

**Södertörns högskola  
Institutionen för Livsvetenskaper  
Miljö- och utvecklingsprogrammet  
C- uppsats 10 poäng**

## **Vägprojekt: nya E4:an, delsträckan mellan Uppsala-Läby – Så gick besluts- och samrådsprocessen till**



Foto: Pelle Johansson, UNT

**av  
Malin Larsson  
Handledare på Södertörns högskola: Per Wramner**

**C- uppsats 2007**

## **Sammanfattning**

Ett vägprojekts stomme byggs upp av besluts- och samrådsprocesser, där resultaten av förstudierna diskuteras. Syftet med en samrådsprocess är att alla aktörers åsikter och kunskaper ska tas med i det underlag av information, som behövs för att de olika inblandade parterna ska kunna fatta ett beslut.

Uppsatsens syfte var att undersöka hur besluts- och samrådsprocessen för ett vägprojekt, E4:ans delsträcka mellan Uppsala-Läby, gick till och att föra fram vad som kunde ha gjorts bättre. Studien utfördes genom en kvalitativ metod med en analys av material från Vägverkets arkiv, den tillhörande Miljökonsekvensbeskrivningen och genom intervjuer av de olika aktörerna.

Min teoretiska utgångspunkt har varit aktörsanalys och dess principer, samt teori om olika utföranden av samhällsplanering.

Resultatet visade att besluts- och samrådsprocessen har varit bristande i demokrati och hänsynstagande av de olika aktörernas åsikter, har varit dåligt från projektörens, i det här fallet Vägverkets, sida. Vägverket har genomfört projektet utifrån dess egna preferenser och har i stort sett inte givit några kompromisser till de andra aktörerna. Allmänheten känner sig missnöjda och besvikna, det var många som drabbades hårt av vägens sträckning. Kommunerna och Länsstyrelsen fick känslan av att det har pågått en informell process hos Vägverket som har varit avgörande för det tagna beslutet om vägens dragning.

### **Nyckelord**

Aktörsanalys, information, allmänhetens deltagande, rationalitet

## **Abstract**

A Road project's frame is built up of a decision- and consultation process, where the results of the preparatory studies are being discussed. The aim with a consultation process is that all the opinions and knowledge from the operators' will be taken into count in the basis of information, that is needed in order to the different involved operators' to take a decision.

The aim of the essay was to investigate how the decision- and consultation process for a road project, the E4 section between Uppsala Läby, turned out. The aim is also to bring up how the process could have been done more correctly. The study was carried out through a qualitative method with an analysis of materials from the National Road Administration's archives, the associated Environmental Impact Assessment (EIA) and through interviews of the different operators.

My theoretical basis has been a Stakeholder Analysis and its principles, and theory about different executions of social planning.

The result showed that the decision- and consultation process has been bursting in democracy and consideration taking of the different operators' opinions, has been poor from the developer's, in this case the National Road Administration's, side. The National Road Administration has implemented the project on the basis of its own preferences and has not more or less given some compromises to the other operators. The public felt displeased and disappointed, as there were many people affected by the road. The municipalities and the county board got the feeling of that there has been an informal process at the National Road Administration that has been vital important for the final decision about the road's draw.

## **Key words**

Stakeholder analysis, information, public participation, rationality

<b>1. Inledning</b> .....	<b>5</b>
1.1 Syfte, avgränsningar och frågeställningar .....	6
1.2 Metod.....	6
1.3 Begreppsdefinitioner .....	7
<b>2. Bakgrund</b> .....	<b>8</b>
2.1 E4 Uppsala - Läby .....	8
<b>3. Teoretisk bakgrund</b> .....	<b>10</b>
3.1 Beslutsprocesser och samhällsplanering .....	10
3.1.1 Samhällsplanering och planeringsteori.....	10
3.1.2 Samhällsplanering i ett historiskt perspektiv.....	11
3.1.3 Planeringens olika utföranden .....	11
3.2 Kommunikativ rationalitet.....	14
3.2.1 Information .....	15
3.3 Aktörsanalyser .....	16
<b>4. Resultat och analys</b> .....	<b>19</b>
4.1 Beslutsprocessen i kronologisk ordning.....	19
4.2 Vägverkets tillvägagångssätt .....	21
4.4 Vägverkets aktörsanalys .....	22
4.2 Samrådsprocessen.....	26
4.2.1 Myndigheternas uppfattning.....	26
4.2.2 Allmänhetens uppfattning.....	27
<b>5. Analys och diskussion</b> .....	<b>29</b>
5.1 Jämförande aktörsanalys.....	29
5.2 Sammanfattande diskussion .....	32
5.2.1 Samrådsprocessen.....	34
5.2.3 Framtiden.....	36
<b>Källförteckning</b> .....	<b>37</b>
<b>Bilaga 1. Intervjufrågor för den berörda allmänheten</b> .....	<b>39</b>
<b>Bilaga 2. Intervjufrågor för Owe Ekman, Vägverket</b> .....	<b>40</b>
<b>Bilaga 3. Intervjufrågor för Mats Hellberg, Länsstyrelsen Uppsala län</b> .....	<b>41</b>

# 1. Inledning

När samhället expanderar som en följd av befolkningsökning blir det ofrånkomligt att obebyggd mark exploateras. Det kan exempelvis vara infrastruktur, industrier, energianläggningar och bostadsområden. Människor reser, kan bo i en stad och arbeta i en annan vilket gör att vägar och annan infrastruktur blir viktigt för transporter. En konsekvens blir att staden kommer närmare naturen och landsbygden.

I naturlandskapet kan det finnas spår av våra förfäder i form av fornminnen och kulturlandskap, som fortfarande har kvar prägel av gammal bygd. I naturlandskapet finns också värdefulla ekosystem som upprätthåller den biologiska mångfalden, så länge de inte blir förstörda. När infrastrukturen kommer nära dessa landskap sker det en stor förändring, som kan göra att den ursprungliga bilden av landskapet förändras.

Den här studien handlar om en besluts- och samrådsprocess inför den nya motorvägen mellan Uppsala och Mehedeby, som går genom ett landskap präglad av en unik kulturbygd och innehåller flertalet kultur- och naturområden av riksintresse. Processen är intressant att studera för att den orsakade en stormig debatt i samhället och för att Vägverket inte gjorde några kompromisser på Länsstyrelsens förslag om var vägen skulle dras.

Den gamla lagstiftningen om samråd i plan- och bygglagen från 1995, säger att samråd ska hållas mellan exploatören, kommun, länsstyrelse och allmänna intressenter som kan beröras av ett projekt,<sup>1</sup> men det står inte hur tidigt i processen som samråden bör hållas. Samråd är viktiga för att exploatören ska kunna fortgå med ett projekt och för att den berörda allmänheten ska känna sig rättvist behandlad. Det är viktigt att exploatören inför ett samråd, förser de berörda parterna med opartisk information om projektet för att de ska kunna bilda sig en uppfattning baserad på fakta och därigenom kunna framföra sina åsikter vid samrådsförfarandet.

När beslutsprocessen kring vägen pågick, skedde inte samråden på det sätt som de borde ha gjort då samråden hölls väldigt sent i processen. Då exploatören många gånger stötte på problem på vägen, som exempelvis överklaganden av beslut, är det intressant att undersöka vilka fel i beslutsprocessen, som skulle ha kunnat undvikas och vad som istället skulle ha gjorts för att beslutsprocessen skulle ha blivit snabbare och smidigare.

Det är viktigt att beslutsprocessen är demokratisk och att alla får föra fram sina åsikter, om ett projekt ska vinna en bred acceptans hos medborgarna. Oftast brukar beslutsprocesser omkring stora projekt i samhället bli långdragna och innehålla konflikter. Om alla aktörer och intressenter involveras i processen redan i ett tidigt skede kan konflikter förebyggas i större omfattning.

---

<sup>1</sup> 4 kap plan och bygglag om översiktsplan 3§

## 1.1 Syfte, avgränsningar och frågeställningar

Syftet med den här uppsatsen är att analysera besluts- och samrådsprocessen kring vägprojektet nya E4an, hur den har gått till och vilka aktörer som var med. Det kommer att undersökas hur projektledaren, i det här fallet Vägverket, har gått tillväga i beslutsprocessen och belysa hur graden av deltagardemokrati är viktig i samhällsplanering.

Uppsatsen är avgränsad till tiden från det att arbetet med att ta fram lokaliseringsplanen år 1990 till regeringsrättens beslut att godkänna arbetsplanen år 2001. Den begränsar sig också till att endast behandla de aktörer som var direkt involverade i beslutsprocessen, till exempel Vägverket, Länsstyrelsen för Uppsala län, Uppsalas kommun och den berörda allmänheten.<sup>2</sup> Undersökningen syftar till att ta fram förslag på vad som skulle kunna förbättras i beslutsprocessen och framförallt i samrådsprocessen.

I ett rumsligt perspektiv avgränsas undersökningen till att beröra vägens delsträcka Uppsala-Läby, eftersom omfattningen av beslutsprocessens aktörer annars skulle ha blivit för stor. Det bedöms att undersökningens syfte och aktörernas åsikter blir rättvist belysta ändå. Beslutsprocessen pågick under den gamla lagstiftningen inom miljö- och byggfrågor om samråds- och beslutsprocesser innan miljöbalken trädde i kraft, därför granskas den under den lagstiftning som gällde fram till år 1999 då miljöbalken trädde i kraft.

Frågeställningar:

- Hur gick beslutsprocessen till?
- Hur gick samrådsprocessen till?
- Hur uppfattades samrådsprocessen av beslutsfattarna/lokalbefolkningen?
- Vad hade kunnat göras bättre?

## 1.2 Metod

Då det övergripande syftet med undersökningen var att ta reda på hur beslutsprocessen har gått till användes en kvalitativ metod där dels en studie av material från Vägverkets arkiv i Eskilstuna gjorts, dels har arbetsplanen med tillhörande Miljökonsekvensbeskrivning (MKB)<sup>3</sup> studerats.

De olika aktörernas åsikter har erhållits genom intervjuer. Representanter från Vägverket och Länsstyrelsen intervjuades på deras arbetsplatser, aktörer som starkt påverkats av vägen har intervjuats vid möten och via telefon. Intervjuerna utvecklades från några grundfrågor, där svaren sedan mynnade ut till flera frågor. Vilka de olika aktörerna var uppdagades under granskningen av arkivmaterialet, kontaktuppgifter till dem har hittats främst via internet, dels genom tips av de första personerna som blev intervjuade.

---

<sup>2</sup> Se avsnittet 1.4 Begreppsdefinitioner under kapitel 1, sida 5.

<sup>3</sup> Vägverket, *Arbetsplan för ny E4 Uppsala-Mehedeby- Miljökonsekvensbeskrivning delen Uppsala-Läby*, 1996.

De intervjuade är:

- Brattemo. Per-Arne, Aktionsgruppen Årsta, Uppsala
- Ekman. Owe, projektledare, Vägverket
- Gamla Uppsala hembygdsförening
- Gustavsson. Gerd och Per boende, Hemringe
- Hellberg. Mats, biträdande länsarkitekt, Planenheten, Länsstyrelsen Uppsala län
- Jönsson. Eva, boende, Gamla Uppsala
- Wänstrand, Lars Stadsbyggnadskontoret, Planavdelningen, Uppsala kommun

Med hjälp av handledaren för uppsatsen Per Wramner, Professor och Björn Hassler, högskolelektor i statsvetenskap på Södertörns högskola, hittades den grundläggande litteraturen om samhällsplanering och aktörsanalyser.

### 1.3 Begreppsdefinitioner

**Aktörer** De som var med i samrådsprocessen som kommunen, Länsstyrelsen, Vägverket och den berörda allmänheten.

**Den berörda allmänheten** i uppsatsen är de människor vars fysiska omgivning direkt berörs av projektet, av vägens fysiska närhet.

**Intressenter** är de övriga i samhället som inte är med i själva beslutsprocessen men som på något sätt har åsikter om projektet.

**JÖM** Jälla Öst Mitt, en av de studerade vägkorridorerna i miljökonsekvensbeskrivningen.

**Lokaliseringsplan** Den förstudie som gjordes som grund inför MKB.

**Miljökonsekvensbeskrivning (MKB)** är en utredning om ett projekts konsekvenser och skall ingå i beslutsprocessen. MKB ska utreda de viktigaste konsekvenserna som ett projekt kan tänkas förorsaka sin omgivning.

**RAÄ** Riksantikvarieämbetet

**Sakägare** är de som på något sätt berörs direkt av projektet. Det kan exempelvis vara markägare, jägare och friluftsidgare, likväl som kommun och företag.

**SLU** Sveriges lantbruksuniversitet

**UU** Uppsala universitet

## 2. Bakgrund

*I det här avsnittet beskrivs bakgrunden till planeringen av byggandet av den nya E4:an mellan Uppsala och Mehedeby.*

### 2.1 E4 Uppsala - Läby

Vägverket har sedan 1950-talet planerat att bygga om E4:an mellan Uppsala och Mehedeby, Uppsala län, till en fyrfilig motorväg.<sup>4</sup> På 1960-talet fastställdes en arbetsplan för delsträckan Uppsala-Läby, men brist på pengar gjorde att vägen aldrig hann påbörjas innan arbetsplanens giltighetstid gick ut.<sup>5</sup> Under 70- och 80-talet gjordes ytterligare utredningar om åtminstone en förbifart utanför Uppsala, men de planerna gick heller aldrig vidare på grund av oenighet mellan Vägverket och Uppsala kommun.<sup>6</sup>

Från Stockholm till Uppsala har E4:an motorvägstandard med två filer i vardera riktningen. Genom Uppsala leds trafiken på Tycho Hedéns väg, en lång raksträcka med en hastighetsbegränsning på 70 km/h och många trafikljus, vilket leder till långa bilköer med tomgångskörning, rivstarter och trafikolyckor med personskador som följd. Från Uppsala och vidare norrut övergår vägen till vanlig landsvägsstandard med en fil i vardera riktningen och med en hastighetsbegränsning på 90 km/h. Denna standard har vägen på en sträcka av åtta mil norrut till Mehedeby där vägen sedan övergår till motorvägsstandard mot Gävle. Vägsträckan går över Uppsalaåsen, som är en viktig grundvattentäkt, där Uppsala stad tar sitt dricksvatten ifrån.

Vägen är hårt drabbad av allvarliga trafikolyckor och ifall det skulle ske en olycka är åsen dåligt skyddad mot utsläpp till grundvattnet. Dessa faktorer har resulterat i att Vägverket vill bygga en ny vägsträcka mellan Uppsala och Mehedeby med fyrfilig motorvägstandard och med en hastighetsbegränsning på 110 km/h.<sup>7</sup> Under början av 1990-talet började Vägverket på allvar att starta en utredning om byggnation av en ny E4 mellan Uppsala och Mehedeby, med delsträckorna Uppsala - Läby samt Läby - Mehedeby.

Med i utredningen fanns det olika alternativ på hur vägsträckan skulle dras, bland annat den sträckning som föreslogs redan på 50-talet, en västlig dragning. Den västligaste dragningen skulle gå över jordbruksmark och drabba många markägare negativt, som exempelvis uppstyckning av marker där vägen går igenom deras gårdar på vissa ställen. Denna sträckning är den som går närmast Uppsala och kallas i planen för ”Årsta väst”.

I de mer östliga alternativen skulle vägen dras genom skogsområden, framför allt Storskogen som är ett viktigt rekreationsområde och som innehåller en rik biologisk mångfald och många rödlistade växt- och djurarter. I den norra delen mellan Läby och Mehedeby (som inte kommer diskuteras närmre i uppsatsen), var det planerat att vägen skulle gå över sjön Vendeln och genom ett skogsparti där en koloni med fladdermöss hade sitt habitat, något som satte

---

<sup>4</sup> Vägverkets hemsida: [http://www.vv.se/templates/page3\\_\\_\\_3866.aspx](http://www.vv.se/templates/page3___3866.aspx)

<sup>5</sup> Vägverket: Arbetsplan för ny E4 Uppsala-Mehedeby.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Ibid.

stopp för den östliga dragningen av vägen. Vägverkets utredning resulterade 1992 i lokaliseringsplanen för ny E4, där en västlig dragnings av vägen beslutades och fungerade som grund i den fortsatta beslutsprocessen om vägdragningen.<sup>8</sup>

Under åren efter 1992, sysselsattes olika konsulter och ingenjörer med att utreda hur byggnationen av vägen skulle gå till, de gjorde geologiska och tekniska undersökningar samt utredningar om olika kultur – och naturintressen. Vägverket hade under den här tiden flera möten med Länsstyrelsen i Uppsala län, Uppsala kommun och Tierps kommun.

Samråden med markägarna påbörjades på hösten år 1995 och avslutades våren 1996. Det hölls ett samråd för respektive delsträcka och det var det första tillfället för allmänheten att yttra sig om projektet.<sup>9</sup> Problemen med att samråden ägde rum så sent i processen är att allmänhetens möjligheter att påverka beslutet blev näst intill obefintliga, de fick finna sig i det tagna beslutet, de kunde bara få igenom önskemål som exempelvis krav på bullerskydd och anordningar såsom tunnlar, för att de skulle kunna nå delar av sina marker som blivit uppdelade av motorvägen.

För sen och för lite involvering av den berörda allmänheten ledde till att de kände sig överkörda av beslutsfattarna, vilket skapade en känsla av maktlöshet och ilska hos lokalbefolkningen, de kände sig som brickor i det politiska spelet och att det uppstod brister i den lokala demokratin. De upprörda känslorna gjorde att det uppstod konflikter, inte bara mellan beslutsfattaren och allmänheten, utan också inom de lokala grupper som var för eller emot projektet, eller när de skulle förhandla om hur enskilda vägar skulle dras om.<sup>10</sup> Det utbredda missnöjet bland allmänheten ledde till att många överklagade beslutet om vägsträckningen, något som bidrog till att beslutsprocessen drogs ut på tiden. Från början var det planerat att motorvägen skulle börja anläggas år 1996, men inte förrän då blev arbetsplanen för ny E4 färdig.<sup>11</sup> Till slut fastställdes arbetsplanen av regeringsrätten 2001 och byggnationen av E4 startade hösten 2002.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> Ekman, Owe, projektledare vid Vägverket, Uppsala, int. den 23/11 2006.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Gustavsson Gerd, boende vid Hemringe, Uppsala, int. den 27/11 2006.

<sup>11</sup> Vägverket, arkiv Eskilstuna, diariern: PP30 95:4849

<sup>12</sup> Ekman Owe projektledare vid Vägverket, Uppsala, int. den 23/11 2006.

## 3. Teoretisk bakgrund

### 3.1 Beslutsprocesser och samhällsplanering

*Detta avsnitt behandlar olika teorier om planeringsprocesser inom samhällsplanering och samförvaltning i samhället.*

#### 3.1.1 Samhällsplanering och planeringsteori

I takt med att samhället förändras måste också metoderna för samhällsplanering uppdateras för att kunna användas i praktiken. Teori inom samhällsplanering bidrar till att planeraren kan finna bra metoder för den aktuella planeringen. Med hjälp av teorin går det att i efterhand kritiskt granska hur planeringsprocessen har gått till och vad resultatet blev utav det. I planeringsunderlag är det ofta de ekonomiska och tekniska aspekterna som tar störst plats och hänsyn till de resurssvaga i samhället tas i blandad utsträckning.<sup>13</sup>

Nyström förklarar i sin bok att den grundläggande rationaliteten inom planeringsteorin innebär att *"det alternativ som bäst tillgodoser beslutsfattarens materiella intressen eller påvisbara nytta"* är det som väljs vid en valsituation av beslutsfattaren.<sup>14</sup> Två grenar av rationella synsätt har utvecklats inom planering. De är *marknadens rationalitet*, som innebär att planeringen är till för att tillgodose individers och företags egennyttan och *social rationalitet*, som innebär att en social grupp har gemensamma intressen, som är viktigare än den egna individens intressen. Nyström poängterar att det i ett kapitalistiskt samhälle dock inte går att utföra samhällsplanering, som endast utgår ifrån ett av dessa synsätt. Planeringen måste balanseras mellan dessa två former av rationalitet. Under samhällsutvecklingen under 1900-talet har fyra olika kategorier inom planeringen utvecklats, dessa är:

- *Social reform*: ett planeringsperspektiv där de frågor som står i fokus är ekonomisk tillväxt och välfärd. Detta är den planeringsform som används mest i samhällsplanering och dess mål är oftast att åtgärda sociala missförhållanden. Planeringen utgår ifrån en centralistisk startpunkt där planeraren ska kunna ha en total kontroll över situationen och dess utveckling och kan, genom beräkningar och analyser, reducera alla osäkerheter som kan dyka upp i framtiden.
- *Policy analysis*: en beslutsmodell som är effektivitetsinriktad och grundas på matematiska, ekonomiska och statistiska analyser som räknar ut *"vilka de bästa lösningarna är"*. Här har marknadsekonomiska faktorer stor betydelse och den rationella hanteringen av besluten ökar möjligheten att lösa problem i beslutsprocessen.<sup>15</sup>
- *Social learning*: en planeringsform där planeringen sker med direkt involvering av de direkt berörda sakägarna som påverkas av de planer som ska sättas till verket. Inom

---

<sup>13</sup> Nyström, J., *Planeringens grunder- En översikt* (2003) s. 79.

<sup>14</sup> *Ibid.*, s. 80.

<sup>15</sup> *Ibid.*, ss. 87-88.

denna planeringsform sker en dialog mellan planerare och sakägare och på så vis lär de sig av varandras erfarenheter och konsensus skapas mellan parterna. Från denna kategori har också teorin om *kommunikativ rationalitet*, som behandlas i avsnitt 3.2, vuxit fram.

- *Social mobilisering*: en mer radikal form av samhällsplanering där planeringen går ”från att vara systembevarande till systemförändrande”. Den tar sin inriktning från ideologier som anarkism, feminism och marxism där det kollektiva handlandet hos människor är själva utgångspunkten i planerandet.<sup>16</sup>

### 3.1.2 Samhällsplanering i ett historiskt perspektiv

På 1930-talet gavs det uttryck för att planeringen skulle vara statligt styrd och det marknadsekonomiska systemet avsåg att användas för att tillfredsställa det svenska folkets sociala behov. Denna tids samhällsplanering härstammar från planeringsperspektivet *social reform*.

Under efterkrigstiden gynnade kommunernas självstyre framgången av *social rationalism* i samhällsplanering och på 70-talet fick planeringsformen *social learning* genomslagskraft, genom den var dialogplanering ganska vanlig på 70-talet. *Social learning* fick aldrig något fast fotfäste och under 80- och 90-talet försvann den nästan, då den ekonomiska krisen drabbade den offentliga sektorn. Då infördes den *policy analytiska* planeringsformen med *beställar-/utförarmodeller* i samhällsplaneringen, då detta arbetssätt kostar mindre att driva.

*Beställar-/utförarmodeller* är ett system där *beställaren* och *utföraren*, exempelvis kommunen och Vägverket, i en informell process skapar avtal med varandra utan inblandning av övriga sakägare som berörs av projektet, innan den offentliga beslutsprocessen inleds. Det innebär att den *sociala rationaliteten* får ge vika för *marknadens rationalitet*.

Författaren Nyström poängterar att det kan ifrågasättas huruvida *beställar-/utförarmodellen*, är demokratisk eller inte. Med hjälp av lagkunniga jurister, begår exploitören inte några juridiska fel. Men, beslutsprocessen brister i moralsynpunkt och de som inte involverats i den informella processen, känner sig överkörda av beslutsfattarna. Allmänhetens misstroende mot de i processen inblandade parterna, utbreder sig.<sup>17</sup>

I politiken har den *sociala mobiliseringen* aldrig vunnit mark men desto mer i olika lokala, nationella och internationella aktionsgrupper som exempelvis trädskräp och Greenpeace, dessa inslag av mobiliseringar har funnits i Sverige sedan slutet av 60-talet.

### 3.1.3 Planeringens olika utföranden

Samhällsplaneringens huvudsyfte är att skapa en länk mellan teknisk kunskap om planeringens tillvägagångssätt och handlingen för att uppnå de resultat som eftersträvas. Planeringen är en del i upprätthållandet av samhällssystemet och allmänhetens särintressen

---

<sup>16</sup> Nyström (2003), ss. 88-89.

<sup>17</sup> Ibid., s. 105.

brukar normalt inte tillvaratas eftersom det vanligtvis är den politiska majoriteten som tar det slutgiltiga beslutet. Det är inte bara kommunerna som utför samhällsplanering, den kan också utföras av företag och intresseorganisationer som då själva sköter detaljplaneringen som sedan läggs på kommunens bord för handläggning av ärendet.<sup>18</sup>

Aktionsgrupper som protesterar mot kommande projekt i samhället tas sällan med i beslutsprocessen då deras åsikter står långt ifrån beslutsfattarens. Det kan antas att beslutsfattaren skulle tycka det vara tidsödande att blanda in dessa aktionsgrupper i beslutsprocessen på grund av deras skilda åsikter. I grunden är en planeringsprocess politiskt bunden där planerarna är beroende av samarbetet med stat och kommun och inte får förlora sin legitimitet hos allmänheten genom att fjärma sig för mycket ifrån den<sup>19</sup>.

Ända sedan 30-talets inriktning med *social reform* av samhällsplanering så har planeringen präglats av att fasta mål sätts upp tidigt i processen. Det innebär att beslutet blir låst, de olika parterna i beslutsprocessen måste anpassa sig till besluten och kan inte följa den dynamik som förekommer i ett samhälle som ständigt är under förändring<sup>20</sup>. Detta planeringssätt kan leda till att demokratin under själva planeringsprocessen åsidosätts, just för att målen skall uppnås.<sup>21</sup> I ett senare avsnitt i denna uppsats beskrivs detta planeringssätt mer i detalj och kallas för en rak och effektivitetsinriktad planeringsprocess.<sup>22</sup>

Jan Nyström förklarar i sin bok att, det är bättre att börja planeringen med en förutsättningslös diskussion där olika alternativa lösningar diskuteras och där det i processen tas successiva beslut, som så småningom minskar handlingsutrymmet tills genomförandet av planen startar. Denna process gestaltas i figur 1, alternativ A.<sup>23</sup> Jan Nyström skriver vidare:

*”Skulle beslut om innehållet i planen tas på ett för tidigt stadium finns det risk för att planeringsprocessen måste öppnas igen och nya mål och alternativa lösningar diskuteras... ’ ’det innebär troligen att planeringen drar ut på tiden”.*<sup>24</sup>

Detta gestaltas i figur 1, alternativ B. Nyström anser även att motsatsen kan ske om besluten tas för sent i processen, då risken finns att planerarna aldrig kommer fram till ett beslut och processen riskerar att rinna ut i sanden, som visas i figur 1, alternativ C.

---

<sup>18</sup> Nyström (2003), s. 99.

<sup>19</sup> Ibid., s. 100.

<sup>20</sup> Nyström (2003), s. 103.

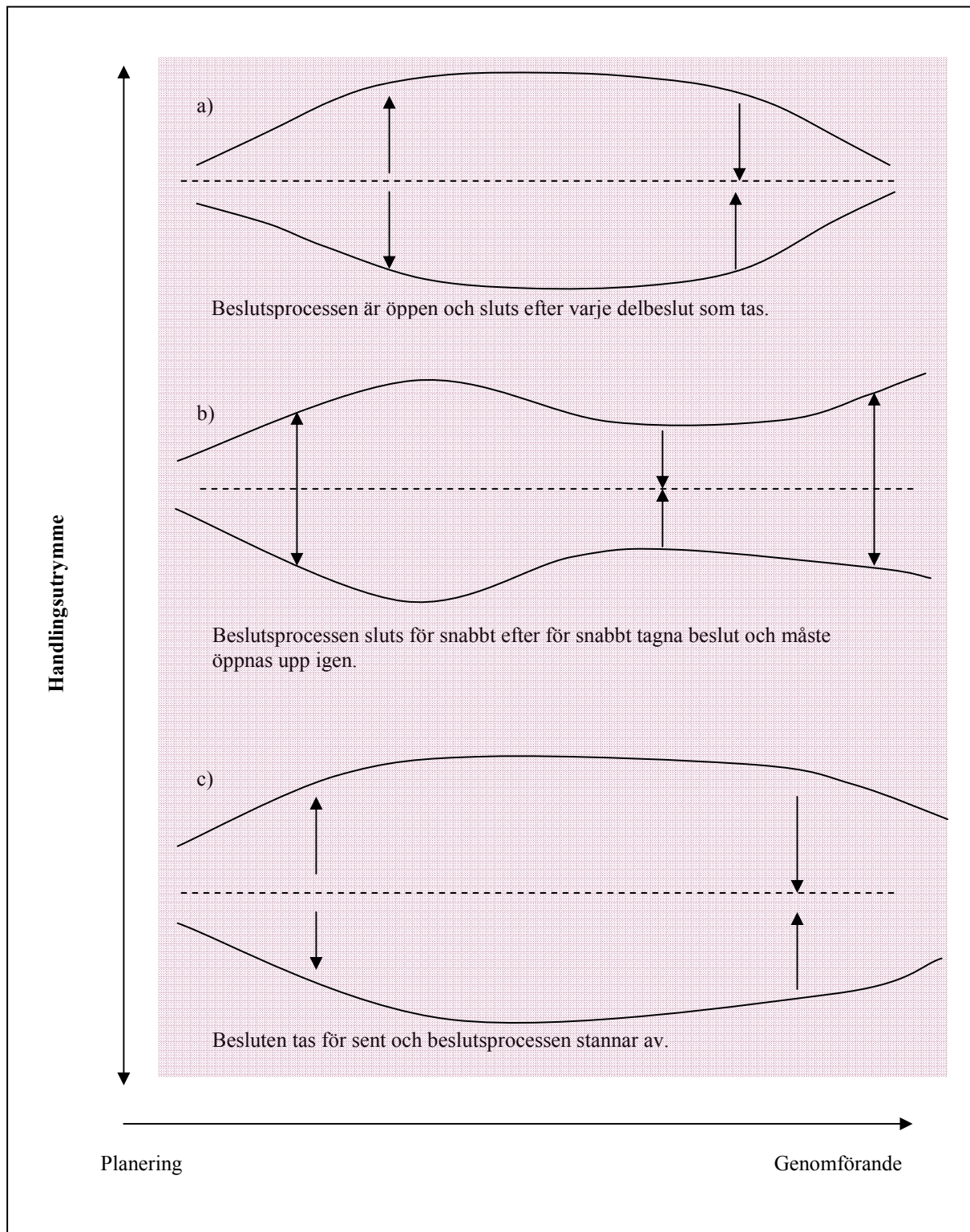
<sup>21</sup> Ibid., ss. 102-103.

<sup>22</sup> Se figur 2., s. 15.

<sup>23</sup> Nyström (2003), s. 103.

<sup>24</sup> Ibid.

Figur 1. visar de tre beskrivna beslutsprocesserna.



### 3.2 Kommunikativ rationalitet

Tore Sager skriver i sin rapport om planering i samband med MKB<sup>25</sup>, att det finns två olika rationella angripsätt om hur planeraren går tillväga för att nå det uppsatta målet. Dessa är *instrumental rationalitet* och *kommunikativ rationalitet* där det förstnämnda innebär att det används analytiska medel för att komma fram till ett beslut, där enskilda preferenser inte ingår i beslutsfattandet. Kommunikativ rationalitet innebär att parterna genom kommunikation kommer fram till ett gemensamt beslut där de uppnått koncensus om det gemensamma målet. Det gemensamma målet är att nå en gemensam förståelse för varandras ståndpunkter och komma överens om ett generellt mål utan att gå in på detaljer. Ingen är dominant över den andre och allas åsikter är lika mycket värda.<sup>26</sup>

I beslutsprocessen och uppbyggnaden av en MKB ingår båda angripsätt beskrivna ovan, dels analytiskt material från fältstudier och statistik, dels genom kommunikationer med lokalbefolkning, politiker och andra intressegrupper. Båda beståndsdelarna är viktiga för att göra MKBn så nära verkligheten som möjligt, i den här texten kommer jag att gå närmre in på *kommunikativ rationalitet*. För att lokalbefolkningen ska få förtroende för beslutsfattarna som leder ett projekt är det viktigt att kommunikationen dem emellan är funktionell, kontinuerlig och upplevs av lokalbefolkningen som demokratisk.<sup>27</sup> Diskussioner kan hjälpa samhället att skapa sig en referensbild av hur den fysiska miljön omkring dem ser ut och utifrån det fatta ett gemensamt, generellt beslut. Beslut kan också tas genom omröstning.

Det finns två olika demokratiska infallsvinklar i ett samhälle. Den ena, representativ demokrati äger rum då allmänhetens åsikter kommer fram till, och får gehör hos, de politiska ledarna vilket sen leder till en beslutsprocess där medborgarnas åsikter tas med. Här är miljökonsekvensbeskrivningens uppgift att sprida information, en viktig del i sammanlänknings mellan lokalbefolkningen och de politiska representanterna.

Direkt demokrati är när man har en direkt och rak debatt under utvecklingen av MKBn där alla parter är fria att uttrycka sina åsikter. Här är öppenheten i diskussionsforumet viktig där allas intressen tas tillvara på ett jämställt plan.<sup>28</sup> Dessa infallsvinklar kommer från den kommunikativa rationaliteten och är något som man eftersträvar i lagstiftningen om MKB. Om diskussionsforumen inte läggs upp på ett bra sätt, där allmänheten känner att deras åsikter tas hänsyn till, uppstår det en brist i den demokratiska processen som försämrar hela planeringsprocessen. Detta kan leda till att MKB förlorar sitt syfte att vara demokratisk och blir mer en del i ett spel med fixerade roller.<sup>29</sup>

Det finns två olika sätt att driva en beslutsprocess, dessa visas i figur 2 nedan. Den ena är en rak och effektivitetsinriktad process där besluten i de olika stegen är slutgiltiga, det går inte att gå tillbaka och ändra dem, ifall de inte passar ihop med nästkommande beslut, det tagna beslutet står fast. Detta fungerar bara i praktiken om beslutsfattarna inte har egna åsikter och faktorerna runt omkring är oföränderliga.

---

<sup>25</sup> Sager, T., "A planning theory in perspective on the EIA" *Nordregio Report, 2001:6, s.198.*

<sup>26</sup> *Ibid.*, s. 198.

<sup>27</sup> *Ibid.*, s. 199.

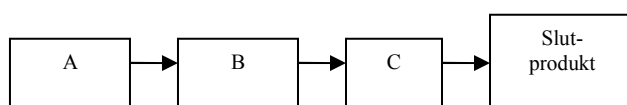
<sup>28</sup> *Ibid.*, s. 200.

<sup>29</sup> *Ibid.*, s. 201.

Andra sätt att organisera en beslutsprocess är att göra processen flexibel och anpassningsbar för att kunna tackla ny information och ta tag i de konflikter som kan uppstå. Här bearbetas besluten genom ett öppet framtidsperspektiv och möjlighet finns att kunna gå tillbaka och ändra ett beslut som efteråt visade sig vara fel. Processen fortsätter så tills konsensus nås mellan parterna, ett gemensamt beslut kan tas och det är på detta sätt som en beslutsprocess som rör ett samhälle bör gå till.<sup>30</sup>

Figur 2 två visar olika modeller för beslutsprocesser.

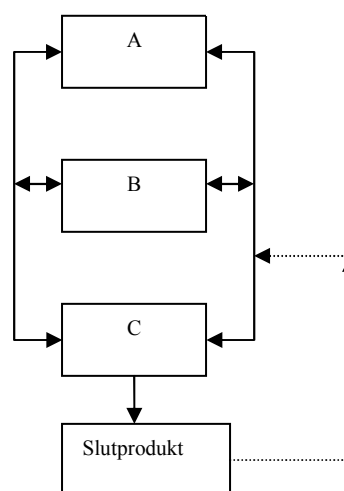
Exempel 1



Exempel 1 visar en rak och effektivitetinriktad beslutsprocess där varje beslut som tas gäller genom hela beslutsprocessen till slutet. I den här processen finns det ingen möjlighet att gå tillbaka och ändra redan tagna beslut och därmed påverkar de tagna besluten själva slutprodukten.

Exempel 2 visar en flexibel beslutsprocess där det finns möjlighet att gå tillbaka till tagna beslut och ändra dem ifall de påverkar det slutgiltiga beslutet på fel sätt, som inte är tillfredsställande för alla parter.

Exempel 2



### 3.2.1 Information

En miljökonsekvensbeskrivning ska redovisa olika förslag på lokalisering av ett projekt för att beslutsfattarna ska kunna göra avvägningar och välja det alternativ, som antas ge minst konsekvenser för miljön och befolkningen. Om bara ett alternativ läggs fram, tenderar debatten att endast handla om för och emot det alternativet<sup>31</sup>. Detta kan leda till att lokalbefolkningens intresse för att delta i debatten avtar samtidigt som deras missnöje med processen och projektet ökar. Information är en viktig beståndsdel i en miljökonsekvensbeskrivning för att beslutsfattare och allmänhet ska kunna bilda sig en uppfattning om projektets art. Informationsflödet mellan beslutsfattare och allmänhet bör vara en tvåvägskommunikation för att skapa en omfattande förståelse för projektets miljökonsekvenser, där allmänheten får reda på vilka konsekvenser som projektet generellt

<sup>30</sup> Sager (2001) s. 202.

<sup>31</sup> Ibid., s. 206.

ger och beslutsfattarna i sin tur får reda på vilka konsekvenser som mest drabbar allmänheten.<sup>32</sup>

Konsekvensanalyser som är alltför generella ger inte allmänheten den grundliga information som behövs för att de ska kunna bilda sig en uppfattning och informera beslutsfattarna om vilka konsekvenser som är mest relevanta för dem. Risken är då att allmänheten blir passiv och negativ och istället protesterar högljutt utanför MKB- processen, något som kan leda till att parterna förlorar respekten för varandra och att processen förlorar sin demokrati.<sup>33</sup>

Allmänheten bör få ta del av informationen så tidigt som möjligt så att de kan föra fram sina åsikter innan beslutsfattarens idéer kring projektet har lagts fast.<sup>34</sup> Det är beslutsfattarna som har den tekniska och analytiska kunskapen och allmänheten som har den lokala kunskapen, de kan båda lära av varandra genom en öppen kommunikation där de diskuterar sina kunskaper och når koncensus.<sup>35</sup>

### 3.3 Aktörsanalyser

När en samrådsprocess ska påbörjas görs en aktörsanalys för att kunna identifiera de olika aktörerna som har intresse i den aktuella frågan. Syftet med en aktörsanalys är att särskilja de viktigaste aktörerna från de mindre viktiga. De olika aktörerna kan vara enskilda personer, föreningar, företag kommuner och länsstyrelser.<sup>36</sup> En aktörsanalys utgår ifrån ett projekts mål och med hjälp av frågor såsom vem som drabbas (gynnas/missgynnas), vem som har inflytande och vem som har relevant kunskap, går det att urskilja de olika aktörerna. Det är oftast en svår uppgift att utföra en aktörsanalys då aktörerna oftast faller in i fler än ett fack, men att hitta den rätta balansen mellan aktörer är viktigt för att processen ska kunna fortgå. Katrina Brown et al.<sup>37</sup> poängterar att den mest grundläggande frågan i en aktörsanalys är: ”vem är det som har en befogad rätt att få ta del av projektet och därmed borde bli ansedd som en aktör?”

I det första steget i en aktörsanalys görs en lång lista över tänkbara aktörer, kategorisering av dessa öppnar en väg för att kunna engagera de som är viktigast för beslutsprocessen. De delas sedan upp i olika grupper beroende på i vilken grad som aktörerna ska engageras, de som *aktivt* bör delta i processen, de som *ska delta i samråd men inte bör bli mer involverade* och de som *enbart kommer att tilldelas information*.<sup>38</sup> Hur mycket en aktör ska involveras i processen beror på vad syftet med projektet är, exempelvis om ett projekt går ut på att integrera en människogrupp mer i samhället, så är det den gruppen som är de viktigaste

---

<sup>32</sup> Sager (2001), s. 209.

<sup>33</sup> Ibid., s. 209.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Ibid., s. 210.

<sup>36</sup> Jonsson, Urban, ”Handledning för lokal samverkan kring vatten” *Miljöförvaltningen, Stockholm stad*, 2005, s.7

<sup>37</sup> Brown, K – Tomkins E.L – Adger W.N., *Making Waves- Integrating Coastal Conservation and Development*, s. 65.

<sup>38</sup> Ibid., s. 66.

aktörerna. Aktörerna delas upp i olika kategorier som bestäms utav hur betydelsefulla de är i beslutsprocessen. Kategorierna beskrivs nedan:

- *Primära aktörers* makt över beslut som tas i samhället brukar vara liten, men i en sådan här beslutsprocess är det deras välbefinnande som är viktigt för beslutsfattaren, alltså har de en stor betydelse i processen. Oftast är den här gruppen mycket beroende av beslutet då de påverkas direkt av dess utgång. Dessa bör aktivt inkluderas i beslutsprocessen då det är viktigt att beslutsfattaren lystrar till deras åsikter samt att de tilldelas information som är omfattande men samtidigt lättförståelig, så att de kan se helheten av projektet.
- *Sekundära aktörer* är de som kan påverka beslutet då de själva vanligen är beslutsfattare eller andra intressenter som är tunga i beslutsprocessen, de brukar ha stort inflytande. Beslutsfattarna bör ha en konsulterande roll som de andra aktörerna kan bolla idéer med. Beslutsfattarna är de som har den tekniska kunskapen om projektet. Denna grupp bör inte tillåtas att dominera debatten<sup>39</sup>, men de kan med sin expertkunskap som grund, fungera som en vägledande hand i debatten på så vis att de kompletterar den lokala kunskapen som de primära aktörerna har.
- *Externa aktörer* är de som genom lobbyism kan komma att påverka beslutet men som själva inte berörs direkt utav dess utgång. Dessa kan till exempel vara olika icke-statliga organisationer, personer med hög status och makt i samhället samt allmänhet som geografiskt sett bor en längre bit ifrån området där projektet ska utföras, deras åsikter bör inte beaktas på samma sätt som de primära och sekundära sakägarnas.<sup>40</sup> Dessa personer bör för det mesta inte inkluderas i beslutsprocessen även om det ofta är de som är mest högljudda av alla och ibland också kan anses ha högre status än de primära sakägarna.<sup>41</sup> Därmed är det inte sagt att dessa personer ska lämnas helt utanför, de ska delges den mängd information som är tillbörligt och bli inbjudna till utställningar om projektet för att hela tiden hållas uppdaterade om vad som händer<sup>42</sup>.

Dessa gruppindelningar kan göras i en flerdimensionell modell som på det vertikala planet delas upp i *grad av betydelse* och på det horisontella planet delas upp i *grad av inflytande* som modell 3.2 nedan visar.<sup>43</sup> I modellen hamnar de *primära aktörerna* i fältet där de har en stor betydelse för beslutets utgång, men har svårt att påverka stora beslut eftersom de har ett mycket litet inflytande. De *sekundära aktörerna* har ett betydande inflytande då de själva är beslutsfattare och har den tekniska kunskapen, men deras betydelse är inte så stort eftersom deras välbefinnande inte påverkas nämnvärt av beslutet. De *externa aktörerna* har en liten betydelse eftersom de inte påverkas så mycket av själva beslutet men de kan ha ett stort inflytande i beslutsprocessen, exempelvis en politiker (nummer 15 i modellen), som har ett stort inflytande med liten betydelse för projektet, eller den övriga allmänheten (nummer 18) som har ett mycket litet inflytande.

---

<sup>39</sup> Brown – Tompkins (2002), s. 73.

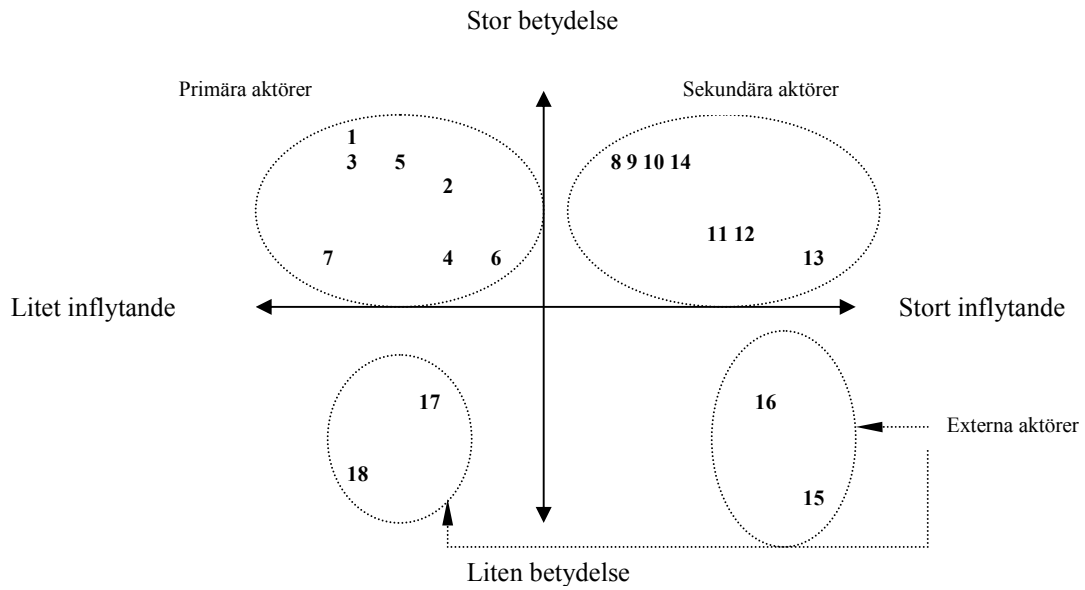
<sup>40</sup> Ibid., s. 68 f.

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Ibid., s. 70.

Figur 3 visar en aktörsanalys



Modellen ovan visar hur en aktörsmodell byggs upp genom indelning av primära, sekundära och externa aktörer, siffrorna representerar olika grupper med människor. Modellen visar att de primära och sekundära aktörerna har stor betydelse för beslutsprocessen, medan de externa aktörerna inte har så stor betydelse<sup>44</sup>. En del externa aktörer kan dock vara avvikande från gruppen, då de kan besitta stor kunskap om det som berörs av projektet, till exempel genom den utbildning de har. I nästa kapitel kommer modellen att visas igen men då i ett mer utförligt exempel.

<sup>44</sup> Brown – Tompkins (2002), s. 70

## 4. Resultat och analys

För att mer i detalj belysa hur beslutsprocessen gick till, kommer första avsnittet i detta kapitel beskriva hur beslutsprocessen gick till i kronologisk ordning. Sedan redovisas vad som har kommit fram genom intervjuerna, om hur de olika aktörerna uppfattade samrådsprocessen. Efter det redogörs för hur Vägverket involverade de olika aktörerna, följt utav en analys om hur jag anser att de borde ha involverat dem efter den teori om aktörsanalyser som uppsatsen bygger på.

### 4.1 Beslutsprocessen i kronologisk ordning

<b>8/9 1992</b>	Vägverket redovisade lokaliseringsplanen för ny E4, delen Uppsala- Mehedeby. Beslutsfattarna från kommunen och Länsstyrelsen fick tid på sig till den 31/12 1992 att yttra sig i frågan. <sup>45</sup> I lokaliseringsplanen meddelade Vägverket att de tänkte titta vidare på alternativ Årsta väst. <sup>46</sup> Beslutet möttes redan här av protester från flera håll.
<b>23/12 1992</b>	Banverket skrev i ett brev till Vägverket ett yttrande över lokaliseringsplanen: <i>"De östliga alternativen bedöms bättre gynna trafiksystemet väg/järnväg. De ger mer närhet till de mindre orter där regionalstågstationer finns. Ur den aspekten förordas alt JÖM"</i> . <sup>47</sup>
<b>23/11 1993</b>	Uppsala kommun skrev i ett brev till Vägverket att kommunen skulle sköta projekteringen av Bärbyleden 3. <sup>48</sup>
<b>17/1 1995</b>	Arbetet med arbetsplanen och MKBn sattes igång. <sup>49</sup>
<b>16/3 1995</b>	Det första samrådet med Länsstyrelsen, Uppsala- och Tierps kommun ägde rum. En stor diskussion om alternativet väst ägde rum. <sup>50</sup>
<b>16/10 1995</b>	Det första markägarsammanträdet ägde rum. Här deltog både markägare och Länsstyrelsen. <sup>51</sup> På de fyra markägarsammanträde, deltog i genomsnitt ca 200-300 personer. <sup>52</sup>
<b>15/4 1996</b>	Det sista markägarsammanträdet ägde rum, det var i den gruppen som bor vid den södra delen av delen Uppsala-Läby. <sup>53</sup>
<b>24/6 1996</b>	Vägverket anhöll om att Länsstyrelsen skulle godkänna arbetsplanen <sup>54</sup> och den 28/6 1996 godkände således Länsstyrelsen arbetsplanen <sup>55</sup> som därmed daterades till den

<sup>45</sup> Vägverket arkiv, diariernr: PB20-A 92:2642

<sup>46</sup> Ekman, Owe projektledare vid Vägverket, Uppsala, int. den 23/11 2006.

<sup>47</sup> PB20-A 92:2642, PB20 92:2642 mfl

<sup>48</sup> PP30 94:3661

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> PP30 95:478

<sup>51</sup> PP30 95:4220

<sup>52</sup> Ekman, Owe

<sup>53</sup> PP30 96:1147

<sup>54</sup> PP30 96:557

<sup>55</sup> PP30 95:4849

	20/5 1996. Arbetsplanen låg ute på granskning mellan den 9/8 och 13/9 1996 och miljö- och hälsoskyddsnämnden från Uppsala kommun skrev i ett brev till Vägverket att de ansåg att remisstiden var alldeles för kort. <sup>56</sup>
<b>30/10 1996</b>	Länsstyrelsen i Uppsala län förordade att arbetsplanen skulle godkännas. <sup>57</sup>
<b>4/7 1997</b>	Länsstyrelsen skickade ett pm till Vägverket att de skulle fastställa arbetsplanen och den 22/8 1997 överlämnade Vägverket arbetsplanen till regeringen för prövning. <sup>58</sup>
<b>7/10 1997</b>	Uppsala kommun skrev i ett brev till kommundepartementet att de gärna såg att ytterligare lösningar för E4:an prövades. De önskade därför i en uppvaktning att få utveckla sina synpunkter. <sup>59</sup>
<b>7/10 1998</b>	Gamla Uppsala villasamhälle skrev ett brev till Vägverket där de krävde att E4:an började byggas snarast för att kunna återfå en god boendemiljö. <sup>60</sup>
<b>16/11 1998</b>	Enfrågepartiet Stoppa E4 väst kulturpartiet i Tierp skrev i ett brev till dåvarande näringsminister Björn Rosengren att de tyckte att beslutsprocessen hade gått till på fel sätt och skulle därför överklaga beslutet. <sup>61</sup>
<b>12/1 1999</b>	I ett remissyttrande skrev Riksantikvarieämbetet (RAÄ): ”En dragning av ny väg E4 enligt den aktuella arbetsplanen ej bör tillåtas och att Vägverket bör ges i uppdrag att utreda ett östligt alternativ”. <sup>62</sup>
<b>15/9 1999</b>	Näringsdepartementet skrev i ett brev till Vägverket att Vägverket skulle lämna ytterligare redovisningar av alternativa östliga sträckningar på delen Uppsala-Läby som skulle vara klar senast den 1/1 2000. <sup>63</sup> Dessa undersökningar gjordes men enligt ett brev daterat den 20/4 2000 från näringsdepartementet till Vägverket, <sup>64</sup> var de inte tillräckliga, då näringsdepartementet ville ha fler kompletterande uppgifter om alternativa östliga sträckningar, som gick öster om de tidigare alternativen.
<b>25/5 2000</b>	Regeringen fastställde arbetsplanen <sup>65</sup> , detta beslut överklagades av markägare till regeringsrätten som prövade saken, varpå de efter ett år, den 25/5 2001, än en gång fastställde den omstridda arbetsplanen. Regeringen beslutade därmed att vägen skulle byggas med alternativ Årsta väst. <sup>66</sup>

<sup>56</sup> Vägverket arkiv, diariern: PP30 96:2540

<sup>57</sup> PP30 96:571

<sup>58</sup> PP30 96:2540

<sup>59</sup> N1999/201/IRT

<sup>60</sup> PP30 96:2540

<sup>61</sup> N1999/282/IRT

<sup>62</sup> PP30 96:2540

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> Ekman, Owe, Projektledare vid Vägverket, Uppsala, int. den 23/11 2006.

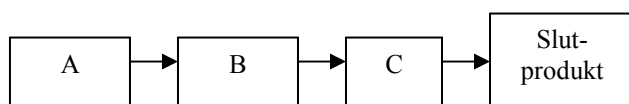
## 4.2 Vägverkets tillvägagångssätt

I detta avsnitt redogörs hur Vägverket gick tillväga i beslutsprocessen och hur de identifierade de olika aktörerna.

Vägverkets tillvägagångssätt kan jämföras med den beslutsmodell som beskrivs som en rak och effektivitetsinriktad modell i teoriavsnittet, där de gick från beslut A till beslut B till beslut C för att sedan komma fram till det sista och avgörande beslutet som utgör slutprodukten av hela processen.

Figur 4 visar den raka och effektivitetsinriktade beslutsmodellen.

Exempel



Exemplet visar en rak och effektivitetsinriktad beslutsprocess där varje beslut som tas gäller genom hela beslutsprocessen till slutet. I den här processen finns det ingen möjlighet att gå tillbaka och ändra redan tagna beslut och därmed påverkar de tagna besluten själva slutprodukten.

De beslutade redan vid punkt A, som utgjordes av lokaliseringsplanen åren 1990 till 1992, att vägen skulle gå i en västlig riktning.<sup>67</sup> Deras argument för det västliga alternativet var först och främst att det alternativet på bästa sätt skulle ta upp den lokala trafiken från Uppsala, för att lösa stadens trafikproblem. Andra argument var för att det på bästa sätt skulle anknyta till Bärbyleden 3, en motorled som skulle dras genom norra Uppsala, samt för att vägens östra dragning i norr stoppades vid Vendelsjön på grund utav en fladdermuskoloni.

Därefter fortsatte en informell process där Vägverket från år 1993 till 1995 hade möten med ingenjörer, arkitekter, konsulter och myndigheter för att arbeta fram arbetsplanen, som skulle utgöra ett stöd för beslutet och för ansökan om tillstånd, till att få bygga vägen. I slutet av denna delprocess ägde markägarsammanträdena rum och bara en månad därefter fastställdes arbetsplanen, beslut B. Sedan kom de in i beslutsmoment C där Vägverket hade arbetsplanen på utställning, där kommunen och Länsstyrelsen fick lämna sina synpunkter. Faktorer som att vare sig Länsstyrelsen eller Uppsala kommun ville ha den västra dragningen, vägen gick på gränsen över en detaljplan i Gränby för *Gränby centrum* (ett köpcentrum som planerades under den tiden) och att många överklagade beslutet om vägens norra del av sträckan,

<sup>67</sup> Ekman, Owe, Projektledare vid Vägverket, Uppsala, int. den 23/11 2006.

resulterade i att ärendet kom upp på regeringens bord för beslut, där det till sist avgjordes i regeringsrätten år 2001 och västalternativet slogs fast.<sup>68</sup>

#### 4.4 Vägverkets aktörsanalys

*Vägverket hade under beslutsprocessen inte utarbetat någon aktörsanalys. I det här avsnittet lägger jag fram en aktörsanalys baserad på den rangordning som Vägverket hade under beslutsprocessen, i ett försök att gestalta hur Vägverkets aktörsanalys hade sett ut, om de hade haft en.*

Vid tidpunkten för planeringen av den nya E4:an, hade Vägverket inte några riktlinjer om hur en aktörsanalys skulle se ut. Det beror på att det under de åren som projektet planerades, inte fanns någon särskild lagstiftning, om hur tidigt i processen olika intressenter skulle involveras i processen.

Av informationen som kommit fram genom intervjuerna och genom studier av material, har uppgifter styrkts om att Vägverket kategoriserade sig själva som de viktigaste aktörerna, eftersom de satte sina önskemål framför andras åsikter när det gäller vägens placering. Inför markägarsammanträdena som Vägverket höll i slutet av MKB-processen skickades det ut en lista med alla inbjudna aktörer, till dem som var inbjudna. På första sidan av den informationen fanns en lista över de inbjudna aktörerna. Den såg ut på följande sätt:<sup>69</sup>

1. Direkt berörda
2. Fastigheter berörda genom förändring av enskilt vägnät
3. Indirekt berörda, buller > 55 db(A) utan åtgärd
4. Samfälligheter
5. Dikningsföretag
6. Myndigheter

De övriga intresserade i allmänheten fick inbjudan till sammanträdena via annonser i lokaltidningen. Owe Ekman, projektledare på Vägverket, berättade under intervjun att aktörerna i listan inte står i rangordning för vilken betydelse de hade i processen. Innan de formella markägarsammanträdena ägde rum, hade möten mellan Vägverket och de berörda sakägarna ägt rum med initiativ från sakägarna, där de meddelade sina synpunkter om vägen<sup>70</sup>.

Samrådsprocessen med de berörda markägarna startade hösten 1995<sup>71</sup> och var uppdelade i olika samråd för de olika delsträckorna. Det sista samrådet med markägarna hölls i april 1996 och, som ovan nämnt, fastställdes arbetsplanen en månad efter det. Den berörda allmänheten som bjöds in till markägarsammanträdena, blev vid sammanträdena informerade om

---

<sup>68</sup> Ekman, Owe, Projektledare vid Vägverket, Uppsala, int. den 23/11 2006.

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> Ibid.

<sup>71</sup> Vägverket arkiv, diariernr: PP30 95:4220

vägprojektet och de fick också en möjlighet att konsultera alternativa lösningar där vägen skulle dela av ägarnas marker<sup>72</sup>. Som exempel på dessa lösningar kan nämnas, att det konstruerades en tunnel under motorvägen, för att markägarna skulle kunna nå sina åkrar. Där det var tekniskt omöjligt att bygga en tunnel och Vägverket skulle ha blivit tvungna att bygga en bro, som var mycket dyrare, löstes fastigheten in istället, varvid den berörde blev tvungen att flytta.

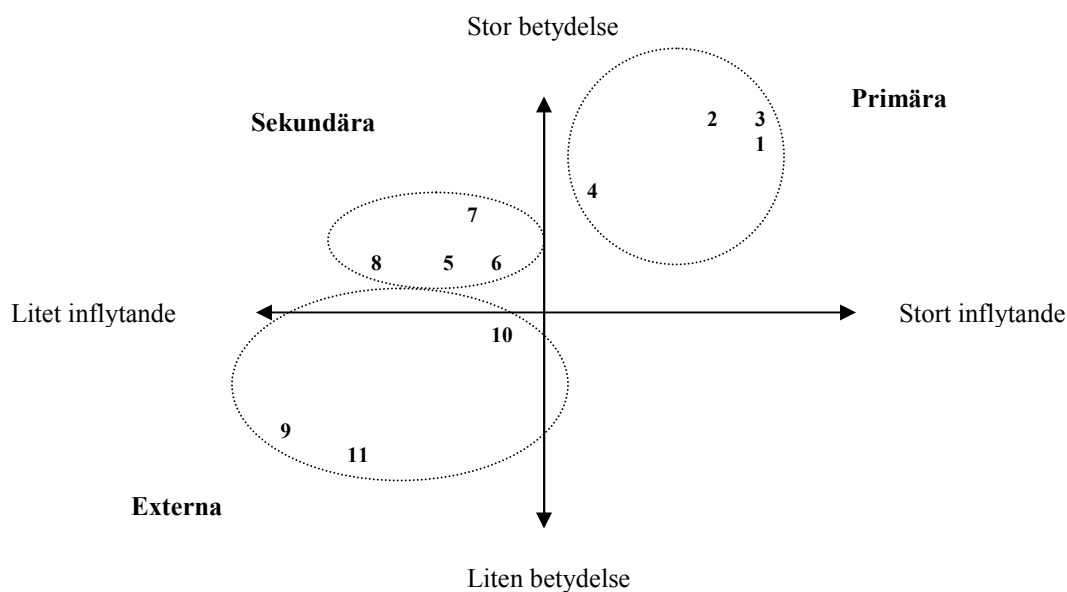
Owe Ekman poängterade att när det gällde själva beslutsprocessen var det Länsstyrelsen och kommunerna, som var de viktigaste aktörerna. Det var under mötena med dem de avgörande besluten togs. Den berörda allmänheten hade aldrig någon chans att påverka utgången på beslutet om var och hur vägen skulle gå. Efter sammanträdet med markägarna hade de som inte yttrade sig på mötet, två veckor på sig att yttra sig skriftligen till Vägverket om önskemål och funderingar kring byggnationen<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> Ekman, Owe, Projektledare vid Vägverket, Uppsala, int. den 23/11 2006.

<sup>73</sup> Ibid.

Figur 5 visar hur Vägverkets aktörsanalys hade sett ut, om de hade haft någon.



Primära aktörer		Sekundära aktörer		Externa aktörer	
1	Vägverket	3	Länsstyrelsen	7	Allmänheten
2	Konsulter som utarbetade arbetsplanen	4	Uppsala kommun	8	Trafikanter
		5	Banverket	9	Direkt berörda sakägare
		6	Riksantikvarieämbetet		

Efter sammanställningen av intervjun med Vägverkets representant och analys av hur processen gått till kan ovanstående modell av hur Vägverket värderade de olika aktörerna, som var med i processen uttolkas. Under planeringen av vägens utformning, behandlade Vägverket sig själva och konsulterna som de *primära aktörerna*. De hade de tekniska kunskaperna om vägen<sup>74</sup> och Vägverket kunde styra processen efter deras vilja, då de också finansierade projektet.

De *sekundära aktörerna*, var de som fattade de politiska besluten inom regionen kring Uppsala, där det var Länsstyrelsen som satt inne med kunskaperna om de olika riksintressanta kultur- och naturmiljöerna i området, viktig information för att Vägverket så lite som möjligt

<sup>74</sup> Ekman, Owe, Projektledare vid Vägverket, Uppsala, int. den 23/11 2006.

skulle inkräkta på dessa områden. Uppsala kommun förhandlade om projekteringen för Bärbyleden 3, som de egentligen inte ville ha överhuvudtaget<sup>75</sup>, med Vägverket.

Banverket blandades in i processen för att de och Vägverket tillsammans skulle planera så att utbyggnaden av vägen och järnvägen inte krockade med varandra. Här fick Vägverket igenom västalternativet för att de erbjöd sig att betala Banverket för den tunnel som Banverket skulle behöva göra under gamla Uppsala om motorvägen byggdes i en västlig riktning.<sup>76</sup> Arkeologerna var de som skulle sköta utgrävningarna i det tilltänkta området.

De *externa aktörerna* var den direkt berörda allmänheten, det vill säga de som fick den nya E4:an på sin mark och de som drabbades av buller. Även den resterande allmänheten och de lokala trafikanterna hörde till denna grupp. Dessa personer involverades i processen genom de samråd som hölls när beslutsprocessen var över, de hade en mycket liten möjlighet att påverka utformningen av vägen.<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> Wänstrand, Lars-Göran, tjänsteman vid Stadsbyggnadskontoret, planavdelningen, Uppsala kommun, int. den 6/12 2006

<sup>76</sup> Hellberg, Mats, biträdande länsarkitekt vid Länsstyrelsen Uppsala län, int. den 6/12 2006

<sup>77</sup> Ekman, Owe, Projektledare vid Vägverket, Uppsala, int. den 23/11 2006.

## 4.2 Samrådsprocessen

*I föregående avsnitt redogörs den kronologiska ordningen av den formella beslutsprocessen och hur Vägverket kategoriserade aktörerna. I det här avsnittet beskrivs hur myndigheterna och allmänheten uppfattade dialogen med Vägverket.*

### 4.2.1 Myndigheternas uppfattning

Lokaliseringsplanens början var förutsättningslös när de olika alternativen diskuterades säger Mats Hellberg från planenhetsen, Länsstyrelsen Uppsala län, men tidigt i processen utgav Vägverket sin önskan att få bygga vägen genom det västliga alternativet. Under arbetet med lokaliseringsplanen dök det upp en fråga angående en koloni med fladdermöss vid Vendelsjön som var rödlistade och därför skulle bevaras. Detta använde sig Vägverket av när de argumenterade för det västliga alternativet, att det blev tvunget att vägen drogs i en västlig dragning för att skydda fladdermössen. I en inventering av fladdermöss som gjordes i Upplandsregionen ett år senare visade det sig dock att Vendelsjöns fladdermuskoloni var den minst viktigaste i regionen och därför inte så pass skyddsvärd så att den hade kunnat stoppa en motorväg<sup>78</sup>, men Vägverket använde detta som ett argument för att få igenom det västliga alternativet. Mats Hellberg från Länsstyrelsen framhöll i intervjun att Vägverket i lokaliseringsplanen satte ut markeringar för riksintressen på de östliga alternativen, som inte ens fanns i verkligheten.<sup>79</sup>

Under hela processen förordade Länsstyrelsen en östlig dragning av vägen, de ansåg att den dragningen bäst skulle tillgodose den regionala tillväxten i området, då den skulle gå förbi flera små brukssamhällen öster om Uppsala och därmed göra dem mer attraktiva för nyinflyttning, då pendlingsläget avsevärt skulle förbättras där. Den östra dragningen skulle också utgöra en fullgod avlastning för Uppsalas lokala trafik. Mats Hellberg uppgav att det vid det västliga alternativet låg många fler riksintressen ur kulturmiljösynpunkt, än vad det gjorde vid den östliga dragningen.

Varför Vägverket ville ha en västlig dragning av vägen uppgavs bero på att det västliga alternativet bäst skulle fånga upp den lokala trafiken i Uppsala och att vägen då inte skulle inkräkta på skogen som ligger öster om Uppsala, som är ett viktigt rekreativområde för regionen. Däremot tror Länsstyrelsen att det västliga alternativet var dyrare att utföra än vad det östliga alternativet hade varit. Länsstyrelsen hade under processen en känsla av att Vägverket körde med ett politiskt spel där de bland annat ställde ultimatumet att, om de skulle bygga en motorväg, skulle de bygga det västliga alternativet, annars skulle det inte bli någon ny väg alls.<sup>80</sup>

Vägverket gav anslag till banverket för en tunnel under gamla Uppsala om de skulle få bygga en västlig dragning, och de la fram andra villkor för att bygga vägen. Länsstyrelsen upplevde denna process som en köpslagning som ledde till att Vägverkets villkorsställande till slut

---

<sup>78</sup> Hellberg, Mats, biträdande länsarkitekt vid Länsstyrelsen Uppsala län, int. den 6/12 2006

<sup>79</sup> Ibid.

<sup>80</sup> Ibid.

ledde till att regionens politiker röstade igenom det västliga alternativet.<sup>81</sup> Mats Hellberg framhöll under intervjun att det under hela beslutsprocessen med Vägverket fanns känslan om att det pågick en informell process inom Vägverket, där några krafter absolut ville ha en västlig dragning. Denna känsla kom upp då Vägverket med dåliga och grundlösa argument hela tiden ignorerade Länsstyrelsens förslag på hur vägen skulle kunna dras. Känslan fanns där också om att de beslutande politikerna påverkades under förhandlingarna eftersom de till synes inte agerade rationellt och fattade beslutet på felaktiga grunder<sup>82</sup>.

I Länsstyrelsen är det tjänstemännen som är med på samrådsmötena med Vägverket och sedan förser de Länsstyrelsens styrelse med information om projektet, det är slutligen politikerna som tar de avgörande besluten och de behöver inte alltid följa tjänstemännens rekommendationer, i slutet blir det ett politiskt spel där politiker avgör frågan<sup>83</sup>.

Den ovan nämnda kompletterande utredningen som Vägverket tvingades göra år 1999-2000 upplevde Länsstyrelsen som mycket konstigt utförd, då de alternativa vägdragningarna var mycket märkligt utformade, så som en vägingenjör aldrig skulle dra en väg, det verkade nästan som om Vägverket gjorde det med avsiktligt för att den västliga dragningen skulle bli godkänd till slut.<sup>84</sup>

#### 4.2.2 Allmänhetens uppfattning

Alla aktörer som intervjuats som grund för denna uppsats, är samstämmiga i att beslutsprocessen inte har gått till på rätt sätt. Det har varit en odemokratisk process där aktörerna har känt sig överkörda och maktlösa, de känner att trots alla samråd och protester så har vägen inte ändrats en millimeter<sup>85</sup>. De fick känslan av att den lilla människan inte har mycket att säga till om när människor med makt och pengar är med i samrådsförfarandet och att beslutsfattarna hade egna intressen som hotades om vägen hade fått en annan dragning.<sup>86</sup>

Att kalla beslutsprocessen för demokratisk är löjväckande enligt de intervjuade, då samråden var mer som informationsmöten där en envägskommunikation skedde från Vägverkets sida, de intervjuade kände inte att de fick gehör för sina åsikter. De anser att om de hade blivit involverade tidigare och mer omfattande i processen, hade beslutsfattarna kunnat ta del av deras lokala kunskap om området, då hade Vägverket sluppit bekymmer under byggprocessen med till exempel ler-ras<sup>87</sup>. Samtidigt skulle markägarna då ha känt att beslutsprocessen gått till på rätt sätt och därmed accepterat vägens dragning bättre. De tror också att om processen hade gått till på rätt sätt så hade vägen inte dragits där den ligger idag.<sup>88</sup>

När det gäller informationen som allmänheten fick innan samråden så är uppgifterna delade. Per-Arne Brattemo från Årsta uppger i intervjun att han fick ett överflöd av information och

---

<sup>81</sup> Hellberg, Mats, biträdande länsarkitekt vid Länsstyrelsen Uppsala län, int. den 6/12 2006

<sup>82</sup> Ibid.

<sup>83</sup> Ibid.

<sup>84</sup> Ibid.

<sup>85</sup> Jönsson, Eva, privatperson, Gamla Uppsala, int. den 27/11 2006.

<sup>86</sup> Gustavsson, Gerd, privatperson vid Hemringe, Gamla Uppsala int. den 27/11 2006, Brattemo, Per-Arne, engagerad vid Aktionsgruppen Årsta, Uppsala, int. den 22/11 2006 m.fl.

<sup>87</sup> Gustavsson, Gerd och Per, Jönsson, Eva int. Den 27/11 2006

<sup>88</sup> Ibid.

att den var i sådant slag att man näst intill hade behövt en ingenjörsutbildning för att kunna förstå den. Informationen var mycket tekniskt lagd. De intervjuade från Hemringe uppger att de nästan inte fick någon information alls hemskickat. De fick en översiktskarta att titta på och det var allt. I övrigt under hela beslutsprocessen fick de i Hemringe nästan ingen information alls och samma sak har gällt under byggprocessen.<sup>89</sup>

Även under vägbyggnationen har de boende nära vägen fått utstå störande element från Vägverket. Vägverket har till exempel inte frågat om lov hos markägaren innan de har utnyttjat privata vägar med stora och tunga fordon, som har medfört att vägarna har förstörts. Vägverket har heller inte under sprängarbeten nära tomter och hagar använt sig av sprängmattor, vilket har resulterat i att vass sprängsten har spridits. En stor konsekvens av detta är att betesdjur nu inte kan beta i hagarna då de riskerar att skada sig på stenarna. Gerd Gustavsson visade en kontorsbyggnad, som Vägverket har byggt på hennes och makens mark, utan bygglov.<sup>90</sup> Hon berättade att Länsstyrelsen ringde till henne ett halvt år efter att byggnaden stod klar, för att meddela att Vägverket sökte om bygglov för det.

---

<sup>89</sup> Per Gustavsson, Gerd och, Jönsson, Eva, int. den 27/11 2006

<sup>90</sup> Ibid.

## 5. Analys och diskussion

*I det här avsnittet görs en jämförande aktörsanalys som den skulle ha kunnat se ut om Vägverket hade gått efter den teori om aktörsanalyser som beskrivs i teoriavsnittet 3.3. Efter analysen diskuterar jag mina slutsatser och vad som skulle kunna göras i framtiden när det gäller samhällsplanering.*

### 5.1 Jämförande aktörsanalys

*I det här avsnittet redogörs för hur en aktörsanalys för det studerade vägprojektet skulle kunna se ut i en mer modern tappning som är anknuten till ovan skrivet i teorin om aktörsanalyser.*

För att en beslutsprocess ska bli mer demokratisk krävs det att de olika aktörerna, via en aktörsanalys blandas in i processen i ett tidigt skede, innan några beslut tas. Tanken är att aktörerna tillsammans ska ta itu med ett projekt. Aktörsanalysen är den enda beslutsprocessen som projektledaren kan göra helt själv. Det anbelangar att projektledaren är objektiv när aktörsanalysen utförs och att det inte blandas in egenintressen under arbetet. Om Vägverket hade använt sig av detta tillvägagångssätt, skulle de först ha gjort upp en aktörsanalys och involverat de olika aktörerna innan, planeringen av vägen sattes igång.

I den jämförande aktörsanalysen till det studerade vägprojektet bör de som bor i det aktuella området för vägen betraktas som *primära aktörer*, eftersom de påverkas direkt av vägens fysiska närhet genom att den går genom deras mark, att de ser den eller att de påverkas av buller. Vidare hör de som berörs av förändrade enskilda vägar, bönder och jägare till den gruppen då de också påverkas av vägens fysiska närhet genom intrång på deras marker där de odlar eller jagar. Men för att gruppen med primära aktörer inte ska bli för vinklad så bör också lokala trafikanter och rekreativutövare räknas till den gruppen då de också påverkas utav vägen. Det är viktigt att alla samhällsgrupper kommer med i processen så att alla får komma till tals.

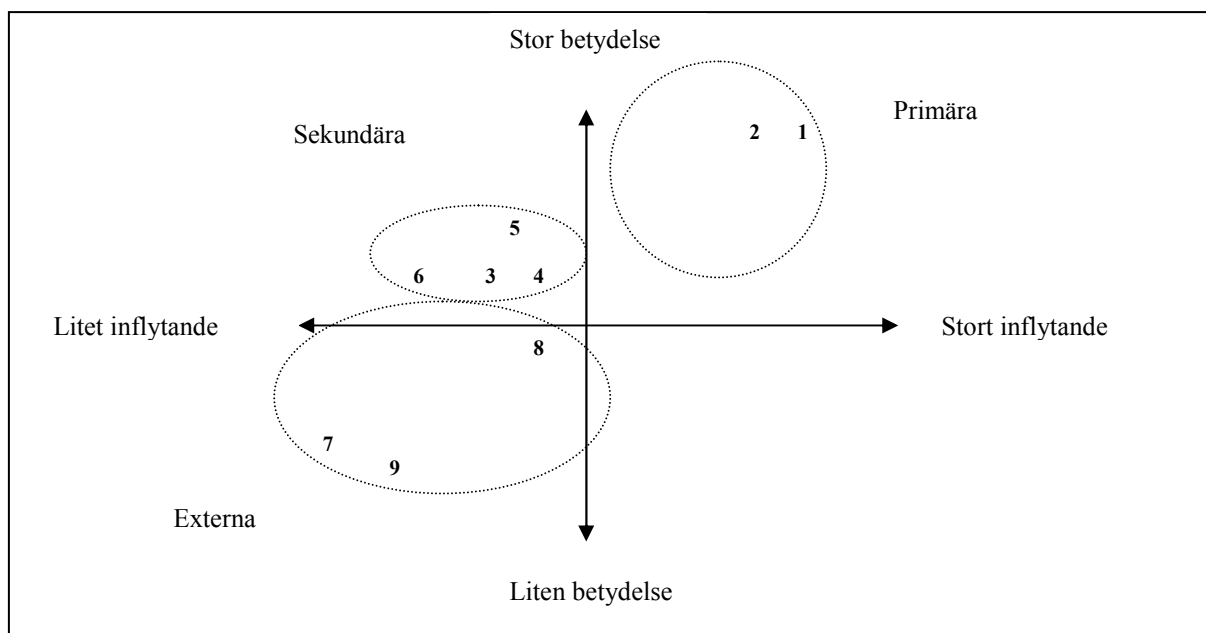
I gruppen med de *sekundära aktörerna* placeras de sakkunniga, exempelvis Länsstyrelsen, kommunerna och Vägverket. Dessa fungerar som vägledare och genom en tvåvägskommunikation med de primära aktörerna blandas den lokala kunskapen med den tekniska och vetenskapliga kunskapen och där efter kan beslut fattas.

De *externa aktörerna* kan i den här processen identifieras som makthavare och kapitalstarka personer och politiker som kan tänkas ha stort inflytande hos beslutsfattarna men deras betydelse för processen ska räknas som liten. Fler som kan räknas till de externa aktörerna är icke statliga intresseorganisationer, den övriga lokalbefolkningen som inte påverkas av vägens fysiska närhet och övriga trafikanter. I den här gruppen skulle även forskare från SLU och Uppsala universitet (UU) ha kunnat involveras, då de besitter expertkunskap om exempelvis kultur- och naturintressen. Dessa experter skulle då kunna vara både sekundära och externa aktörer, som beskrivs i teoriavsnittet, att samma aktörer kan placeras i olika fack beroende på situationen i beslutsprocessen.

I modellen nedan visas en jämförelse mellan Vägverkets kategorisering av aktörerna och hur den skulle kunna se ut efter den teori om aktörsanalyser som beskrivs i teoriavsnittet ovan. Skillnaden mellan modellerna är att i den första modellen som gestaltar Vägverkets rangordning, har Vägverket rangordnat sig själva till primära aktörer eftersom de driver projektet.

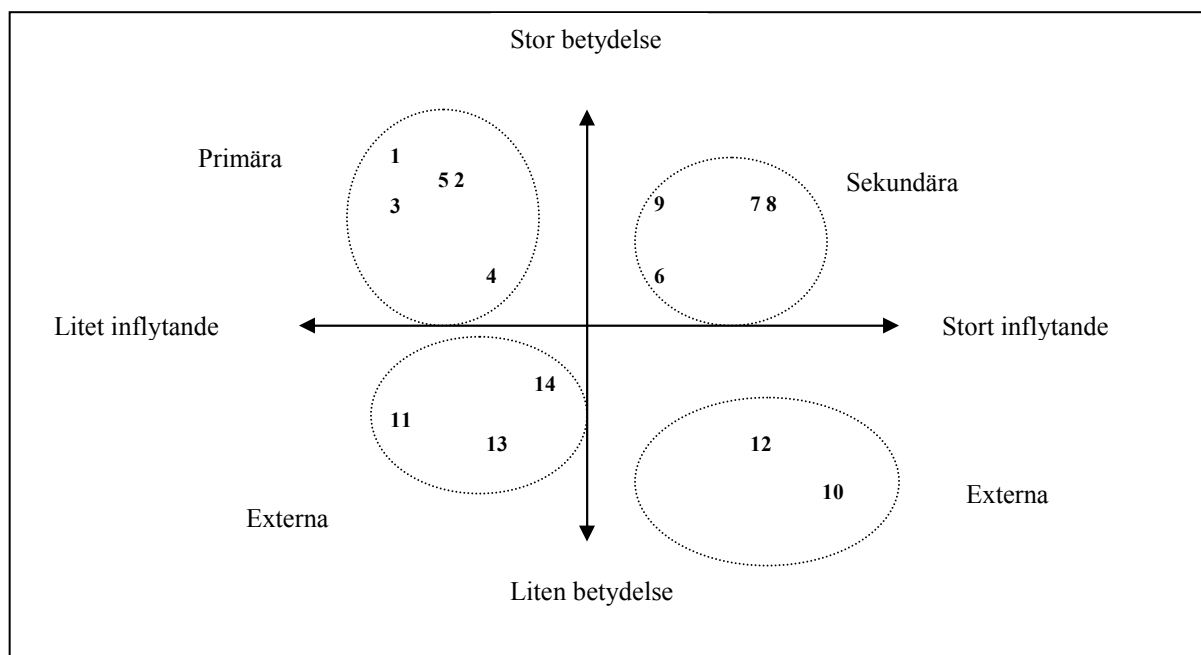
I den andra jämförande modellen, som visas på nästa sida, är det de direkt berörda i allmänheten, jägare och bönder som är de primära aktörerna på grund av att deras omgivning ställs inför stora förändringar, därför ska de ges tillfälle att vara med i processen där de tillsammans med de sakkunniga konsulterar i frågan och får framföra sina åsikter, samt dela med sig av de lokala kunskaper, som projektet behöver ta del av för att slutprodukten ska bli så bra som möjligt.

**Figur 6**  
Exempel 1: Vägverkets aktörsanalys



	<b>Primära aktörer</b>	<b>Sekundära aktörer</b>	<b>Externa aktörer</b>
<b>1</b>	Vägverket	<b>3</b> Länsstyrelsen	<b>7</b> Allmänheten
<b>2</b>	Konsulter som utarbetade arbetsplanen	<b>4</b> Uppsala kommun	<b>8</b> Trafikanter
		<b>5</b> Banverket	<b>9</b> Direkt berörda sakägare
		<b>6</b> Riksantikvarieämbetet	

## Exempel 2: Jämförande aktörsanalys



Primära aktörer		Sekundära aktörer		Externa aktörer	
1	Direkt berörda av vägens fysiska närhet	6	Vägverket	10	Makthavare/ kapitalstarka personer
2	De som berörs av förändrade enskilda vägar	7	Länsstyrelsen	11	Icke statliga intresseorganisationer (NGO)
3	De som påverkas av buller	8	Inblandade kommuner	12	Lokalbefolkning som inte påverkas av vägens fysiska närhet
4	Jägare/ Bönder	9	Riksantikvarieämbetet	13	Övriga trafikanter
5	Lokala trafikanter			14	SLU, UU

I den aktörsanalys som gestaltar Vägverkets, är myndigheterna klassade som sekundära aktörer. Myndigheterna deltog i processen där de var med i många samråd med Vägverket och framförde sina synpunkter på projektet och diskuterade tekniska lösningar.<sup>91</sup>

I den jämförande analysen kategoriseras Vägverket, Länsstyrelsen, kommunen och Riksantikvarieämbetet som de sekundära aktörerna. Här överensstämmer de båda analyserna med varandra om att myndigheterna ska behandlas som sekundära aktörer. Det som skiljer dem åt är att Vägverket i den första analysen är primära och i den jämförande analysen,

<sup>91</sup> Ekman, Owe, Projektledare vid Vägverket, Uppsala, int. den 23/11 2006.

sekundära aktörer. Vägverket ger sig själva en större roll i sin egen aktörsanalys, än vad de ges i den jämförande analysen. De sekundära aktörerna ska ha en konsulterande roll där de tillsammans med de primära aktörerna diskuterar fram olika förslag för vägkorridorer i olika forum, som ska förebygga konflikter innan de dyker upp, där de tar hänsyn till de olika åsikter som kommer fram, samt där de utbyter de olika kunskaper som de olika aktörerna besitter.

Aktörerna ska inte vara uppdelade i någon hierarkisk ordning, de ska vara på samma nivå där alla är lika viktiga, detta för att tillit ska kunna skapas mellan grupperna, liksom det är viktigt att sakägarna är öppna mot varandra och har en öppen kommunikation där de utbyter erfarenheter med varandra.

I Vägverkets förhållningssätt till aktörerna är de direkt berörda sakägarna, resten av allmänheten och trafikanterna kategoriserade till att vara *externa aktörer*. Detta antagande grundas på det sätt som dessa grupper var involverade i beslutsprocessen och vilken betydelse de gavs. Även då de direkt berörda sakägarna uppmärksammade Vägverket med kraft om hur de påverkades av vägen, spelade deras synpunkter ingen roll när beslutet om vägens dragning togs<sup>92</sup>. Dessa sakägare behandlades på samma vis som resten av allmänheten, de fick information genom lokaltidningen och inbjöds till att delta i markägarsammanträdena, mer än så blandades de inte in i processen. Trafikanterna hade en större betydelse än de direkt berörda sakägarna eftersom Vägverket, när de planerade utformningen av vägen, utgick från trafikanternas perspektiv för att göra vägen så idealisk som möjligt för dem. Vägverket ville till exempel inte sätta upp onödigt många bullerskydd för de skulle försämra utsikten över landskapet för trafikanterna.<sup>93</sup>

I den jämförande aktörsanalysen är de externa aktörerna makthavare, icke statliga organisationer (NGO), övriga lokalbefolkningen och trafikanter. Enskilda makthavare, som till exempel landshövdingen och olika politiker, kan tänkas ha ett stort inflytande eftersom de besitter makten över området, dessa ska dock inte ges en stark roll i en sådan här process då det kan ge en snedfördelning av maktpositionerna i beslutsprocessen. Som poängterat ovan ska aktörerna inte vara uppdelade i någon hierarkisk ordning, alla ska behandlas lika. Icke statliga organisationer är en annan grupp som också kan få ett stort inflytande, men deras åsikter skall inte vara avgörande i processen då de själva sällan berörs utav projektet. Den övriga allmänheten och de övriga trafikanterna skall inte heller ges så stor vikt i beslutsfattandet då de inte direkt berörs utav projektet, men alla de externa aktörerna skall tilldelas information om processen så de kan följa den och se vad som sker.

## 5.2 Sammanfattande diskussion

Efter att ha analyserat det insamlade materialet anser jag, att oavsett vilket alternativ av vägens dragning, som hade valts, skulle det ursprungliga målet med vägen ha uppfyllts, nämligen att förbättra trafiksäkerheten, få en bättre kommunikation mellan norrlandsregionen och Stockholm och avlasta Uppsalaåsen från risken för läckage efter trafikolyckor.

---

<sup>92</sup> Gustavsson, Gerd, privatperson vid Hemringe, Gamla Uppsala, int. den 27/11 2006.

<sup>93</sup> Vägverket, Arbetsplan för ny E4, 1996.

När lokaliseringsplanen var färdigställd år 1992 hade Vägverket beslutat att vägen skulle byggas genom alternativ Årsta väst. Den allmänna uppfattningen hos de inblandade aktörerna är att Vägverket redan från början var klara med att de ville bygga vägen i det västliga alternativet.

Med tanke på teorin kan Vägverkets handlingsätt anknytas till det *policy analytiska* tillvägagångssättet, där de efter att ha analyserat olika data, fattade beslutet. För att få en bättre helhetsbild av deras handlingsätt kan det också anknytas med *beställar-/utförarmodellen*, där regeringen var beställaren och Vägverket var den som utförde arbetet. Vägverkets tillvägagångssätt kan också anknytas till det som i teoriavsnittet kallas för en *rak och effektivitetsinriktad modell* där de metodiskt gick från beslut till beslut. Det bidrog till att för snabba beslut togs utan någon återblick för att se om besluten stämde överens med det som skedde i *verkligheten*.

Definitionen av *verkligheten* är något som kan ses på olika sätt utav planeraren, beroende på vilken yrkes- och utbildningssektor som planeraren tillhör. Om projektet iakttas på ett tekniskt sätt är inte verkligheten så dynamisk, som den är ur ett samhällsvetenskapligt perspektiv, där man ser hur samhället är under ständig förändring. Det vill säga, ur ett tekniskt perspektiv kan beslutsprocessen vara rak och effektiv, för där finns inga utomstående faktorer som påverkar besluten när projektet ligger på ritbordet. Beroende på vad planeraren har för utbildning ser de på planeringen på olika sätt, för en tekniker är planeringen strikt och lagbunden medan en samhällsvetare planerar med synen på samhällets dynamiska natur.<sup>94</sup>

I miljökonsekvensbeskrivningen har Vägverket skrivit i ett avsnitt om avvägningar mellan olika intressen. Där står följande:

*”I projekteringen av nya E4 ingår ett flertal anpassningar och åtgärder för att mildra projektets miljökonsekvenser. Ofta står här olika miljöintressen emot varandra.*

*Där en prioritering har måst göras mellan olika miljöintressen har riksintressen prioriterats...”*

Vidare skriver de:

*”hänsynen till boendemiljöer har vägt tungt. I flera fall har avståndet till bostadshus fått avgöra vägens sträckning i detalj, även om det får konsekvenser för t ex naturmiljöer eller enstaka fornlämningar.”<sup>95</sup>*

Med detta skrivet i MKBn, kan det ändå sägas, med stöd utav materialet som har kommit fram i studien, att deras avvägningar gjordes utan någon inblandning av sociala aspekter såsom regionens utveckling och hur människor och naturen påverkas av vägen. Som ett exempel kan nämnas att vägen går 47, 7 meter ifrån huset hos de intervjuade i Hemringe. Det mindre torpet som tillhör gården, ligger 12 meter från vägen. De har även fått sin mark uppdelad då vägen går rakt igenom den och den lokala vägen har fått dras med en bro över

---

<sup>94</sup> Nyström (2003), s.245.

<sup>95</sup> Vägverket (1996).

motorvägen, på deras mark.<sup>96</sup> De är inte ensamma om att drabbas hårt av vägen, då många markägare har gått liknande öden till mötes.

Vägverkets förhållningssätt till verkligheten i den studerade processen förefaller att komma ur ett tekniskt perspektiv där deras beslut grundas på frågor om trafik, deras avvägningar mellan de olika vägalternativen handlade om vilket alternativ som bäst tog upp trafiken.

Detta kan ge en förklaring till varför Vägverket inte hade samma syn på vägalternativen som Länsstyrelsen hade, men ett frågetecken kvarstår ändå om hur Vägverket kunde gå vidare med denna inriktning även fast Länsstyrelsen förklarade sambandet mellan motorvägen och den regionala samhällsutvecklingen samt att motståndet var så stort hos Länsstyrelsen, kommunen och allmänheten mot det valda vägalternativet.

De avvägningar som Länsstyrelsen gjorde när de föreslog att vägen skulle gå en östlig dragning handlade om regionens utveckling och vilken vägkorridor som minst inkräktade på riksintressen inom kultur- och naturmiljöer. Länsstyrelsen ansåg att den östliga dragningen skulle utgöra en fullgod avlastning av den lokala trafiken för Uppsalas del.<sup>97</sup> Mats Hellberg på Länsstyrelsen visade under intervjun på en karta var Länsstyrelsen hade föreslagit att vägen skulle dras. Det föreslagna alternativet gick i en östlig riktning, där redan befintliga vägar hade kunnat byggas om till motorväg och fler brukssamhällen hade fått en bra förbindelse till motorvägen. Här har Vägverket inte gått med på några kompromisser alls i beslutsprocessen när det gäller vägens utformning och sträckning.

Den strategi som Vägverket har använt i beslutsprocessen kring byggnation av ny E4 känns gammeldags och fyrkantig där de som myndighet närmast regeringen och riksdagen ”vet bäst”, utnyttjar sin ställning över folket och kör över dem och de styrande myndigheterna i regionen.

Vägverket har agerat utifrån den *instrumentala rationaliteten* i beslutsprocessen där de med hjälp av analyser har kommit fram till sitt beslut. Den *kommunikativa rationaliteten* har inte infunnits någonstans i beslutsprocessen, då Vägverket inte har gett med sig en tum för de andra aktörernas önskemål.

Eftersom det var regeringen som beställde jobbet känns det som att Vägverket byggde vägen, som regeringen ville ha den. Detta finns det inga faktiska belägg för, men, det finns inte något annat sätt att försöka förklara varför Vägverket klev över allas önskan annars, förutom att uppfylla regeringens önskan av vägens läge. Processen har varit lång och smärtsam, där inte ens projektledaren för Vägverket är stolt över resultatet.<sup>98</sup>

### 5.2.1 Samrådsprocessen

Vägverket styrde samrådsprocessen utefter deras egna preferenser om hur vägen skulle dras. Detta har uppdragats utav material från intervjuer med de olika aktörerna. Om det inte vore

---

<sup>96</sup> Gustavsson, Gerd och Per, privatpersoner vid Hemringe, Gamla Uppsala, int. den 27/11 2006.

<sup>97</sup> Hellberg, Mats, biträdande länsarkitekt vid Länsstyrelsen Uppsala län, int. den 7/12 2006.

<sup>98</sup> Ekman, Owe, Projektledare vid Vägverket, Uppsala, int. den 23/11 2006.

lagstiftat om samråd, hade Vägverket inte behövt ha samråd med Länsstyrelsen och kommunerna eftersom de inte gjorde några kompromisser på vägens utförande.

Under hela processen har mängder av protestbrev mot Årsta väst-alternativet inkommit till Vägverket som de har besvarat, men de har inte tagit någon större hänsyn till dessa protester, då beslutet redan hade tagits och det inte fanns någon chans att ändra på det. Inte ens Vägverket ville kalla mötena med markägarna för ”samråd”. Vägverkets representant Owe Ekman medgav att dessa möten mer var informationsmöten med lokalbefolkningen där de informerade dem om hur och var vägen skulle byggas.

Allmänheten hade ingenting att säga som skulle ha kunnat ändra på beslutet om vägens dragning.<sup>99</sup> Detta tillvägagångssätt av Vägverket har lett till att den drabbade lokalbefolkningen inte har något förtroende för Vägverket, berättade Gerd Gustavsson med fler, under intervjun. De tycker till och med att Vägverket kan skrotas, de bygger ändå inte vägarna som folket vill ha dem.<sup>100</sup> Det har också orsakat splittringar i samhället, som till exempel i Gamla Uppsala där de som bor närmast staden ville ha den västliga dragningen och de som bor längre ut mot landet ville ha den östliga dragningen.<sup>101</sup> Där lokala vägar har behövt dras om för att kunna korsa motorvägen på bästa sätt har ibland grannsämjan blivit sämre då de har varit oense om var den nya lokala vägen skall dras.<sup>102</sup>

Den knappa involveringen av lokalbefolkningen i beslutsprocessen kan inte bara skyllas på Vägverket. Det finns många olika faktorer som påverkar en beslutsprocess, däribland lagstiftningen om samråd. I plan- och bygglagen sägs det i princip bara att samråd skall hållas med de berörda myndigheterna och andra intressenter som kan tänkas ha intresse i frågan, men det sägs inte hur mycket dessa intressenter ska involveras eller på vilket sätt som samråden ska vara utformade. Det fanns i lagstiftningen då vägprojektet genomfördes, inte någon vägledning till hur samrådsprocessen skulle gå till.

Att involvera lokalbefolkningen ytterligare ansågs vara tidsödande och onödigt i detta projekt där snabba beslut behövdes för att vägen skulle kunna börja byggas någon gång. Så länge Vägverket följde lagstiftningen behövde de inte bekymra sig.

Man kan ställa sig frågan om mer involvering av lokalbefolkningen i den här processen hade blivit mer tidsödande. Istället tror jag att Vägverket hade vunnit på att involvera dem mer och tidigare i processen. Vägverket gjorde misstaget att först ta ett beslut om hur vägen skulle dras och sedan blanda in lokalbefolkningen. De inblandade fick då bara ett förslag presenterat för sig och debatten handlade enbart om för- och nackdelar för den beslutade dragningen. Debatten var ganska meningslös eftersom beslutet inte gick att ändra på och detta ledde till att lokalbefolkningens missnöje med processen och projektet ökade.

Vägverket hade vunnit på att använda sig av en kommunikativ strategi i beslutsprocessen för att lokalbefolkningen då skulle ha känt sig rättvist behandlade. Om Vägverket hade använt sig av en kommunikativ strategi där lokalbefolkningen hade fått vara med i planeringen av vägen,

---

<sup>99</sup> Ekman, Owe, Projektledare vid Vägverket, Uppsala, int. den 23/11 2006.

<sup>100</sup> Jönsson, Eva, privatperson vid Gamla Uppsala, int. den 27/11 2006.

<sup>101</sup> Gamla Uppsalas hembygdsförening int. november 2006.

<sup>102</sup> Gustavsson, Gerd m.fl.

hade det troligen inte blivit några överklaganden, eftersom det är ovanligt att överklaga ett beslut som man själv har varit med om att ta.

Vägverket hade fått en mer nyanserad helhetsbild av området, om lokalbefolkningen hade involverats mer, då deras kunskap om området hade tagits till vara och blandats ihop med de expertkunskaper som Länsstyrelsen, kommunerna och arkeologerna besitter.

Detta hade Vägverket kunnat åstadkomma om de hade använt sig av den jämförande aktörsanalys i analysdelen, där de i beslutsprocessen involverat aktörer från alla nivåer i samhället, från allmänheten till myndigheterna.

### **5.2.3 Framtiden**

Genom att blicka tillbaka och analysera hur den diskuterade beslutsprocessen har gått till, blir min slutsats att Vägverket inte bör ha så stor makt över beslutsprocessen, då ett så stort projekt som en motorväg handlar om fler saker än en byggnation av en väg. Ett projekt med en motorväg påverkar en hel region i dess samhällsstruktur. Vägverket vet hur man bygger vägar, men de har ingen erfarenhet av samhällsplanering när sociala aspekter ska räknas med. Det här projektet har handlat om samhällsplanering då en hel region har påverkats av vägen, därför borde inte Vägverket ha haft så stor makt över beslutet om var vägen skulle dras, för de tar beslut utifrån tekniska perspektiv och inte ifrån samhällets perspektiv.

I den framtida strategin för samhällsplanering där stora projekt påverkar lokalbefolkningen bör beslutsfattarna använda sig av teorin om aktörsanalyser och social learning där de har direkt kontakt med de berörda sakägarna och kommer fram till ett gemensamt beslut om hur projektet ska genomföras. I framtidens samhällsplanering bör myndigheterna fungera mer som en vägledande hand i beslutsprocessen, så att den förutom att involvera allmänheten, också uppfyller samhällets gemensamma mål för framtiden, som är att nå en hållbar utveckling.

## Källförteckning

- Brown, Katrina – Tompkins, Emma L – Adger, W Neil (2002), *Making Waves – Integrating Coastal Conservation and Development*. London.
- Höglund, Olle (1995), *Sveriges rikets lag*. Norstedts juridik, Uppsala.
- Jonsson, Urban (2005), ”Handledning för lokal samverkan kring vatten” (Miljöförvaltningen, Stockholm stad), internet.
- Lundahl, Ingrid (2000), ”Samhällsplaneringsforskning i kunskapssamhället” (Svenskt Forum för Utbildning och Forskning i Samhällsplanering (FUFSS)).
- Michanek, Gabriel. – Zetterberg, Charlotta., ”Den svenska miljörätten”. Uppsala 2005.
- Nyström, Jan (2003), *Planeringens grunder – En översikt*. Lund.
- Sager, Tore (2001), ”A planning theory in perspective on the EIA” (EIA, large development Projects and decision-making in the Nordic countries. Editor Tuija Hilding-Rydevik. Stockholm 2001. (Nordregio Report 2001:6))
- Söderqvist, Tore – Hammer, Monica – Gren, Ing-Marie (2004), *Samverkan för människa och natur – En introduktion till ekologisk ekonomi*. Lund.

## Vägverkets arkiv Eskilstuna, diarienummer

PB20 92:2642  
PB20-A 92:2642  
PP30 94:3661  
PP30 95:478  
PP30 95:4220  
PP30 95:4849  
PP30 96:557  
PP30 96:571  
PP30 96:1147  
PP30 96:2540  
N1999/201/IRT  
N1999/282/IRT

Vägverkets hemsida: [http://www.vv.se/templates/page3\\_\\_\\_\\_3837.aspx](http://www.vv.se/templates/page3____3837.aspx)

Vägverket (1992) broschyr, ”sammanfattning av utredning för ny E4 genom Uppsala län”. Uppsala.

Vägverket (1996), ”Arbetsplan för ny E4 Uppsala-Mehedeby miljökonsekvensbeskrivning delen Uppsala-Läby”.

### **Intervjuade personer**

Brattemo, Per-Arne (22 november, 2006). Aktionsgruppen Årsta, Uppsala.

Ekman, Owe (23 november, 2006). Projektledare, Vägverket.

Gamla Uppsalas hembygdsförening (November, 2006).

Gustavsson, Gerd och Per (27 november, 2006). privatpersoner, Hemringe.

Hellberg, Mats (6 december, 2006). Biträdande länsarkitekt, Planenheten, Länsstyrelsen Uppsala län.

Jönsson, Eva (27 november, 2006). privatperson, Gamla Uppsala.

Wänstrand, Lars-Göran (6 december, 2006). Stadsbyggnadskontoret, planavdelningen, Uppsala kommun.

## **Bilaga 1. Intervjufrågor för den berörda allmänheten**

1. Hur mycket information fick Ni om vägprojektet innan samrådsmötet?  
– Hur långt innan?
2. Hur är Er uppfattning om samrådsprocessen?
3. Hur stort inflytande kände Ni att Ni hade?
4. Hur kändes den hierarkiska ordningen på samrådsmötet?
5. Bollades det idéer mellan Vägverket och Er under samråden?
6. Vad är Er allmänna uppfattning om projektet i stort?

## **Bilaga 2. Intervjufrågor för Owe Ekman, Vägverket**

1. Vad gav Ni för information till de olika aktörerna?
2. Hur gick beslutsprocessen till i kronologisk ordning?
3. Hur gick den informella processen till mellan Vägverket, Länsstyrelsen kommunerna och andra intressenter till?
4. Hur var diskussionen mellan de olika alternativen?
5. Hur resonerade Vägverket inför de olika alternativen?
6. Hur mycket hänsyn tog Ni till intressenternas åsikter?

### **Bilaga 3. Intervjufrågor för Mats Hellberg, Länsstyrelsen Uppsala län.**

1. Hur gick den informella processen till mellan Vägverket, Länsstyrelsen kommunerna och andra intressenter till?
2. Hur var diskussionen mellan de olika alternativen?
3. Hur resonerade Vägverket inför de olika alternativen?
4. Hur uppfattade Ni besluts- och samrådsprocessen?