankontor eller samarbeta så hade det kunnat få fler resurser och så till exempel Med just medborgardeltande tror du?

i2: Ja alltså så skulle det ju kunna bli, jag säger inte att det blir så men skulle kunna bli så.

A: Ja för det var lite våra funderingar att det kanske kunde bli så men ja.

i2: Samtidigt sätt det är ju det också. Det är ju det om en ort eller två orter har något gemensamt så kommer en tredje ort som är väldigt mycket mindre eller väldigt mycket större är det fort gjort att tredje orten eller vad det nu är man ska säga till en kommun kanske hamnar inte i fokus. Alltså det är en sån aspekt, det är inget som ja, jag vet inte det är också bara en tanke.

A: Ja, tror du att medborgarna hade uppfattat det som något negativt om ni slogs ihop med Mora och Orsa, alltså att de känner sig att de i är en mindre kommun?

i2: Ja det tror jag. Sen är det ju en sak hur man gör en sammanslagning också. Det kan man ju göra på många olika vis alltså både en fysisk sammanslagning som att man ska flytta hela plankontoret då tror jag att de skulle uppfatta det som direkt negativt det tror jag och då skulle ju även till exempel i det är fallet är det ju plan och bygg återigen då, då skulle antagligen byggnadsinspektörer och handläggare hänga med i den flytten och då skulle de också förlänga lite folk??? så att. Redan i dagsåget så har vi ju liksom, ja det går mycket veckoslutsdagar, mycket fredagar och mycket måndagar går åt till samråd, alltså nu bygglovsmässig tekniska samråd och samråd i norra kommundelen då så det är ju långa avstånd man får åka också, det är sån del man får ta hänsyn till.

A: Ja det är ju en stor kommun på det sättet så det förstår jag.

i2: Ja visst. Det är som, jag strävar ju alltid när jag tar fram en plan eller när jag handlägger en plan så vill jag alltid veta hur det ser ut i verkligheten så inte man sitter och arbetar med ett papper, det är jättesvårt även om man ser höjdkurvorna så vet man inte hur det ser ut och då vill man åka ut och då tar det upp en dag och så kommer man hem så har man åkt 50 mil liksom så är det.

A: Men om vi sammanfattningsvis lite bara om du skulle kunna berätta hur du allmänt uppfattar för och nackdelar med att Älvdalen då har ett enskilt plankontor? Om vi går ifrån sammanslagningen lite.

i2: Det är ju väldigt svårt att se. Ja fördelen med enskilt det är att man helt och hållet lägger upp sin egen arbetsgång och sitt eget arbetsätt. På nåt vis blir det närmre till invånarna då dem gissningsvis tror jag lättare att ringa till mig hit närmre om inte annat på nåt vis, man är ganska lätt att nå än om var ihopslagen. Det är väl största fördelen kanske. Sen nackdelen att vara själv det är ju samma som motsatsen till fördelen det är ju det, det är ju kunskap liksom, man sitter här på sitt rum och tar reda på saker, för att inte tala på samråd och det finns ju liksom ingen att fråga. Så är det ju, man skulle ju liksom ha nytta av att vara flera.

24:49 Och om det då är genom ett gemensamt plankontor så ja, det kan vara jättebra.

A: ja, men jättebra. Men då tror jag faktiskt att vi kan avrunda lite för jag tycker du har utvecklat det här väldigt bra, frågorna jag har ställt. Men jag tänkte om det är nånting du tycker det är nånting vi har glömt att fråga så får du jättegärna berätta mer om det om det nånting som du vill belysa som vi inte har pratat om, gällande detta.

i2: Ja en, jag vet inte om det hänger innanför rutan för medborgardeltagande men för ett år sen, nästa ett år sen vi skaffade ett, vi har byggt ett kontaktcenter har vi gjort, i vad som tidigare var kommunhuset och receptionen eller vad man ska kalla det. Där en person satt tidigare sitter nu fyra personer som tar egentligen emot de flesta samtalen som kommer till kommunen överhuvudtaget. Jag vet inte exakt hur många procent men dem tar väldigt mycket samtal det gör dem. Nu vet jag inte om du blev kopplad dit först när du ringde till mig eller om du ringde mitt direkta nummer, jag vet inte hur det funkar.

A: Nej jag ringde nog ditt direktnummer tror jag

i2: Ja just det, det är ju det det har ju alla som jag har arbetat med liksom, alla som jag plan som vi är uppe och jobbar med nånting, de har liksom direktkoppling till mig. De här som ringer till kommunen, de hamnar i kontaktcenter och så har de en fråga då så många fall kan de få svar direkt av kontaktcentret på den frågan eller en fundering eller så vet kontaktcenter exakt vilken de ska kopplas vidare till. Det är också en såndär grej, det funkar bra och det är ju positivt.

A: Det låter jättebra.

i2: Och kommer bli bättre ändå tror jag. Annars så vet jag inte vad jag ska. Det här är ett superintressant arbete ni håller på med, den saken är helt säker

A: Ja vi tycker båda det är jätteintressant och framförallt då när Sandra har arbetat på Mora och Orsas plankontor så blir det extra intressant så man kan relatera det till nånting.

i2: Vad arbetade hon med där om man får fråga?

A: Hon har arbetat där två somrar och hon har hjälpt till med framtagning av översiktsplanen tror jag, om jag inte minns helt fel. Hon har varit ute i skogarna och ja, jag vet inte riktigt vad hon gjorde.

i2: Nej nej men hon har iallafall varit inblandad i mycket

A: Ja hon har varit med i framtagandet av översiktsplanen, eller hon har ju hjälpt till iallafall kan vi ju säga. Hon sitter här bredvid nu och skrattar nu att jag förvrängde det lite

i2: Ja men det är någorlunda sanning iallafall

A: Ja det är någorlunda, hon har varit där iallafall i två somrar så hon är jättenöjd med det. Men jag tänkte bara fråga en till sak kom jag på, har ni några dokument tillgängliga på kommunen där ni förklarar eller beskriver nån slags medborgardeltagande som ni har haft tidigare för vi kunde inte hitta nånting sånt, det kanske inte finns?

i2: Eh, menar du, vad ska man säga nån typ policy för medborgardeltagande, eller politikernas syn på medborgardeltagande? Är det det du tänker på?

A: Ja absolut, och om det finns några dokument om ni har haft några samråd som beskriver dem och även policys som du sa, alltså allt egentligen som rör medborgardeltagande om det inte är för mycket.

i2: Det har vi helt säkert

A: Ja, för jag tänkte höra om man kunde få tillgång till nånting iallafall för det hade varit intressant att kunna komplettera med det.

i2: Vi har ju kanske nåt, vi har ju säkert nånting som, nåt vad ska man säga, nåt samrådsmöte tillvägagångssätt kanske vi har nånting som du skulle kunna få väldigt enkelt skulle jag tro för det är väl det ni är intresserade av? Ni är inte intresserade av, alltså jag antar bara att ni inte är intresserade av exakt vilka personer som vart på mötet och om det är näringsliv eller privatpersoner, exploatör, konsult, planaritekt alltså det kanske, jag vet inte.

A: Nej alltså det är väl mer hur planerarna uppfattar att själva samrådet, hur det fungerar bra, alltså resultatmässigt också men det är ju såklart intressant hur det har gått till

i2: Någon utvärdering av det ja, men det finns..

A: Och vilka metoder ni har använt liksom sådär.

i2: Jag kan ju maila det, nåns mailadress hade jag ju

A: Ja jag har ju mailat dig så du kan ju bara svara på det isåfall

i2: Jag skriver upp det så ska vi se vad jag kan hitta som kan vara av värde. Ja men jag kikar på det

A: Ja men det hade varit jättesnällt perfekt. Men då hörs vi isåfall på mailen och sen så om jag kanske ringer dig senare efter när ni har haft den här stora workshopen då

i2: Ja förhoppningsvis stora säger vi

A: Ja förhoppningsvis stora!

i2: Det är också ett sätt, det är ju en ganska knivig grej när man jobbar med det här egentligen. Vilka ska man bjuda in? Alltså inte personer men var ska vi dra oss, vilken, hur stort ska det här samrådet vara om det är ett samråd, eller granskning i plan. Så det krävs ju god lokalperson. Så är det. Nej men gör så ring mig efter det mötet nån gång så får vi se. Du kanske får en sammanfattning, det kanske finns någon som tar anteckningar under dagen får vi tro.

A: Ja det hade varit jättebra om det finns tillgängligt. Men tack så mycket då Johan så avslutar vi här då så hörs vi senare.

i2: Tack ska ni ha, och så jag ser jättegärna, om jag får så tar jag gärna del av den uppsatsen sen

A: Ja absolut, det ser vi till att skicka.

i2: Ja vad snällt.

A: Ja jättebra,

i2: Då hörs vi då

A: Ja tack så mycket

i2: Ha det gött, trevlig helg

A: Detsamma, hej då!

Upprepade ord: Kunskap, nära, politik

