



LUNDS
UNIVERSITET

Kommunicera regionalt

En studie av den regionala
planeringsprocessen i Östergötland

Regional cooperation

*The process of regional planning
in Östergötland*

Johanna Wadstein

Sammanfattning

Som en följd av omvärldsförändringar och nya resemönster har regionernas roll i samhällsutvecklingen hamnat på agendan de senaste decennierna. Denna uppsats handlar om den regionala planeringsprocessen som idag, till mångt och mycket, går ut på att förankra det regionala perspektivet hos kommuner och andra aktörer i regionen. Detta eftersom Sveriges regionala planeringsorgan saknar både resurser och beslutsfattande. Uppsatsen är baserad på en fallstudie där det valda fallet är regionen Östergötland. Det empiriska materialet består av kvalitativa intervjuer med tjänstemän på Regionförbundet Östsam och ett antal östgötska kommuner. Den empiriska granskningen berör de planeringsprocesser som hittills skett i regionen, men också önskemål och tankar kring kommande processer. Som utgångspunkt för uppsatsens analys ligger huvudsakligen den kommunikativa planeringsteorin.

Studien visar att både Regionförbundet och kommunerna efterfrågar en regional planeringsprocess präglad av de kommunikativa planeringsidealen. I uppsatsen klargörs dessutom att de kommunikativa metoderna skulle kunna fungera som lämpliga verktyg för det regionala utvecklingsarbetet. Idag finns dock ett antal faktorer som förhindrar en sådan utveckling. Författaren konstaterar avslutningsvis att det inte räcker med att göra förändringar i den mjuka infrastrukturen (själva processen) för att regionala strategier ska bli implementerade i den kommunala fysiska planeringen. Det måste även ske förändringar i den hårda infrastrukturen (lagar, institutionellt ramverk m.m.) för att detta ska kunna möjliggöras.

Nyckelord: regional planering, regionalt utvecklingsprogram, planeringsprocess, kommun, kommunikativ planeringsteori, Östergötland

“Spatial and environmental planning, understood relationally, becomes a practice of building a relational capacity which can address collective concerns about spatial co-existence, spatial organization and the qualities of places. It focuses on making links between economic, environmental and social dimension of issues as these interrelate in places. It impacts on and links to a very wide range of people with stakes in a place, although the stakes are potentially very diverse”

Patsy Healey ur Collaborative
Planning (1997 s.69)

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
1 Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte och frågeställningar	5
1.3 Avgränsningar	5
1.4 Centrala begrepp	6
1.5 Disposition	6
2 Teoretiskt ramverk	7
2.1 Planeringsteoretisk bakgrund	7
2.1.1 1900-talets planeringsteori	7
2.1.2 2000-talets planeringsteori	8
2.2 Kommunikativ planeringsteori	9
2.2.1 Bakomliggande drivkrafter	9
2.2.2 Habermas kommunikativa rationalitet	10
2.2.3 Kommunikativ planering enligt Patsy Healey	10
2.2.4 Forum, Arena, Court	13
2.2.5 Kritik mot kommunikativ planering	15
2.3 Tidigare forskning	16
3 Metod	18
3.1 Fallstudie	18
3.2 Semistrukturerade kvalitativa intervjuer	19
3.3 Urval	19
3.4 Kritik och begränsningar	20
4 Den regionala kontexten	22
4.1 Regionen i Sverige	22
4.2 Regionen i Östergötland	23
4.2.1 Regionförbundet Östsam och RUP > 2030	24
5 Empirisk granskning	26
5.1 Regionförbundet Östsam om processen	26
5.1.1 Hur gick RUP – processen till?	26
5.1.2 Regionförbundets kommentarer om RUP-processen	27

5.1.3	Hur bör processen för regionalt utvecklingsarbete se ut?.....	28
5.2	Kommunerna om processen	30
5.2.1	Kommunernas kommentarer om RUP och RUP-process	30
5.2.2	Hur bör processen för regionalt utvecklingsarbete se ut?.....	31
6	Analys.....	34
6.1	Mjuk infrastruktur	34
6.2	Hård infrastruktur	36
6.3	Skillnader i åsikter	38
7	Slutsatser och reflektioner.....	39
7.1	Slutsatser.....	39
7.2	Avslutande reflektioner och vidare forskning	41
	Referenser	43
	Tabell- och figurförteckning:	44

Bilaga A: Intervjuade tjänstemän

Bilaga B: Intervjuguider

1 Inledning

De senaste decennierna har regionernas roll som utvecklingsmotorer kommit att hamna på agendan. I Sverige har denna utveckling gått trögt vilket bland annat beror på att det krävs kommunal förankring och legitimitet för att regionala strategier ska kunna genomföras.¹ I denna uppsats undersöks om, och i så fall hur, detta kan möjliggöras genom att utveckla processerna för regionalt utvecklingsarbete.

1.1 Bakgrund

Bakom ett ökat fokus på regioner som utvecklingsmotorer finns avgörande omvärldsförändringar som ställer nya krav på de institutionella ramverken. Vi lever i en allt mer globaliserad värld som präglas av en gränsöverskridande ekonomi, individualisering och nya organisationsformer. Dessa, tillsammans med andra trender och förhållanden i omvärlden, påverkar regionens förutsättningar både i form av begränsningar och i form av nya möjligheter.

På den regionala skalnivån har de globala trenderna medfört strukturella förändringar som bland annat tagit sig uttryck i utvidgade funktionella regioner. Det faktum att vi dagligen reser allt längre sträckor och att boende, arbete och fritid allt mer sällan är lokaliserade inom en och samma kommun, ställer nya krav på de övergripande kommunala och regionala strukturerna.² En annan viktig faktor som driver på det regionala utvecklingsansvaret är den ”Nya ekonomiska geografin” som pekar på att det är genom de starka regionerna som en nation kan hävda sig i den globala ekonomin.³

EU har de senaste åren uppmuntrat sina medlemsländer till en utökad rumslig regional planering. Bland annat genom ESDP (European Spatial Development Perspective) som grundades 1999 och har som syfte att verka för flerkärniga regioner som anses kunna bidra till en mer hållbar utveckling.⁴ Från statligt håll framkommer i Ansvarskommittén

¹ Boverket. (2011a) *Rumslig utvecklingsplanering. Länken mellan regionalt tillväxtarbete och kommunal översiktsplanering*. Karlskrona s. 3

² Cars, Göran. Engström, Carl-Johan. (2008) *Stadsregioners utvecklingskraft – Trender och nya perspektiv* Stockholm: STOUT, KTH s. 5

³ Engström, Carl-Johan. Fredriksson, Charlotta. Hult, Anna. (2010a) *ÖP-RUP. Från svag länk till plattform för utvecklingskraft*. STOUT, KTH. s. 11

⁴ European Commission. (1999) *ESDP European Spatial Development Perspective. Towards balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*. Luxembourg

utredning ”Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft” att behovet av ett regionalt perspektiv på den rumsliga planeringen ökar i takt med att lokala arbetsmarknader växer och flätas in i varandra.⁵

Med detta i åtanke är det lätt att tro att de svenska regionerna blomstrar genom ett utökat planeringsansvar, slagkraftiga regionala strategier och kreativa processer. Sådant är inte fallet. Tvärtom, så har de regionala utvecklingsprogrammen, enligt Boverket, hittills ansetts vara otillräckliga som underlag för den kommunala planeringen.⁶ Istället för blomstrande regioner kan vi i Sverige skåda regioner som trevar efter att hitta sin roll i samhällsutvecklingen. Detta kan ha sin förklaring i att det svenska planeringsansvaret, traditionellt sett, varit fördelat som ett timglas där staten och kommunerna utgör de starka delarna och regionen den svaga.

Enligt 1 kap 2 § plan- och bygglagen är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Denna lag benämns ofta som det kommunala planmonopolet och bekräftar kommunernas starka ställning i sammanhanget. Kommunerna har, genom denna lag, även beslutsmandat över flera av de frågor som är centrala för den regionala utvecklingsplaneringen. På så sätt utgör kommunen den överlägset starkaste aktören i planeringssammanhang. Detta är ett skäl till att Sveriges regioner inte blomstrar, trots tidigare nämnda motiv och en uppmuntran från EU. Ett annat skäl kan vara att den nationella styrningen av den regionala utvecklingen är förhållandevis stark i Sverige.⁷ Från tillväxtverkets metodutvecklingsarbete om de regionala utvecklingsprogrammen framkommer att ett utökat regionalt planeringsansvar möter motstånd från statliga myndigheter.

Med den nya plan- och bygglagstiftningen, som trädde i kraft 2011, infördes för första gången ett krav på kommunerna att beakta regionala mål, planer och program i sin översiktsplanering. Denna lag skulle kunna vara ett steg mot ett utjämnat timglas. En studie gjord av Boverket visar dock att de flesta kommuner inte förväntar sig att lagen ska åstadkomma någon förändring.⁸

Utifrån detta kan vi konstatera att det inte är någon lätt uppgift som de svenska regionerna står inför. För att regionala strategier, planer och program ska få något genomslag så måste de vara brett förankrade hos kommunerna och andra aktörer i regionen. Hur detta kan möjliggöras är en fråga vars svar kommer att sökas i denna uppsats.

⁵ Ansvarskommittén (2007) *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. SOU 2007:10 s. 193

⁶ Boverket (2011a) s. 7

⁷ Cars, Engström (2008) s. 100-101

⁸ Boverket (2011a) s. 10

1.2 Syfte och frågeställningar

Denna uppsats syftar till att belysa processen för regionalt utvecklingsarbete och utifrån den kommunikativa planeringsteorin ta reda på hur denna kan utvecklas för att regionala planer och program ska få en bred förankring i kommunerna.

- Hur såg processen kring framtagandet av Östergötlands regionala utvecklingsprogram (RUP) ut?
- Hur bör processen för regionalt utvecklingsarbete utformas för att målbilder och strategier ska bli brett förankrade?
- Kan en kommunikativ tankeram fungera som ett effektivt verktyg för en sådan process?

1.3 Avgränsningar

Innehållsmässigt fokuserar denna uppsats på processen för regionalt utvecklingsarbete och i synnerhet den del av arbetet som har planeringsanknytning eller en rumslig koppling. I uppsatsen studeras inte sakinnehållet i regionala planer och program utan endast processen kring framtagandet av dessa.

Fallstudien är geografiskt begränsad till Östergötland, där intervjuer gjorts med nio av regionens tretton kommuner samt med Regionförbundet Östsam. Intervjuerna har resulterat i det material som kommer utgöra grunden för slutsatserna i denna uppsats. Resultaten från fallstudien är framförallt tillämpbara på andra *svenska* regioner. Detta eftersom skillnaderna är stor mellan olika länders planeringssystem.

1.4 Centrala begrepp

Region

I denna uppsats definieras begreppet ”region” enligt tillväxtverkets ”Funktionella analysregion” (FA-region). En FA-region avgränsas geografiskt efter människors naturliga rörelsemönster i form av arbets- fritids- och handelsresor. I fallet Östergötland är det enkelt att använda denna definition då de administrativa länsgränserna, enligt tillväxtverkets indelning, även utgör en FA-region i Sverige.⁹

Process

Oftast används begreppet om ett förlopp inom en given struktur, det vill säga processförändringar inom den befintliga institutionella strukturen. I denna uppsats är synen på processer mer komplex än så, då den även ifrågasätter de strukturer inom vilka processen äger rum.¹⁰

Regionalt utvecklingsprogram (RUP)

Enligt förordningen om regionalt utvecklingsarbete (2003:595) så ska de kommunala samverkansorganen eller de regionala självstyrelseorganen, i samråd med andra aktörer i regionen, utforma ett regionalt utvecklingsprogram som ska utgöra grunden för hela det regionala utvecklingsarbetet.

1.5 Disposition

Det inledande kapitlet i denna uppsats innehåller bakgrund, syfte, frågeställningar, centrala begrepp samt avgränsningar. I det andra kapitlet ges en grundlig redogörelse av det teoretiska ramverk som är utgångspunkten för analysen. I detta kapitel presenteras även tidigare forskning inom uppsatsens ämnesområde. Det tredje kapitlet, metod, beskriver hur empiriska data har samlats in och bearbetats. Därefter beskrivs den regionala kontexten med fokus på Sverige och Östergötland. Dessa aspekter är viktiga för att öka förståelsen för den empiriska granskningen, som är uppsatsens nästa del. I empirin sammanfattas det som framkommit under intervjuerna utan egna tolkningar. Detta för att försöka ge en så objektiv bild som möjligt av materialet. Empirin följs av analysen där insamlad data analyseras utifrån det teoretiska ramverket. Slutligen knyts analysen ihop i det avslutande kapitlet där uppsatsens viktigaste slutsatser redovisas. Slutsatserna följs av några avslutande reflektioner och förslag på vidare forskning.

⁹ Tillväxtverket (2012) FA-regioner (Hämtad 2012-04-28)

¹⁰ Christensen, Lars. Kempinsky, Peter. (2004) *Att mobilisera för regional tillväxt. Regionala utvecklingsprocesser, kluster och innovationssystem*. Lund: Studentlitteratur. s. 27

2 Teoretiskt ramverk

2.1 Planeringsteoretisk bakgrund

Planeringsteorin är relativt ny och började egentligen som en kritik mot den industriella staden¹¹ Ofta delas planeringsteorin upp i två inriktningar där den ena handlar om urban teori och historiska planeringsdiskurser och den andra om planering- och beslutsprocesser.¹² Det är den sistnämnda som kommer ligga i fokus för denna uppsats.

2.1.1 1900-talets planeringsteori

Enligt både Allmendinger och Healey så har planeringsteorin länge varit fångad i en modern instrumentell rationalism.¹³ Den rationella planeringsmodellen innebär att medlen och de från början givna målen är separerade i planeringsprocessen.¹⁴ Innan en rationell process börjar är tillvägagångssättet förutbestämt genom rationellt beslutsfattande. De medel och mål som objektivt sett påvisar mest nytta är de som ska väljas.¹⁵ Genom denna typ av planering kan processen kontrolleras och inordnas i ett begripligt sammanhang.¹⁶ Modellen har i många sammanhang modifierats, men huvudmomenten har, enligt Healey, ändå funnits kvar och kommit att påverka de institutionella planeringsramverk som byggts upp runt om i världen.¹⁷ Den rationella planeringsmodellen har utsatts för en hel del kritik och har bland annat påståtts vara en myt med motiven att beslutfattande varken sker eller kan ske på detta sett.¹⁸ John Friedman, en amerikansk planeringsteoretiker, blev under 80- och 90-talet inflytelserik bland annat för att utveckla den rationella planeringen genom att tillföra så kallad ”social rationalitet”. Han gjorde också en kartläggning över 1900-talets planeringstraditioner där han kunde urskilja fyra huvudinriktningar; social reform, policy analysis, social learning och social mobilization. Inom traditionen ”Social reform” finns skilda tillämpningar, men utgångspunkten är för det mesta att på ett idealiskt sett åtgärda sociala missförhållanden. Sociologiska och ekonomiska teorier

¹¹ Fainstein, Susan. (2012) Kap 8. Planning Theory and the City. I *Readings in planning theory*. 3. uppl.

Fainstein, Susan and Campell Scott (red), West Sussex: Blackwell Publishers Lth. s. 160

¹² Ibid s. 155

¹³ Ibid s. 214

¹⁴ Allmendinger, Philip. (2002) *Planning Theory*. UK: Palgrave Macmillan. s. 197

¹⁵ Nyström, Jan. (2003) *Planeringens grunder. En översikt*. Lund: Studentlitteratur AB. s. 80

¹⁶ Ibid s. 82

¹⁷ Healey, Patsy. (2012) Kap 12 Traditions of Planning Thought. I *Readings in planning theory*. 3. uppl.

Fainstein, Susan and Campell Scott (red), West Sussex: Blackwell Publishers Lth. s. 214

¹⁸ Nyström (2003) s. 84

utgör grunden för ”social reform” där planeraren har en professionell och vetenskaplig roll som genom avancerade beräkningar kan återfå kontrollen. Traditionen ”policy analysis” karakteriseras av en rationell planering där analyser grundas på ekonomi, statistik och matematik.¹⁹ Planerarna fungerar som sociala ingenjörer och det är marknadsekonomiska lösningar samt datorteknologi som utgör de viktigaste verktygen.²⁰ ”Social learning” är en tradition där dialogen mellan planerarna och de som berörs av planeringen står i fokus. Det är utifrån denna tradition som den kommunikativa planeringen har växt fram. ”Social mobilization” består av utopiska, revolutionära och ofta politiska inriktningar och planeringens funktion är snarare systemförändrande än systembevarande.²¹ Verkligheten har dock varit mer komplex än att den enkelt går att sortera efter dessa planeringstraditioner. Ofta har traditionerna existerat parallellt med varandra.²² Sveriges planering har framförallt varit präglad av planeringsteorierna social reform (fram till 60-tal, t.ex. socialdemokratis bostadspolitik) och policy analysis (60- 70-tal t.ex. miljonprogrammet)²³ Idag ser det svenska planeringslandskapet annorlunda ut.

2.1.2 2000-talets planeringsteori

Det är med bakgrund i dessa planeringstraditioner som den kommunikativa planeringsteorin har vuxit fram och kommit att ta plats i planeringspraktiken. Vid sidan av dessa riktningar har även marknadsliberala styrformer fått en dominerande roll i dagens planering. Egentligen handlar den marknadsliberala planeringsteorin om att medvetet inte styra alls i respekt för den allmänna ordningen. Städer och regioner gynnas istället att få vara en del av marknadsprocessernas dynamiska flöden, menar den neoliberala förespråkaren. År 1997 hävdade Healey att: ”*The current period is above all one of tension between these two rapidly developing approaches in public policy*”²⁴ Troligtvis skulle Healey påstå det samma om dagens planeringsteoretiska landskap då nya planeringsteorier lyser med sin frånvaro. Det betyder emellertid inte att den neoliberal och den kommunikativa teorin inte kritiseras. Healey ser dessa två teorier som varandras motsatser där den marknadsliberala riktningen ”provide a foil against” de kommunikativa idéerna.²⁵ Mark Purcell däremot hävdar att en kommunikativ planering kan vara ett sätt att legitimera sittande makt och presenterar sin artikel ”Resisting neoliberalization” med följande ord;

“The article presents existing critiques of Habermasian ideals to argue that communicative and collaborative planning, insofar as they follow these ideals,

¹⁹ Nyström (2003) s. 87

²⁰ Ibid s. 88

²¹ Ibid s. 90

²² Ibid s. 91

²³ Ibid s. 92

²⁴ Healey (2012) s. 229

²⁵ Ibid s. 213

provide an extremely attractive way for neoliberals to maintain hegemony while ensuring political stability.”²⁶

2.2 Kommunikativ planeringsteori

2.2.1 Bakomliggande drivkrafter

Frågan som ligger bakom framväxten av en kommunikativ planeringsteori lyder; Hur kan städers och regioners framtid planeras i det dynamiska, fragmenterade och allt mer komplexa samhälle vi idag lever i?²⁷ Enligt Healey är dagens planeringssystem och strukturer dåligt anpassade efter de förutsättningar som råder:

”The planning systems in place across western countries were designed with conceptions of integrated self-contained local economics and societies in mind, not the open and globally-reaching relationships which characterize much of today’s local economies and social life.”²⁸

Som tidigare nämnts har planeringen traditionellt styrts av en grupp ”tekniska experter” som legitimerats av en representativ demokrati. Healey menar att detta är ett för smalt tillvägagångssätt för att möta de utmaningar som våra regioner står inför idag.²⁹ Ett alternativ är att lämna planeringen åt marknadens krafter i enlighet med den neoliberal teorin. Healey tror dock att kommunikativa planeringsprocesser vore en bättre anpassning till samhällets rådande förutsättningar.³⁰

Den kommunikativa planerings teorin har sin utgångspunkt i följande ståndpunkter;

- All kunskap är socialt konstruerad. Därför är det ingen större skillnad på så kallad ”expertkunskap” och annan kunskap som den instrumentella rationalisten skulle hävdat.
- Kunskap kan utvecklas och kommuniceras på oändligt många olika sätt.
- Alla individers intressen är formade av interaktion inom en viss kontext.
- Bland en regions invånare och aktörer finns en mängd olika intressen. Inom de maktförhållanden som finns är det lätt att vissa intressen (ofta systematiskt) inte tillgodoses.

²⁶ Purcell, Mark. (2009) Resisting neoliberalization: communicative planning or counter-hegemonic movements. *Planning Theory*, Volume 8. s.140

²⁷ Allmendinger (2002) s. 197

²⁸ Healey, Patsy. (1997) *Collaborative planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. Hampshire: Palgrave. s. 4

²⁹ Ibid s. 244

³⁰ Ibid s. 246

- Fler intressen kan tillgodoses om makten sprids och styrningsformerna öppnar upp för fler aktörer.
- De ovannämnda ståndpunkterna leder bort planeringsteorin från konkurrensstyrda intressen mot någon form av konsensusbyggande där det måste ske en transformering av kunskapsbegreppet och de existerande styrformerna.
- På detta sätt blir planeringen inbyggd i en viss kontext av sociala förhållanden. Detta är fördelaktigt då det endast är inom kontexten som ifrågasatta förhållanden faktiskt kan förändras.³¹

2.2.2 Habermas kommunikativa rationalitet

Den kommunikativa planeringsteorin är huvudsakligen influerad av tre forskare.³² Michel Foucault är en av dem och han har forskat kring språket och dess påverkan på samhällets maktförhållanden. Anthony Giddens är den andra vars forskning handlar om så kallade ”webs of social relations” som samexisterar i samhället. Den tredje och absolut viktigaste forskningen bakom Healeys kommunikativa planeringsteori är den av Jürgen Habermas.³³ Habermas forskning uppstod som en kritik mot modernismen och den typ av objektiv kunskap som finns inom den instrumentella rationalismen. Han menar på att någon form av rationalism endast kan uppstå inom den så kallade ”ideala dialogen” mellan individer. Detta kallar han för kommunikativ rationalism. Det som avgör denna rationalitet är till vilken grad kommunikativa processer har karaktären av ”den ideala dialogen”. Den måste nämligen grunda sig på fyra kriterier; begriplighet, uppriktighet, legitimitet och noggrannhet.³⁴ För att nå detta ideal ska dialogen vara fri från dominerande maktförhållande och strategiska egenintressen. Det ska inte finnas några restriktioner för deltagande och den enda vägen för att nå makt eller status ska vara genom goda argument.

Kritiken mot Habermas handlar framförallt om huruvida den ideala dialogen och den kommunikativa rationaliteten är möjlig utanför den teoretiska världen. Om den inte är det menar Habermas att strävan mot detta mål i många fall skulle vara god nog för att lösa många konflikter och problem i en process med många och diversifierade aktörer.³⁵

2.2.3 Kommunikativ planering enligt Patsy Healey

”The collaborative approach to strategic place-making presents a demanding challenge to political communities. As a regulatory relationship, it is likely to take different forms, depending on the range of stakeholders who get involved and the institutional context of their involvement. It also requires the exercise of complex

³¹ Healey (1997) s. 29

³² Allmendinger (2002) s. 197

³³ Ibid s. 198

³⁴ Ibid s. 215

³⁵ Ibid s. 204

skills in managing processes of multiparty strategic imagining, consensus building and argumentation.”³⁶

Som Healeys citat ovan belyser så kräver kommunikativa processer ett institutionellt ramverk som tillåter dessa. Healey delar därför upp den institutionella designen för planering i en hård och en mjuk infrastruktur. Den hårda infrastrukturen består av själva planeringssystemet som i sin tur består av lagar, regleringar, ansvarsfördelning och etablerade institutionella relationer. Den planering som sedan sker i praktiken, själva planeringsprocessen, utgör den mjuka infrastrukturen.³⁷ I Europas olika planeringssystem finns en spänning mellan dels den lokala stadsomvandlingen och dels de helregionala strategierna. För att komma runt denna spänning har många länder delat upp planeringen i olika geografiska nivåer. I Sverige finns t.ex. planeringsfunktioner på statlig, regional och kommunal nivå, men det är ofta uttryckt att samordningen mellan dessa nivåer är svag. Healey anser att det är för byråkratiskt att dela upp ansvaret i dessa nivåer, då det krävs en starkare sammanlänkning i den dynamiska värld vi idag lever i.³⁸

Utmaningen blir därför att utforma en hård infrastruktur vars styrformer är anpassade till vår globala värld och vars karaktär uppmuntrar till kommunikativa processer.³⁹ Motsatsen vore att den hårda infrastrukturen stänger in processen i snäva isolerade ramar. Den mjuka infrastrukturen ska enligt Healey vara anpassad till lokala förhållanden och relationer och bestå av en kommunikativ process präglad av Habermas ideala dialog. Det räcker dock inte med att förlita sig på den mjuka infrastrukturen då det är den hårda infrastrukturen (bl.a. de politiska systemen) som kan legitimera de forum och arenor som processen genomgår.⁴⁰ Många ser på den hårda infrastrukturen och de begränsningar som den skapar som någonting fast och oförändringsbart. Healey understryker att även den är skapad av individer i en viss social kontext och därmed är möjlig att förändra. Hon menar att det är viktigt att se till invånarnas bästa istället för att fastna i gamla strukturer och rationaliserade system.⁴¹ Att länka samman planeringens olika geografiska nivåer vore en åtgärd i linje med ”invånarnas bästa”.⁴² På så sätt kan alla nivåer betrakta sig själv och andra som en intressent i en större (regional) helhet.⁴³

Healey belyser återkommande gånger att alla möjliga intressenter ska inkluderas under utformningen av regionala strategier. Om konsensus kan byggas upp utifrån Habermas principer tror Healey att riskerna för att strategin ignoreras eller möter motstånd minimeras.⁴⁴ I flera länder, bl.a. Sverige, kan den lokala nivån välja om den vill ta till

³⁶ Healey, Patsy. Hull, Angela. Madanipour, Ali. (2001) *The Governance of Place. Space and planning processes*. Hampshire: Ashgate Publishing Company. s. 279

³⁷ Healey (1997) s. 72

³⁸ Ibid s. 76

³⁹ Ibid s. 200

⁴⁰ Ibid s. 285

⁴¹ Ibid s. 314

⁴² Ibid s. 307

⁴³ Ibid s. 308

⁴⁴ Ibid s. 70

sig regionala strategier eller inte. Processen för det regionala arbetet blir då extra viktig. Ett problem som måste överkommas under processen är att många intressenter lätt ser till sina egna intressen före t.ex. regionens bästa. När det gäller just regional utveckling så är processen extra komplex med tanke på att det finns ett stort antal berörda parter med olika kulturell bakgrund.⁴⁵ Syftet med den kommunikativa processen är inte endast att söka efter ”win-win situations” för alla deltagare utan att försöka förändra hur deltagarna resonerar kring att vinna och förlora. Kan kanske alla aktörer och intressenter vinna på att ändra sitt förhållningssätt genom att försöka förstå varandra och tillgodose varandras behov?⁴⁶ Healey beskriver regionernas utmaning såhär;

”So the challenge for urban region strategy making is to find ways of collaborating across the webs of relations with a stake in an urban region’s future, to develop new ways of thinking about how to share place and space which can endure over time”⁴⁷

Planering är ett komplext fenomen som många aktörer, intressenter och medborgare berörs av. Därför finns det, enligt Healey, ingen rationell metod för detta. Processen bör istället ha samma karaktär som planeringen har, med andra ord, tillåtas att vara förändringsbar.⁴⁸ Enligt Mel Webber bör planerarna snarare fungera som processledare än sakliga experter då denne anser att det inte finns någon objektiv kunskap.⁴⁹ Det finns inte heller några förutbestämda problembilder eller värderingar som väntar på att hittas, utan sådana uppkommer inom en gruppprocess, menar Webber.⁵⁰ Denna insikt möjliggör gemensamma strategier som kan komma att ägas av alla processens deltagare.⁵¹ Förlorar vi tron på styrningsformer och processer menar Healey att planeringen kommer att hamna i marknadens famn, där markägare och investerare kommer agera planerare.⁵²

Den kommunikativa teorin innehåller många aspekter vilket gör den svår att sammanfatta. Healey knyter ändå samman dessa till fem attribut som ska karakterisera de kommunikativa styrningsformerna;

1. Identifiera alla de olika aktörer och intressenter som kan tänkas beröras av förändringar i den urbana och regionala miljön. Identifiera dessutom de sociala nätverk, kulturella skillnader och komplexa maktförhållanden som finns i regionen.
2. Acceptera det faktum att mycket av dagens styrformer och makt finns utanför den formella makten i form av den hårda infrastrukturen (t.ex. regeringen). Låt istället makten spridas ytterligare utan att nya hierarkier skapas.

⁴⁵ Healey (1997) s. 273

⁴⁶ Ibid s. 312

⁴⁷ Ibid s. 247

⁴⁸ Ibid s. 253

⁴⁹ Ibid s. 254

⁵⁰ Ibid s. 258

⁵¹ Ibid s. 248

⁵² Ibid s. 201

3. Öppna upp för informella idéer och lokala initiativ. Låt processen vara öppen och formas av sitt sammanhang. Den kommunikativa teorin ska utgöra ett ramverk, inte en linjebaserad ”från start till mål” guide.⁵³
4. Inkludera hela det politiska samhället, men var samtidigt medveten om hur olika maktrelationer kan påverka processen. Lyft fram olikheter i tankesätt och organisation och samlas kring dessa olikheter.
5. Låt hela processen vara genomskinlig och tillgänglig för alla. De bakomliggande problembilderna, kunskapen och argumenten bör öppet presenteras för allmänheten för att uppmuntra till kritisk granskning.⁵⁴

I nedanstående citat sammanfattar Healey fördelarna med att ställa om planeringen efter hennes kommunikativa ideal.

”Collaborative place-making as an approach in a multi-stakeholder society is thus justified because it is more efficient (reducing regulatory transaction costs in longer term), because it is more politically legitimate and because it “adds value” to the ongoing flow of place-making actions, through building shared knowledge and understanding, generating opportunities for creative synergy, and developing the capacity among stakeholders to work together locally to solve common problems”⁵⁵

2.2.4 Forum, Arena, Court

I början av 90-talet ställde sig Bryson och Crosby frågan om hur gemensamma strategier kan utformas i en värld där makten är delad.⁵⁶ De konstaterade då att det finns tre mötesplatser, *Forum, Arena och Court*, där aktiviteter och händelser i en process kan sägas äga rum.⁵⁷ I forumet formas meningen med utvecklingsarbetet t.ex. genom en gemensam problembild. I Arenan utvecklas lösningar utifrån den gemensamma problembilden och i Court sker det återstående arbetet, t.ex. beslutsfattandet.⁵⁸ Healey föreslår i sin bok denna modell som en ram för att hantera kommunikativ planering i praktiken. Engström och Fredriksson, KTH, har utvecklat modellen för regionalt utvecklingsarbete och satt den i en svensk kontext. Denna beskrivning av processmodellen är en sammansmältning av dessa två tolkningar. Vanligtvis är det regionen som är initiativtagaren för regionalt utvecklingsarbete, men oavsett vem det är så har den ett extra ansvar att sätta igång processen och identifiera intressenter.⁵⁹

⁵³ Healey (1997) s. 288

⁵⁴ Ibid (1997) s. 289

⁵⁵ Healey et al. (2001) s. 284

⁵⁶ Healey (1997) s. 259

⁵⁷ Engström, Carl- Johan. Fredriksson, Charlotta. (2010b) *Regionala bilder och översiktsplanering*.

Stockholm: Institutionen för samhällsplanering och Miljö STOUT, KTH. s. 31

⁵⁸ Healey (1997) s. 259

⁵⁹ Ibid s. 269

En viktig utgångspunkt för modellen är att det inte går att förutse vilka prioriteringar, strategiska ställningstagande och avgränsningar som kommer att göras under processen. Dessa måste få ta form under processens gång så att de speglar deltagarnas intressen.⁶⁰ Detta angreppssätt är den rationella planeringens motsats. När processens roller och mandat skapas ska tidigare maktförhållanden bortses från.⁶¹ Om inte så kommer processen istället fungera som en täckmantel för redan existerande maktrelationer och ett redan skapat konsensus mellan aktörer.⁶² ”Ledaren” har en viktig roll som samordnare, men bör inte agera ledare i själva diskussionen i enlighet med Habermas ideala dialog.⁶³

Forumet präglas av öppenhet och flexibilitet. Den första utmaningen som uppstår i Forumet är att tillsammans omforma deltagarnas ”mentala karta”, det vill säga bilden av omvärlden och den egna regionen.⁶⁴ Detta för att ge utrymme åt nytänkande och bekämpa gamla invanda föreställningar. Olika typer av planeringsunderlag i form av statistik, kartor och bilder kan fungera som hjälpmedel för att nå en gemensam utgångspunkt. Om alla processens deltagare har en gemensam bild av regionen, dess förutsättningar och problem är det även lättare att samlas kring gemensamma målbilder. Enligt Engström och Fredriksson så måste sakfrågor gemensamt prioriteras utifrån en summerad bild av regionen om målkonflikter ska kunna hanteras.⁶⁵ För att processen så småningom ska nå till konkreta resultat är det viktigt att lägga mycket tid i forumet. Det räcker inte med att leta efter ”win win situations” och konstatera olikheter. Det handlar också om att förstå vad som är viktig för andra intressenter och varför. På detta sätt kan nya diskurser skapas. Healey uttrycker det som att; *Listen for differences while making sense together*.⁶⁶ Utmaningen beskriver hon som följer;

”The challenge for an inclusionary approach to strategic spatial planning is to experiment with, and test out, strategic ideas in initially tentative ways, to “open out” possibilities for both evaluation and invention of better alternatives, before allowing “preferred” discourse to emerge, and “crowd out” the alternative.⁶⁷

Arenan utgörs av en mer formell och organiserad mötesplats. Som utgångspunkt ligger de nya diskurser som uppkommit i forumet och som därmed är legitimerade och ägs av alla deltagande parter.⁶⁸ Utifrån dessa diskurser utvecklas här tydliga gemensamma målbilder och problembilder. Vidare är processen genom arenan lösningsorienterad och långsiktiga visioner översätts till konkreta projekt.⁶⁹ Vad som blir resultatet är ovisst,

⁶⁰ Engström, Fredriksson (2010 b) s.15

⁶¹ Ibid s. 31

⁶² Healey (1997) s. 264

⁶³ Ibid s. 259

⁶⁴ Ibid s. 260

⁶⁵ Engström, Fredriksson (2010 b) s. 14

⁶⁶ Healey (1997) s. 268

⁶⁷ Healey (1997) s. 278

⁶⁸ Ibid s. 272

⁶⁹ Engström, Fredriksson (2010 b) s. 30

men Engström m.fl. menar att en fokuserad och hållbar utvecklingsstrategi för en funktionell region bygger på; ”..lokalt viktiga frågor satta i sitt regionala sammanhang, kopplade till lokala och regionala förutsättningar och rumsliga egenskaper, och prioriterade utifrån regional nytta.”⁷⁰

Courten utgör det sista skedet i ”det regionala utvecklingsarbetets evigt pågående spiral”, som Engström m.fl. uttrycker det. Här sker själva beslutsprocessen och de inblandade aktörerna tvingas att ta ställning och fatta beslut att genomföra de strategier som bestämts under processens gång. Sammanfattningsvis handlar Forum- Arena- Court om vikten av länkande. Dels mellan alla de deltagande aktörerna men hon punkter också vikten av att;

”Behålla en länk genom processens kronologi från den öppna dialogen som formar problembild och mandat, över det strukturerade samrådet som formar målbild och strategier och vidare till att överföra och återföra dessa strategier i syfte att genomföra”⁷¹

Boverket rekommenderar det regionala utvecklingsarbetet att följa dessa delmoment för att processen ska gå smidigare och bättre koppla samman olika aktörer.⁷² Ett följande av processmodellen förväntas dessutom skapa slutprodukter och dokument med tydligare prioriteringar och ställningstaganden som fler aktörer kan ställa sig bakom.⁷³

2.2.5 Kritik mot kommunikativ planering

Den kommunikativa planeringsteorin har bland annat kritiserats av den franska sociologen Jean-François Lyotard som hävdar att världen vi lever i är pluralistisk och därmed oreducerbar. Det är, enligt Lyotard, inte bara meningslöst utan även missledande att leta efter konsensus i en värld där varje individ skiljer sig från den andre. Om det inte finns någon objektiv sanning och konsensus är omöjligt att skapa, menar Lyotard att det inte heller existerar någon kommunikativ rationalitet.⁷⁴

Brand och Gaffikin hävdar i sin kritiska artikel ”*Collaborative Planning in a Uncollaborative World*” att maktskillnader omöjligt kan kopplas bort från en planeringsprocess. Författarna menar också, precis som Lyotard, att konsensus är ett överambitiöst mål som inte går att nå.⁷⁵ Istället för att försöka nå konsensus bör

⁷⁰ Engström, Fredriksson (2010 b) s. 31

⁷¹ Ibid s. 36

⁷² Boverket (2011b) *Språngbräda för nya Plan- och Bygglagen – åtta pilotprojekt*. Karlskrona. s. 28

⁷³ Ibid s. 29

⁷⁴ Allmendinger (2002) s. 200

⁷⁵ Brand, Ralf. Gaffikin, Frank. (2007) *Collaborative Planning In a Uncollaborative World. Planning Theory*, Volume 6. s. 292

planerare ha de oundvikliga konflikter som existerar i våra samhällen som utgångspunkt för planeringsprocessen. De förespråkar en planering som, istället för att försöka minimera skillnader och konflikter, uppmuntrar till en ökad respekt mellan olika grupper.⁷⁶

En annan kritik som den kommunikativa planeringsteorin utsatts för är att planerare vanligen jobbar inom organisationer som påverkar dem och gör det svårt, om inte omöjligt, att i en dialog agera individ vilket Habermas ideala dialog förutsätter.⁷⁷ Habermas ideala dialog har utsatts för mycket kritik, men har också utvecklats. Bland annat av Forrester som vill lägga till *inhåll* (vad som diskuteras) och *kontext* (under vilka förhållanden) som två viktiga faktorer som påverkar dialogen.⁷⁸ Den tidigare nämnda Purcell riktar också kritik mot den kommunikativa planeringen. Han anser att ett användande av kommunikativa metoder är en extremt attraktiv väg att gå för att legitimera neoliberalismens hegemoniska ställning.⁷⁹

2.3 Tidigare forskning

Det finns tidigare forskning som berört processen för regionalt utvecklingsarbete i en svensk kontext. I Engströms och Fredrikssons omfattande fallstudie "*ÖP-RUP – från svag länk till plattform för utvecklingskraft*" framkommer att processen är ett viktigt verktyg för att öka samspelet mellan den regionala och den kommunala planeringen.⁸⁰ Författarna konstaterar att det är en utmaning att skapa samsyn kring långsiktiga regionala strategier, då det är svårt att identifiera win-win situationer och konkreta resultat. Fallstudien inkluderar flera olika regioner och kommuner i Sverige. Från studien framkommer att dessa hanterar den regionala planeringen på olika sätt. Vissa regioner förespråkar ett underifrånperspektiv, där kommunerna bestämmer innehållet i RUP och andra ett ovanifrånperspektiv, där RUP ska styra kommunerna.⁸¹ En viktig fråga som forskarna ställer sig är om RUP och andra regionala strategier företräder kommunernas perspektiv tillräckligt för att regionen ska kunna representera allas intressen i t.ex. statliga sammanhang. Från fallstudien framkommer att både kommunala och regionala tjänstemän efterfrågar en större handlingskraft och ökade resurser för regionen.⁸² Kommunerna önskar dessutom en ökad förankring bland politiker och tjänstemän. Fallstudien visar att förankring och möjlighet till företräderskap inte automatiskt legitimeras genom formella mandat (som i Stockholm och Skåne) utan att

⁷⁶ Brand, Gaffikin (2007) s. 308

⁷⁷ Allmendinger (2002) s. 208

⁷⁸ Ibid s. 215

⁷⁹ Purcell (2009) s. 140

⁸⁰ Engström et al. (2010 a) s. 83

⁸¹ Ibid s. 84

⁸² Ibid s. 86

en nivåöverskridande och inkluderande planeringsprocess är ett mer effektivt verktyg.⁸³ Utifrån detta konstaterar författarna vikten av att regionens och övriga aktörers roll samt processens syfte är tydligt definierade i det regionala arbetet.

I rapporten som Engström och Fredriksson gjort för Boverket, ”*Regionala bilder och översiktsplanering*”, tas ett antal kriterier upp som behövs för att skapa handlingskraft i det regionala arbetet. Dessa är ett prioriterande av sakfrågor, hanterande av målkonflikter, definierande av förhandlingszonen samt en ökad samverkan i regionen.⁸⁴ De konstaterar också att strategisk planering inte handlar om att linjärt förutsäga en viss utveckling utan att leda den åt ett visst håll.⁸⁵ Engström står även, denna gång tillsammans med Cars, som författare till rapporten ”*Stadsregioners utvecklingskraft – trender och nya perspektiv*”. Här hävdar författarna, med bakgrund i nya omvärldsförutsättningar, att relationen mellan kommunal och regional planering måste utvecklas och traditionell rollfördelning inom samhällsbyggande omprövas så att den bättre kan spegla den funktionella regionen.⁸⁶

I ytterligare en studie från Boverket konstateras det utifrån intervjuer med flera kommuner att processen fram till RUP har satt större prägel på det kommunala arbetet än vad själva RUP-dokumentet har gjort. Slutsatsen blir därför att den regionala nivån har en viktig roll i att skapa en dialog som kan leda till en utökad samverkan i regionen.⁸⁷ I en analys av processen kring det regionala tillväxtprogrammet (RTP) i Region Skåne framkommer att det viktigaste resultatet av arbetet är just en förstärkt dialog.⁸⁸ Samförstånd växte dock sakta fram efter en trög start där inblandade aktörer bevakade sina egna intressen.⁸⁹ Utifrån eget deltagande samt intervjuer identifierar Jonsson ett antal problem med RTP-processen. Några begränsade omständigheter är partnerskapets svaga beslutsmandat, aktörernas otydliga roller, RTPs alltomfattande karaktär och svårigheten att se vad som kommer bli det faktiska utfallet av arbetet. Partnerskapet riskerar att endast fungera som en mötesplats för diskussion utan betydelse för de enskilda verksamheternas eller regionens utveckling.⁹⁰ För att RTP ska få mer kraft och resultera i något mer än en förstärkt dialog krävs, enligt Jonsson, en mer fokuserad process med angivna tidsfaser och sakmässiga prioriteringar.⁹¹

⁸³ Engström et al. (2010 a) s. 89

⁸⁴ Engström, Fredriksson (2010 b) s. 20

⁸⁵ Ibid s. 31

⁸⁶ Cars, Engström (2008) s. 117

⁸⁷ Boverket (2011a) s. 50

⁸⁸ Jonsson, Ola. (2008) *Regionalt tillväxtarbete- samverkan och mellanorganisatorisk kommunikation. En analys av RTP processen i Skåne 2003-2006*. Lunds universitet s. 8

⁸⁹ Ibid s. 5

⁹⁰ Ibid s. 7

⁹¹ Ibid s. 5

3 Metod

3.1 Fallstudie

Denna uppsats är baserad på en fallstudie. En sådan syftar till att belysa det generella genom att titta på det enskilda.⁹² Det är dock viktigt att vara medveten om att möjligheten att uttrycka sig generellt om ett fenomen bygger på normativa teorier. Utan dessa kan vi bara uttala oss om enskilda förhållanden.⁹³ Det för uppsatsen valda fallet är samtida och dess sammanhang beaktas genom att processer studeras i sin vardagliga kontext.

En fallstudie är en lämplig metod för att studera just processer eftersom den kan hantera komplexiteten i sociala situationer.⁹⁴ Gränsen mellan själva fenomenet och dess sociala kontext är i detta fall inte helt uppenbar vilket kräver en tydlighet genom uppsatsen. Den undersökningsenhet som är vald för denna uppsats är fallet Östergötland och dess regionala utvecklingsarbete. Under min praktik på Regionförbundet Östsam blev jag varse att regionen i flera år har arbetat med att försöka förankra de regionala arbetet bland regionens aktörer. Det är därför intressant att göra denna studie på Östergötland.

En viktig aspekt av en fallstudie är jämförbarheten. Det vill säga, till vilken grad som slutsatserna från detta fall kan tillämpas på andra regioner.⁹⁵ Östergötland är långt ifrån ensam om att arbeta med olika typer av förankringsprocesser som ska legitimera det regionala arbetet och har dessutom, statistiskt sett, en befolkningsstruktur som liknar den för hela Sverige. Något som skiljer Östergötland från mängden är regionens ortstruktur med två dominanta relativt stora kärnor i Linköping och Norrköping. Även om varje enskilt fall till vissa avseenden är unikt så kan de ändå vara exemplifierande och ingå i en bredare kategori.⁹⁶

⁹² Denscombe, Martin. (2009) *Forskningshandboken – för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskapen*. Lund: Studentlitteratur. s. 60

⁹³ Bjereld, Ulf. Demker, Marie. Hinnfors, Jonas. (2009) *Varför vetenskap?: om vikten av problem och teori i forskningsprocessen*. Lund: Studentlitteratur AB. s. 79

⁹⁴ Denscombe (2009) s. 62

⁹⁵ Ibid s. 65

⁹⁶ Ibid s. 69

3.2 Semistrukturerade kvalitativa intervjuer

En fallstudie inbjuder till ett användande av fler än en forskningsmetod, men har historiskt sett framförallt förknippats med kvalitativ forskning. Kvalitativ data kan vidare produceras genom en mängd olika forskningsmetoder.⁹⁷ Metoden som har valts för denna studie är intervjuer. Intervjuer är, såsom fallstudier, bra för att studera komplexa fenomen. Genom kvalitativa intervjuer kan åsikter, känslor och erfarenheter fångas upp.⁹⁸ I denna uppsats hålls semistrukturerade intervjuer. Detta innebär att forskaren i förväg förberett frågor eller ämnesområden i form av en intervjuguide (se Bilaga B: Intervjuguiden). Frågornas ordningsföljd och exakta formulering är flexibel. Semistrukturerade intervjuer med samma intervjuguide kan därför se helt olika ut.⁹⁹

Målet med intervjuerna är att föra ett öppet samtal där forskaren är lyhörd och följer upp de aspekter som är extra intressanta och relevanta för studien. Det är dock viktigt att vara medveten om att det, trots den öppna dialogen, är forskaren som styr diskussionens agenda och riktning.¹⁰⁰ Intervjuerna som görs för denna studie inleds med konkreta och förhållandevis enkla frågor och avslutas med svårare och mer värderingstunga frågor.¹⁰¹

Intervjuerna dokumenteras genom fältanteckningar. Framförallt för att intervjuerna för denna studie är långa och omfattande och att tiden därmed blir knapp för att lyssna igenom och teckna ned dessa. En bandspelare kan dessutom hämma informanten under intervjun och målet är att nå ett avslappnat klimat där även andra aspekter än det som sägs under intervjuerna kan fångas upp (t.ex. stämning och rummets betydelse)¹⁰² För att ”forskarens jag” ska påverka informanten så lite som möjligt intar intervjupersonen en passiv och neutral hållning.¹⁰³ Frågorna är öppna och formulerade för att undvika att informanterna leds åt ett visst håll värderingsmässigt.

3.3 Urval

Valet av informanter för denna uppsats grundar sig på ett icke sannolikhetsurval. Sannolikhetsurval används vanligen för att direkt utforska det generella, men i denna uppsats ska det specifika studeras.¹⁰⁴ När få fall undersöks, som i denna studie, finns det en fördel med att strategiskt välja ut dessa istället för att använda sig av slumpmässiga

⁹⁷ Denscombe (2009) s. 367

⁹⁸ Ibid s. 233

⁹⁹ Ibid s. 234

¹⁰⁰ Ibid s. 232

¹⁰¹ Teorell, Svensson (2007) s. 90

¹⁰² Ibid s. 254

¹⁰³ Ibid s. 246

¹⁰⁴ Ibid s. 251

urvalsmetoder. Strategiska val kan nämligen bidra till en ökad generaliserbarhet, men också en variation som kan vara av betydelse för studien.¹⁰⁵ Denna studie efterfrågar privilegierad information som endast nyckelpersoner inom det valda fältet besitter. Valet av informanter grundar sig således på deras position.¹⁰⁶

I denna uppsats intervjuas tolv kommuntjänstemän från nio av Östergötlands tretton kommuner. På tre av kommunintervjuerna finns två respondenter närvarande. Förutom kommuntjänstemännen intervjuas även två tjänstemän från Regionförbundet Östsam (under en och samma intervju). Sammanlagt grundar sig det empiriska materialet således på tio intervjuer, men fjorton respondenter.

Under min praktikperiod informerades jag om vilka tjänstemän i respektive kommun som skulle kunna besvara mina frågeställningar, vilka vidare kontaktades. Alla respondenter är, mer eller mindre, involverade i samhällsbyggnadsfrågor. Några har chefpositioner, andra inte. De tjänstemän som är intervjuade kommer från följande kommuner; Finspång, Kinda, Linköping, Mjölby, Motala, Norrköping, Söderköping, Ydre och Vadstena. De valda kommunerna har olika geografiska, befolkningsmässiga och ekonomiska förutsättningar och tillsammans utgör de en representativ bild av Östergötland (Se 4.2 och ”Tabell 1.” i följande kapitel för mer information). Detta faktum ökar fallets generaliserbarhet.¹⁰⁷ Intervjuade tjänstemän och datum för intervjuerna återfinns i bilaga A och intervjuguider går att hitta i bilaga B.

3.4 Kritik och begränsningar

Reabiliteten uttrycker studiens noggrannhet och tillförlitlighet eller huruvida undersökningen går att upprepa med samma utfall. I denna uppsats görs en kvalitativ studie i en specifik social kontext. Detta faktum gör oftast att reliabiliteten blir låg och så också i detta fall. Även om samma undersökning på en annan plats inte hade gett exakt samma utfall kan dock resultaten vara meningsfulla. Validiteten uttrycker till vilken grad den insamlade data ger svar på uppsatsens frågeställningar, helt enkelt om det som skulle mätas faktiskt har mätts. De tio intervjuerna har resulterat i ett omfattande material som är relevant för att besvara uppsatsens frågeställningar. Uppsatsens validitet är således relativt hög.¹⁰⁸ En fördel med kvalitativa intervjuer är just att de har hög validitet. Detta eftersom data kan kontrolleras under tiden som den samlas in. Fokuserar forskaren dessutom på de genomgående teman som kan urskiljas från intervjuerna ökar validiteten ytterligare.¹⁰⁹ Intersubjektivitet är ett krav för

¹⁰⁵ Teorell, Svensson (2007) s. 150-151

¹⁰⁶ Denscombe (2009) s. 233

¹⁰⁷ Teorell, Svensson (2007) s. 230

¹⁰⁸ Ibid s. 57

¹⁰⁹ Denscombe (2009) s. 268

vetenskaplig forskning och innebär att vetenskapliga metoder, principer och resonemang måste vara allmänt tillgängliga och bedömas likvärdigt oavsett vem som undersöker dess riktighet. Denna aspekt är viktig och beaktas i denna uppsats.¹¹⁰

Den kritik som en fallstudie oftast utsätts för är huruvida de generaliseringar som görs är trovärdiga.¹¹¹ Kritiken mot intervjuer som metod består framförallt av frågeställningen; Hur vet vi att informanten talar sanning?¹¹² Grundsynen för denna uppsats är hermeneutisk vilket innefattar en tro på att forskarens och informanternas förförståelse och tolkningar alltid har en inverkan på kunskapsbearbetning och analyser. Med andra ord existerar inte någon objektiv kunskap. Validiteten i denna uppsats blir därför inte högre trots att informanterna anses vara experter inom sina fält.¹¹³ Målet blir då istället att försöka vara ”objektiv” samtidigt som en medvetenhet finns om hur en viss situation, kontext och olika förförståelser alltid inverkar vid t.ex. en intervju eller under en dataanalys.¹¹⁴ I denna uppsats analyseras enskilda respondenters värderingar. Det är då viktigt att vara medveten om att många av de motiv vi tror ligger bakom ett visst agerande är efterrationaliseringar.¹¹⁵ Fältanteckningar som dokumentationsmetod är en osäker metod med låg reliabilitet. Det är lätt att forskaren gör feltolkningar, både av informanten uttalanden och av sina egna anteckningar. Utan en inspelning kan informanten dessutom i efterhand ta avstånd från och förneka uttalanden och åsikter.¹¹⁶

Kommunintervjuerna gjordes under en praktikperiod på Regionförbundet och var därför inte direkt anpassade till denna fallstudie. Liknande frågor hade emellertid ställts även om intervjun hade skett under uppsatskursen. Att intervjupersonen sågs som en representant från Regionförbundet och inte som en fristående forskare är en stor nackdel som kan komma att påverka svaren. Intervjun på Regionförbundet skedde senare i uppsatsprocessen, men då intervjupersonen har haft praktik på Regionförbundet kan den personliga relationen till informanterna komma att påverka intervjun.

¹¹⁰ Bjereld m.fl. (2009) s. 129

¹¹¹ Ibid s. 72

¹¹² Ibid s. 265

¹¹³ Teorell, Svensson (2007) s. 25

¹¹⁴ Denscombe (2009) s. 268

¹¹⁵ Teorell, Svensson (2007) s. 255

¹¹⁶ Denscombe (2009) s. 258

4 Den regionala kontexten

4.1 Regionen i Sverige

Tidigare låg det formella ansvaret för regionalt utvecklings- och tillväxtarbete samt regional transportinfrastrukturplanering på staten genom Länsstyrelsen. Några få av Sveriges län har fortfarande kvar den modellen, men i de flesta län ligger ansvaret på kommunala samverkansorgan eller självstyrelseorgan.¹¹⁷ År 2002 stiftades en lag där det framkom att samtliga län kan bilda ett samverkansorgan i form av ett kommunalförbund. Dessa benämns vanligen regionförbund och har i uppgift att driva och samordna det regionala utvecklingsarbetet i regionen. Samtliga kommuner måste vara medlemmar och i de flesta fall är även landstinget medlem. Medlemmarna har stort inflytande över hur det regionala arbetet ska skötas och vad som ska inkluderas. I Sverige finns fjorton kommunala samverkansorgan och Östergötland är ett av dem.

Självstyrelseorgan är ett regionalt organ som har egen beskattningsrätt för att driva regionala utvecklingsfrågor och har kommit att ta över en del uppgifter som tidigare låg på staten genom länsstyrelserna. I Sverige finns idag sådana i Skåne, Västra Götaland och Halland, men det senaste året har fler regioner sökt och fått beviljat att bilda självstyrelseorgan.¹¹⁸ Som nämnts tidigare i uppsatsen så har Sveriges regioner ett svag beslutsfattande och knappa resurser. Det är staten och kommunerna som utgör de starka parterna i Sveriges timglasformade planeringssystem.

Enligt förordningen om regionalt utvecklingsarbete (2003:595) så ska det kommunala samverkansorganet eller det regionala självstyrelseorganet, i samråd med andra aktörer i regionen, utforma ett regionalt utvecklingsprogram som ska utgöra grunden för hela det regionala utvecklingsarbetet. RUPen har således en viktig funktion för att implementera de regionala frågeställningarna i planeringen.

¹¹⁷ Boverket (2011a) s. 15

¹¹⁸ Engström et al. (2010 a) s. 16

4.2 Regionen i Östergötland

Östergötland är beläget mittemellan Stockholm och Småland och vågrätt sett, mittemellan Vättern och Östkusten. (Se Karta 1.) Befolkningsökningen i Östergötland har varit stadig och 2012 hade regionen drygt 430 000 invånare.¹¹⁹ Östergötlands ortstruktur skiljer sig från andra regioners genom de likstora städerna Linköping och Norrköping som utgör ett tvåkärnigt centrum i regionen.¹²⁰ Städernas karaktär och historia skiljer sig åt där Norrköping präglats av sin industri och Linköping utgjort länets stifts- och universitetsstad.

Tabell 1. Befolkningsmängd intervjuade kommuner 2012

Linköping, Norrköping och Söderköping är de kommuner i regionen som har haft befolkningsökning, sett till de senaste tio åren. Som framkommer i Tabell 1. så är Linköpings och Norrköpings kommun de överlägset största i regionen. Av de övriga intervjuade kommunerna har Motala, Mjölby och Finspång över 20 000 invånare och därmed ett relativt välutvecklat serviceutbud. Motala och Finspång är traditionella industrikommuner. Mjölby är beläget på slättbygden längst södra stambanan som går mellan Stockholm och Malmö. De intervjuade kommunerna, Vadstena, Kinda och Ydre, har färre än 10 000 invånare och har karaktären av landsbygdskommuner. Vadstena är Östergötlands ytmässigt minsta kommun och är nationellt känt för sin historia och sitt kloster. Kindas landskap skiljer sig från den östgötska slättbygden genom att det utgörs av skog, kullar, dalar och sjöar. Ydre, som har ett liknande landskap, är Östergötlands minsta kommun vars funktionella samband är starkare knutna till Småland än Östergötland.

Intervjuade kommuner	Antal inv.
Linköping	148 374
Norrköping	131 917
Motala	41 825
Mjölby	26 194
Finspång	20 818
Söderköping	14 123
Kinda	9 755
Vadstena	7 335
Ydre	3 641

Källa: Statistiska centralbyrån (Hämtat 2013-05-17)

De senaste tre decennierna har pendlingen över kommungränser fördubblats i Sverige. I Östergötland pendlade, år 2010, 24 % av de sysselsatta över kommungränsen och 6 % till ett annat län.¹²¹ Den återstående intervjuade kommunen, Söderköping, är belägen intill Norrköping och är den kommun som har störst utpendling i regionen. På sommaren har dock Söderköping många besökare. För detaljerade befolkningssiffror samt kommunernas geografiska lokaliseringar se Tabell 1 och Figur 1.

¹¹⁹ Statistiska Centralbyrån (2012) (Hämtad 2013-05-03)

¹²⁰ Regionförbundet Östsam (2011) *Regionbeskrivning Östergötland 2011*. (Hämtad 2013-05-08) s. 20

¹²¹ Ibid s. 128



Figur.1 Karta över Östergötland och dess kommuner

Källa: National Geographic (2013)

4.2.1 Regionförbundet Östsam och RUP > 2030

Regionförbundet Östsam är ett kommunalt samverkansorgan som på uppdrag av kommunerna och landstinget ska utgöra en regional utvecklingsmotor. Medlemmarna består av Landstinget och Östergötlands tretton kommuner. Regionförbundet arbetar inom verksamhetsområdena ”samhällsbyggnad”, ”kompetensförsörjning och företagande”, ”kultur och kreativitet” samt ”internationell samverkan”. Förutom att utgöra en utvecklingsmotor består Regionförbundets uppdrag i att ta fram ett Regionalt utvecklingsprogram (RUP) och en Länstransportplan (LTP) där prioriteringar i väginvesteringar beslutas om.

I maj 2012 blev Regionförbundets klar med en ny RUP. Östergötlands RUP består av sex delar; mål, förutsättningar, utmaningar, strategier, rekommendationer och grundresonemang. De tre övergripande målen har sin utgångspunkt i de tre hållbarhetsdimensionerna och lyder; ”goda livsvillkor för regionens invånare”, ”ett

starkt näringsliv och hög sysselsättning” samt ”hållbart nyttjande av naturens resurser”.¹²² Regionförbundet har tagit fram en omfattande regionbeskrivning med den statistik och de förhållanden som utgör planeringsförutsättningarna i regionen. De viktigaste av dessa redovisas i RUP.¹²³ Nedan följer de utmaningar och strategier som listas i RUP >2030;

Utmaningar i RUP

- Vara en öppen och attraktiv region och tillvarata alla kvinnors och mäns förmågor oberoende av position och bakgrund
- Säkerställa en god utbildnings för de unga och god omsorg för de äldre trots en försvårande åldersstruktur
- Främja ekonomisk utveckling och samtidigt minska miljöpåverkan
- Utnyttja regionens befolkningstäta kärna och tillvarata möjligheterna i ytterområdena.
- Stärka vår position och vara en attraktiv samarbetspartner
- Utveckla kollektivtrafiken efter dagens behov och morgondagens förutsättningar.¹²⁴

Strategier i RUP

- Förstärka den samlade handlingsförmågan i Östergötland
- Utveckla Östergötlands roll i ett storregionalt sammanhang
- Stärka Östergötland som en flerkärnig stadsregion
- Arbeta för utveckling av Östergötlands alla delar
- Främja östgötarnas möjligheter till livskvalitet och personlig utveckling
- Stimulera ett dynamiskt företags- och innovationsklimat i Östergötland
- Ställa om Östergötland till en robust och resurssnål region
- Tillvarata och utveckla Östergötlands attraktivitet¹²⁵

Strategierna konkretiseras sedan genom riktade rekommendationer till olika parter som t.ex. kommunerna, landstinget, näringslivet och regionförbundet själva. RUP avslutas med en genomgång av de grundresonemang som ligger till grund för mål och strategier.¹²⁶

¹²² Regionförbundet Östsam. (2012) *Regionalt utvecklingsprogram för Östergötland >2030*. s. 7

¹²³ Ibid s. 8

¹²⁴ Ibid s. 10

¹²⁵ Ibid s. 15- 29

¹²⁶ Ibid s. 30-53

5 Empirisk granskning

Empirin baseras på intervjuer som gjorts med två tjänstemän från Regionförbundet Östsam samt med tolv tjänstemän från nio av Östergötlands tretton kommuner. Kommunerna är Finspång, Kinda, Linköping, Mjölby, Motala, Norrköping, Söderköping, Ydre och Vadstena.

I intervjuerna behandlades frågor kring följande;

- Regional samverkan
- RUP-processen
- RUP - genomslag och funktion
- Den önskvärda processen för regionalt utvecklingsarbete

Beskrivningen av hur processen bör se ut enligt Regionförbundet och kommunerna delas upp i mjuk- och hård infrastruktur. Dessa begrepp förklarades i teorikapitlet på sidan tolv.

5.1 Regionförbundet Östsam om processen

5.1.1 Hur gick RUP – processen till?

I början av 2010 inleddes revideringen av RUP. Anledningen till revideringen var inte att tidigare RUP var inaktuell och i behov av att förnyas utan att Regionförbundet ville fortsätta arbeta med samma frågor och förankra dessa än mer. Arbetet med Linköpings och Norrköpings gemensamma översiktsplan var vid det här laget på väg att slutföras och sågs som ett tecken på en ny mer sammanhållen utveckling i regionen. Med det vill regionförbundet gå ett steg till och samla regionens aktörer kring en ny RUP. Bakom RUP ligger ett omfattande planeringsunderlag i form av statistik och regionbeskrivningar som är sammanställda i ”Regionbeskrivning 2011”¹²⁷

Under det första halvåret presenterades beslutet om en ny RUP för Regionförbundets medlemmar framförallt via kommunstyrelsen. När förslag på grundläggande resonemang och strategier var framtagna ordnade Regionförbundet fem tematiska seminarier med öppen inbjudan. Det var mellan 23 och 49 deltagare på de olika seminarierna som framförallt utgjordes av tjänstemän och politiker från kommunerna

¹²⁷ Regionförbundet (2011)

och Regionförbundet. I övrigt deltog en eller ett par representanter från Landstinget, Länsstyrelsen, Folkhälsovetenskapligt centrum, Handelskammaren, LRF, Svenskt näringsliv, Riksteatern, Film i Öst och ett antal privata bolag. Representanter från Linköpings Universitet deltog i framtagandet av förra RUP, men hade svag närvaro denna gång. Syftet med seminarierna är att hålla ett brett samråd med alla kategorier av aktörer som berörs av och påverkar utvecklingen i regionen. På så vis kan en gemensam kunskapsgrund byggas upp. Rubrikerna på de fem tematiska seminarier som hölls under hösten 2010 var "Jämställdhet", "Folkhälsa", "RUFSS och Stad-land-relation", "Kultur och Kultur", samt "Kompetens och företagande". Ytterligare tre seminarier hölls på efterfrågan under våren 2011 och våren 2012 med rubrikerna "Näringsliv", "Utbildning" och "Fysisk planering, trafik och energi". I juni 2011 anordnades en stor regional konferens, på Konsert och kongress i Linköping, där remissversionen av RUP presenterades. Regionförbundet la via en konsultfirma mycket krut på designen av remissversionen för att fler skulle uppmuntras att läsa och granska denna. Konferensen hade drygt 200 deltagare. Under den följande remissperioden anordnades tre remisseminarium i september 2011 där synpunkter kunde lämnas i en öppnare form än i de skriftliga remissvaren. Utöver dessa organiserade seminarier ordnades ett antal målgruppsinriktade informationsmöten och presentationer för bland annat biblioteksföreträdare, länsstyrelsen och kommunala utbildningsinstanser. Givetvis hölls även ett stort antal interna möten på Regionförbundet för att förankra tankar samt inhämta och sprida kunskap.

På grund av att kommunerna var långsamma med att ta upp RUP i sina fullmäktige förlängdes remissperioden och det slutliga förslaget av RUP utarbetades under början av 2012 och kom att beslutas den 3 maj 2012 vid Regionförbundets fullmäktige.

5.1.2 Regionförbundets kommentarer om RUP-processen

Syftet med den nya RUP var att befästa den förändring, i förankring och förståelse, som skett sedan den första RUP publicerades. Därför finns det stora likheter bland grundresonemangen i de båda RUParna. På efterfrågan har sociala aspekter och miljöfrågor fått större utrymme i den nya RUP. Den största skillnaden mellan RUParna är dock att det i den senare har byggts in mer konkreta rekommendationer som riktar sig specifikt till olika aktörer i regionen. De flesta av rekommendationerna är okontroversiella, men några av dem är mer kontroversiella och kom att skapa en fruktsam diskussion i kommunerna. Detta resulterade bland annat i att några rekommendationer kom att ändras.

Tjänstemännen på Regionförbundet är nöjda med rekommendationerna och den spets de tillförde RUP. De fick dessutom genom dessa och de diskussioner de medförde bekräftat att några av Regionförbundets grundidéer har satt sig bland regionens aktörer. Idéer kring en flerkärnig regional utveckling fanns med i RUP-processen redan 2005, men det är inte förrän idag som tankarna satt sig och kommit att börja påverka den fysiska planeringen i kommunerna. Att skapa en grundläggande medvetenhet bland regionens aktörer är och måste få vara en process som tar tid, menar tjänstemännen. De

påpekar också att det långsiktiga regionala arbetet i själva verket är en pågående process under flera RUP-revideringar och att det kan bli missvisande att titta på processen kring framtagandet för *en* RUP.

Tjänstemännen hade goda intentioner för de tematiska seminarierna och hoppades på att få många nya tankar och idéer från dessa. De vill dock påpeka att det är en svår uppgift att vara öppen för det nya när den egna bilden är relativt klar. En lätt fälla att hamna i är, enligt en regiontjänsteman, att endast lyssna efter det som kan bekräfta ens egna tankar och idéer. Det krävs en medvetenhet om detta och en ansträngning för att verkligen öppna upp, lyssna och ta till sig av det som framkommer på seminarierna. Enligt en tjänsteman kan det regionala arbetet inte förankras nog och därför kommer en ökad förankring alltid efterfrågas. Den andra tjänstemannen menar dock att detta kanske beror på att det som är nog förankrat inte uppmärksammas. Regionförbundet hade velat bjuda in till en mer ömsesidig dialog tidigare i processen, men en brist på tid och resurser förhindrade detta.

Det var högst varierande om deltagarna på seminarierna höll på sina egna intressen eller om de lyfte blicken och såg helheten. Regionförbundet tycker sig kunna urskilja att tjänstemännen har kommit längre än politikerna på den fronten, vilket blir bekräftat i kommunintervjuerna. Tjänstemännen på regionförbundet känner av en viss *tvetydighet* från statligt håll då de under de båda RUP-processerna mött ett visst motstånd från länsstyrelsen samtidigt som Ansvarskommitténs utredningar uppmuntrar till det regionala arbetet.

5.1.3 Hur bör processen för regionalt utvecklingsarbete se ut?

Mjuk infrastruktur

Processen för regionalt utvecklingsarbete är och bör vara en process som tar *tid*. För att illustrera detta ritade en tjänsteman på regionförbundet upp en graf där $x = \text{tid}$ och $y = \text{aktualitet}$. Aktualiteten ökar med tiden och när tillräckligt många idéer har befasts så är det dags att revidera RUP. RUP blir således en form av uppsamling i det ständigt pågående regionala utvecklings- och förankringsarbetet. Om framtagningen av RUP ses som en enskild isolerad händelse menar tjänstemännen att risken för att den ska bli en hyllvärmare är mycket stor. Därför bör även arbetet innan revideringen av RUP räknas som en del av processen fram till RUP. Detta förklarar att det inte är några påtagliga riktningförändringar i den gamla och den nya RUP.

Regionförbundet menar att det måste finnas en *kontinuitet* i resonemangen så att tankesätt kan få mogna, då förankring inte går att tvinga fram. På så sätt tror de att RUP och det regionala arbetet på lång sikt kan komma att påverka utvecklingen i regionen. De är dock medvetna om att det finns utomstående globala krafter som har en större inverkan på hur regionen utvecklas. Något som Regionförbundet är stolta över och kommer att fortsätta med i framtida processer är det omfattande underlag i form av planeringsförutsättningar och statistik som utgör en grund för det regionala

utvecklingsarbetet. Regionförbundet har baserat sina beslut på en bred kunskap och bakom grundresonemangen i RUP finns både teori och empiri.

”Att ha god och sann kunskap om läget i regionen ökar trovärdigheten och förhindrar att RUP och andra regionala styrdokument endast består av ”glada påståenden”.” Tjänsteman, Regionförbundet Östsam

Förankring är ett välanvänt ord i dessa sammanhang, men enligt en tjänsteman på Regionförbundet bör begreppet noga definieras för att användas. Förankring kan annars lätt förknippas med att andra ska köpa en idé. Det som i själva verket efterfrågas är ett utbyte där idéer växer fram i en samverkansprocess. Att förankra handlar inte bara om att sprida något förutbestämt utan lika mycket om att processledaren är beredd att ändra på sig. Samtidigt som processen ska vara öppen måste den, enligt tjänstemännen, också vara koncentrerad med tydliga prioriteringar. Detta för att skapa en begriplighet som uppmuntrar till reaktioner från deltagande parter. Regionförbundet säger själv att de kan utveckla förankringsprocessen för det regionala arbetet, något de planerar att göra vid aktiviteter kring de kommande insatsprogrammen.

Att fånga idéer från alla de intressenter och aktörer som påverkas av den regionala utvecklingsplaneringen är ett jobb som kräver både mycket tid och stora resurser. En tjänsteman från regionförbundet förespråkar därför att samverkan ska ske utifrån beprövad vetenskap och att det är viktigast att de som besitter kunskap i ämnet deltar i processen. Det går inte att förvänta sig att alla har tillräckligt med kunskap för att tycka till om specifika regionala frågor. Politiker förväntas oftast besitta kunskap och ha åsikter om det mesta, vilket enligt tjänstemannen inte är rimligt. Det krävs en stor mängd kunskap för greppa komplexiteten i samhället, menar tjänstemannen.

Hård infrastruktur

Det svenska timglaset där den regionala nivån är svag, i förhållande till den statliga och den kommunala, är enligt Regionförbundet en stor svaghet. För 30-40 år sedan fungerade det bra att planera inom kommunerna, men med dagens förutsättningar är det betydligt svårare. För många av dagens planeringsfrågor vore de funktionella regionerna en lämplig skala att planera på. Timglaset är därför på väg att bli en allt större begränsning för den svenska planeringen. Staten har, trots planeringsmandat, de senaste åren varit relativt passiva när det kommer till planering samtidigt som det kommunala självstyret är starkt förankrat. På den regionala nivån saknas organisatoriska strukturer för att planera. Samverkansorgan var, enligt tjänstemännen, ett försiktigt försök att skapa sådana med tanke på de små resurser och beslutsmandat som Regionförbundet besitter.

På frågan om vad Regionförbundet hade gjort om de haft större beslutsmandat och mer resurser svarar tjänstemännen att de hade slagit samman Östergötlands två flygplatser, en fråga som i flera år har gett utrymme för konflikt i regionen. En starkare regional

planering skulle också kunna motverka misslyckade lokala satsningar genom att lokala projekt sätts i sitt regionala sammanhang. När det kommer till lagstiftningen och det kommunala planmonopolet anser tjänstemännen att vissa frågor, med lagligt stöd, bör planeras på regional nivå. Det gäller dock att noggrant definiera vilka *funktioner* som är regionala. Funktionens geografiska utbredning ska sträcka sig över flera kommuner och vara av regionalt intresse. Vissa frågor är och bör vara kommunala enligt Regionförbundet. När tjänstemännen blickar tillbaka på Sveriges planeringshistoria kan de konstatera att planeringen allt mer handlar om att möta de omvärldsförändringar som har kommit att påverka människors dagliga liv.

5.2 Kommunerna om processen

Det finns bland kommunerna en övergripande förståelse för vikten av regional samverkan och att kommunala frågor sätts i sitt regionala sammanhang. Kommunrepresentanterna pratar om *det inomregionala beroendet* som en konsekvens av nya omvärldsförutsättningar. Flera kommuntjänstemän nämner att kommunerna idag kompletterar varandra med olika funktioner som t.ex. boende, arbete och service. De uttrycker dessutom att de administrativa gränserna inte betyder så mycket längre, särskilt inte för kommuninvånarna eller besökarna, vilka är planeringens ”konsumenter”. Många frågor som tidigare var lokala är idag regionala och alla kommunrepresentanter poängterar att det är viktigt att lyfta blicken och se helhetsperspektivet vid planering. Detta anses vara något som det regionala arbetet kan bidra med.

5.2.1 Kommunernas kommentarer om RUP och RUP-process

Några av de intervjuade kommunerna ställer sig positiva till RUP och de samrådsformer som erbjöds under RUP-processen. De anser dessutom att RUP har fungerat som en betydande vägledning och inspirationskälla för den fysiska planeringen i kommunen. Enligt dessa kommuner är det nödvändigt att RUP har ett brett angreppsett även om den blir svår att motsätta sig. Detta för att den ska kunna beakta allas intressen och vinna alla kommuners legitimitet. En annan åsikt som uttrycks är att RUPen fungerar som ett stöd, men inte ger någon direkt vägledning. Några tjänstemän hävdar dock att detta delvis beror på att de själva måste bli bättre på att lyfta sina frågor i RUP-processen.

Flertalet av kommunerna uttrycker ett tydligt missnöje med de seminarieformer som erbjöds under RUP-processen. Kommunrepresentanterna fick känslan av att bli inbjudna till informationsmöten med möjlighet att ha synpunkter på de RUP-förslag som Regionförbundet redan tagit fram. Istället efterfrågas en mer ömsesidig dialog tidigare i processen. Någon kommun föreslår ett stort antal workshops där alla kommuners intressen kan lyssnas in och tas med i den vidare RUP-processen. Andra föreslår att seminarier ska hållas även på andra platser än på Regionförbundet. När det kommer till RUPens funktion uttrycker flera kommuner att dokumentet är svårt att

använda sig av i den kommunala planeringen. Det motiverar de med att angreppssättet i RUP är för brett och saknar spets och prioriteringar. ”RUP är urvattnad och svår att motsätta sig och riskerar därför att bli en hyllvärmare.”, uttrycker en kommuntjänsteman

5.2.2 Hur bör processen för regionalt utvecklingsarbete se ut?

Alla kommuntjänstemän hävdar att processen är viktig för det regionala arbetet. Bland annat för att flera tjänstemän och politiker idag kan känna sig vilsna i det regionala tänkandet. Ett antal kommuner uttrycker att det är lätt att glömma bort att regionförbundet via medlemskapen är deras organisation och att de faktiskt kan styra vilka frågor som det arbetas med på den regionala arenan. För att förtydliga detta föreslår en kommuntjänsteman ett namnbyte till ”Kommunernas region”. Framförallt nämns dock den mjuka infrastrukturen, närmare bestämt processen, som det viktigaste verktyget för att kommunerna ska känna att de bär det regionala arbetet.

Mjuk infrastruktur

Förtroende och *respekt* måste låtas växa fram mellan processens deltagande parter. Flera kommuner menar att regionala planer och program måste tas fram i samstämmighet med syftet att nå konsensus. Enligt ett par kommuntjänstemän är detta lättare sagt än gjort i regionala sammanhang eftersom komplexiteten i processen ökar med kubiken och antalet deltagare. Från alla kommuner framkommer förslag på hur processen för det regionala arbetet skulle kunna gå till.

Ett par kommuntjänstemän pratar om vikten av att sätta upp *realistiska målbilder*. Andra kommuner pratar om vikten av att tidigt *definiera vad som ska åstadkommas* med det arbete som läggs ner. Att handlingskraft ska vara ledordet i processen är de flesta kommunerna överens om. Det finns allt för många exempel på ambitiösa projekt som inte har gett något resultat, förklarar en kommuntjänsteman. Deltagandet i processen bör enligt kommunerna vara brett och bestå av tjänstemän, politiker och andra som berörs av den regionala utvecklingen. Ett par kommuner nämner dock att det allra viktigaste är att hitta några ”eldsjälar” som brinner för det regionala arbetet. För att arbetet ska bli långsiktigt prioriterat behöver det också finnas eldsjälar bland kommunpolitikerna. Ett par kommuner menar att en förutsättning för att regionala strategier ska genomföras är att alla deltagande parter ser en egennyttan av samarbetet. De flesta kommuntjänstemän hävdar dock att det i första hand är nyttan för hela regionen som ska vara fokus.

För att den regionala processen ska fylla sitt syfte behöver de medverkande vara kompromissvilliga, lyfta blicken och se till regionens bästa. En kommuntjänsteman menar att detta kan möjliggöras genom att alla deltagande parter måste vara beredda att ge och ta så att gemensamma vinstområden kan urskiljas. Det finns en allmän efterfrågan från kommunerna på nya kreativa nätverksformer och forum för dialog. Flera kommuner vill se en större kontinuitet i samrådsformerna som Regionförbundet

har ansvarat för. Rent praktiskt så önskas från ett antal kommuner att seminarierna bör vara i workshopform och att det bör finnas ett bra underlag för diskussion vid dessa. Ett par kommuntjänstemän föreslår olika typer av gruppindelningar som kan ge nya intressanta perspektiv. Gruppindelningarna kan t.ex. baseras på geografi, likheter/olikheter i kommunernas karaktär eller aktörernas roll. På så sätt kan en större tillit växa fram mellan regionens alla intressenter. Det är viktigt att motverka att en liten "klubb" med liknande intressen hanterat de stora regionala frågorna, menar en tjänsteman. Är det få deltagare i processen ökar dessutom risken att olika projekt rinner ut i sanden på grund av t.ex. avslutade anställningar.

Flera av kommunerna beskriver RUP som ett slentrianmässigt dokument som inte ger någon konkret vägledning i den kommunala planeringen. För att undvika detta är det enligt ett par kommuntjänstemän viktigt att hitta en balans mellan allmän *konsensus* och att planen inte blir *urvattnad* och därmed oanvändbar. Flera kommuner pratar om en utökad spets i det regionala arbetet. De har upplevt att det är en feighet från Regionförbundets sida som har resulterat i *slentrianmässiga* dokument. Dessa kommuner vill att Regionförbundet ska ta en ny roll där de vågar sätta ner foten, prioritera mera och våga ta konflikter i processen. En kommuntjänsteman menar att Regionförbundets tjänstemän ska ta på sig rollen som processledare istället för experter. För att skapa handlingskraft i arbetet måste de frågor som kan resultera i konkreta resultat identifieras. Dessa frågor kan även benämnas "*The low hanging fruits*". De frågor där diskussion inte verkar leda till något, bör enligt en kommuntjänsteman sållas bort. I Östergötlands fall nämns flygplatsproblematiken och regionalisering av gymnasieskolan som två frågor som inte bör finnas med i dagens regionala projekt. Detta eftersom tidigare diskussioner inte har lett till varken överenskommelse eller förändring. En kommun föreslår ett angreppssätt, som istället för RUPens breda, är smalare och tydligare. Det kan t.ex. satsas på tre tydliga spår under en tioårsperiod. Merparten av kommunerna uttrycker att slutprodukterna som tas fram i det regionala arbetet måste vara tydliga och lätta att ta till sig för att de ska ha någon effekt på den kommunala planeringen. De uttrycker också att processen är komplex och därför måste få ta lång tid. Tid måste också finnas till intern förankring inom kommunen bland politiker och tjänstemän.

Hård infrastruktur

Regionförbundet ansvarar för att ta fram en utvecklingsplan för den administrativa regionen Östergötland. Regionens kommuner ingår dock i andra funktionella sammanhang där t.ex. Ydre samverkar med Småland, Norrköping/Finspång med Sörmland och Motala med Örebro. För dessa kommuner är det viktigt att dessa samband beaktas i Östergötlands regionala utvecklingsarbete. De menar att den hårda infrastrukturen, där de administrativa gränserna står i fokus, måste vara öppen för andra funktionella samband.

En åsikt som flera kommuntjänstemän framför är att politikerna måste bli mer delaktiga i det regionala arbetet. På så sätt kan kommunens röst bli starkare och regionala projekt

prioriteras mer långsiktigt. Politikerna har nämligen, tillsammans med media, en viktig roll i att se till att viktiga frågor inte svalnar. Det regionala arbetet bör därför kontinuerligt stämmas av, inte bara med regionstyrelsen, utan också med kommunpolitikerna. En kommuntjänsteman menar att den hårda infrastrukturen borde förändras så att den underlättar dialogen mellan politiker och tjänstemän. Som exempel på en fast mötesplats föreslås en planberedning på Regionförbundet, där en kontinuerlig dialog kring regionens planering kan äga rum mellan politiker och tjänstemän.

En viktig faktor som nämns för att skapa handlingskraft är att Regionförbundet tilldelas mer resurser, framförallt i form av pengar. Med en större ekonomi skulle Regionförbundet automatiskt även få en större legitimitet, menar en kommuntjänsteman. I de länder där den regionala nivån har ett större beslutsfattande och mer resurser får även de regionala dokumenten mera tyngd, förklarar en kommuntjänsteman.

Det viktigaste för att den regionala planeringen ska vara gynnsam är dock, enligt flera kommuner, att Regionförbundet får mandat av kommunerna att driva dessa frågor. Några tjänstemän menar att kommunerna glömmer att Regionförbundet är deras organisation och att de därmed inte har fått det mandat som de borde ha för att fylla sitt syfte. En tjänsteman tycker att Regionförbundet har gått vilse i sin roll genom att fungera som en ”hjälporganisation” för de mindre kommunerna istället för att fokusera på de regionala frågor som kan gynna alla kommuner. Detta kan vara en anledning till att Regionförbundet inte fått tillräckligt mandat, menar tjänstemannen.

Under intervjuerna diskuteras möjligheterna att utöva en regional fysisk planering. Ett fåtal kommuner nämner då att planmonopolet måste beaktas. Andra hävdar att det idag är fullt nödvändigt att delar av den fysiska planeringen sker på regional nivå. Vissa kommuntjänstemän påstår istället att Regionförbundet inte ska vara rädda för det kommunala självstyret, utan istället öppet våga ifrågasätta detta. Regionförbundets försiktighet kan, istället för att gynna, hämma dialogen under processen för regionalt utvecklings arbete, menar en kommuntjänsteman.

6 Analys

6.1 Mjuk infrastruktur

Intervjuerna visar att Regionförbundet har en viktig roll som samordnare och dialogskapare i regionen. Detta bekräftas också av tidigare forskning av bl.a. Engström och Jonsson.^{128 129} Samtliga kommuntjänstemän ser processen som det viktigaste verktyget för att regionala strategier ska genomföras. Min tolkning är att både kommunerna och Regionförbundet vill att processen ska präglas av de kommunikativa planeringsidealerna. Förslagen som framkommer från informanterna går ofta hand i hand med modellen ”Forum, Arena, Court”. Trots dessa ambitioner har de processer som hittills pågått sett annorlunda ut.

Kommunerna framför kritik mot processen kring framtagande av RUP. Kritiken visar att kommunerna inte har känt sig delaktiga under processens *Forum*. Istället har de bjudits in i processens senare skede, *Arenan*, där de haft möjlighet att ha synpunkter på förutbestämda strategier och målbilder. Den förankringsprocess som då sker handlar snarare om att deltagande parter ska köpa Regionförbundets idéer istället för att låta dessa växa fram och förankras under tiden. Regionförbundet är fullt medvetet om detta och menar att en tids- och resursbrist omöjliggjorde involvering av regionens aktörer i ett tidigare skede. De anser dock att det kan vara missvisande att titta enbart på *en* RUP-process, då det i själva verket handlar om en revidering i ett långsiktigt regionalt arbete som pågått i många år.

Att förankringen av det regionala utvecklingsarbetet tar tid och ska få ta tid är alla informanter överens om. Flera kommuntjänstemän lyfter fram att det även måste finnas tid till intern förankring bland politiker och tjänstemän inom kommunen. Att processen ska få ta mycket tid i anspråk är helt i enlighet med Healeys kommunikativa planeringsteori och modellen Forum, Arena, Court.¹³⁰ När regionens olika aktörer och intressenter inte är delaktiga i Forumet ökar risken för att de endast ser sina egna intressen och vinster i arbetet. Det är nämligen under forumet som den gemensamma omvärldsbilden och förståelsen för den regionala nyttan kan växa fram.¹³¹ Enligt Regionförbundet så är det högst varierande om deltagande parter håller på sina egna intressen eller ser till regionens bästa. Jag anser att de flesta av de intervjuade

¹²⁸ Boverket (2011a) s. 50

¹²⁹ Jonsson (2008) s. 8

¹³⁰ Healey (1997) s. 268

¹³¹ Engström, Fredriksson (2010 b) s. 14

kommuntjänstemännen har en förmåga att lyfta blicken och se till den regionala nyttan. De flesta kommuntjänstemän hävdar att de idag ser kommunerna som kompletterande enheter i en region, istället för konkurrerande aktörer. Jag tolkar det som att det regionala utvecklingsarbetet som hittills skett i Östergötland har gjort skillnad. Regionförbundet tycker sig också se att det regionala perspektivet, sakta men säkert, förankras och stabiliseras bland kommunernas tjänstemän. Från intervjuerna framkommer dock att detta perspektiv är dåligt förankrat bland kommunpolitikerna, vilket är en förutsättning för att regionala strategier ska prioriteras på kommunal nivå. Detta är en komplikation som flera informanter beskriver.

För mycket konsensus

Utifrån uppsatsens teoretiska ramverk går det att urskilja en särskild kritisk faktor i den mjuka infrastrukturen som förhindrat processen för regional planering i Östergötland att utvecklas i enlighet med de kommunikativa planeringsidealerna. Merparten av kommunerna anser att RUP *inte* fungerar som vägledning i den kommunala planeringen. Detta eftersom dokumentet, enligt kommunerna, är för allomfattande och övergripande i sin karaktär samt saknar spets. Med andra ord bygger det regionala arbetet på *för mycket konsensus*. Regionförbundet har försökt förhindra detta genom riktade rekommendationer i RUP. Min uppfattning är att dessa bidrog till en fylligare diskussion, men inte har gjort någon större skillnad i praktiken. Jonsson lyfter i sin analys av RTP-processen det regionala arbetets allomfattande karaktär som problematisk.¹³² Kommunerna efterfrågar ett regionalt utvecklingsarbete som är mer orienterat mot handlingskraft. Enligt dem så måste Regionförbundet våga lyfta känsliga frågor och målkonflikter för att arbetet ska vara fruktsamt. Detta i enlighet med Healeys kommunikativa planeringsteori. Att samlas kring självklara strategier resulterar varken i utveckling eller i förändring. Lättare sagt än gjort, men det handlar helt enkelt om att skapa en balanserad dialog där konsensus formas utan att varken processen eller produkten blir urvattnad.

Min uppfattning är att kommunerna, såväl som regionen, är trötta på att lägga ner tid och resurser på ett regionalt arbete som inte resulterar i några konkreta resultat. Regionförbundet som saknar både resurser och makt att besluta, står handlingsförlamade och väntar på att kommunerna med sina planmonopol ska genomföra de regionala strategierna. Samtidigt står kommunerna handfallna, då de inte vet hur de ska förhålla sig till regionala mål och strategier som saknar spets och konkret vägledning. Istället fortsätter de att planera som de alltid har gjort. Tidigare forskning och studier drar liknande slutsatser.¹³³ Denna undersökning, men även tidigare forskning och fallstudier, visar att de regionala organen har bidragit till en ökad sammanhållning i regionerna. Frågan återstår dock om dess strategier och målbilder har påverkat den

¹³² Jonsson (2008) s. 5

¹³³ Engström et al. (2010 a) s. 84

faktiska utvecklingen i regionen. Att förvänta sig att de långsiktiga strategierna redan skulle fått genomslag är kanske naivt. Kommer kanske det regionala arbetet att visa på konkreta resultat i framtiden? Oavsett så återstår utmaningen att skapa en större handlingskraft så att kommuner och andra aktörer vill sluta sig kring det regionala utvecklingsarbetet. För mig står det klart att det blir svårt att förankra och genomföra regionala strategier om inte också den hårda infrastrukturen utvecklas. Det är, enligt Healey, den hårda infrastrukturen som legitimerar de forum och arenor inom vilka en kommunikativ process kan äga rum.

6.2 Hård infrastruktur

Från intervjuerna går det att urskilja två kritiska faktorer i den hårda infrastrukturen som förhindrat den regionala processen att utvecklas i enlighet med de eftersträlvade kommunikativa planeringsidealerna. Dessa är ”Förutbestämde hierarkiska strukturer” och ”Fast i ålderdomlig hård infrastruktur”.

Förutbestämde hierarkiska strukturer

Som framkommit tidigare i uppsatsen så ligger det absolut största ansvaret och makten för den fysiska planeringen på kommunerna. Regionförbundet är, enligt lag, ansvarig för länstransportplanen (LTP), men när det gäller övrig regional planering behövs alla kommuners samtycke för att planer och program ska kunna beslutas om. Detta är naturligt då Regionförbundet arbetar på uppdrag av kommunerna och landstinget. Kommunerna har således stor makt även på regional nivå.

Med dessa förutsättningar i åtanke är det kanske inte så konstigt att Regionförbundet är försiktiga och rädda för att trampa någon på tårna. Flera kommuntjänstemän kritiserar dock Regionförbundet för deras försiktiga förhållningssätt. Kommentarer som att Regionförbundet måste våga mera, ha mera spets, tydliggöra sin roll och ta stafettpinnen var återkommande inslag i kommunintervjuerna. Ett fåtal kommuntjänstemän påpekade samtidigt att det välförankrade planmonopolet måste beaktas. Andra tjänstemän hävdade att många av Östergötlands kommuner är för små för att bedriva fysisk planering och att en regional fysisk planering kan komma att bli nödvändig.

Enligt Habermas och Healey måste gamla maktrelationer och hierarkier bortses från för att konsensus ska kunna skapas och en kommunikativ planeringsprocess fungera. Regionförbundets försiktighet i de regionala processerna tyder på motsatsen. Med andra ord att gamla maktrelationer och hierarkier får ta plats och därmed påverka processen. Om det regionala arbetet utgick från ”Forum, Arena, Court” skulle istället nya roller och mandat formars under forumet. I de ideala dialogerna, som den kommunikativa planeringsteorin eftersträvar, tillåts ingen part att agera med försiktighet endast på grund av hierarkiska strukturer.

Fast i ålderdomlig hård infrastruktur

Regionförbundet anser att den hårda infrastrukturen för planering, där kommunerna besitter det största ansvaret, var legitimt för 40 år sedan, men att det idag är ålderdomligt. Med nya omvärldsförutsättningar och människors vidgade rörelsemönster har det timglasformade planeringsansvaret blivit en stor svaghet för Sverige. För att möta denna utveckling anser regiontjänstemännen att vissa delar av planeringen, de regionala funktionerna, bör planeras på regional nivå. Bland kommuntjänstemännen finns blandade åsikter kring detta. Enligt Healey är många av dagens planeringssystem inte bara ålderdomliga utan har även influerats av den rationella planeringsteorin. Detta faktum försvårar ett användande av kommunikativa processer i planeringen.¹³⁴

Några kommuner uttrycker att det viktigaste för att det regionala arbetet ska fungera är att Regionförbundet hittar sin roll så att kommunerna kan ge dem det mandat de förtjänar. Idag finns en osäkerhet kring vem som äger vilken fråga och till vilken grad olika aktörer kan påverka. Kommunerna uttrycker att de saknar en fast struktur för hur det regionala arbetet och olika samrådsformer ska bedrivas. Majoriteten av kommunerna anser att det behövs en större kontinuitet i träffarna som Regionförbundet ordnar. Inte minst inom planområdet. En kommuntjänsteman hävdar att en mer fast struktur för mötesformer skulle förtydliga Regionförbundets roll i planeringen vilket behövs för att kommunerna ska ge mandat till dem.

Regionförbundet kämpar med att hitta sin roll i sedan tidigare väletablerade strukturer där de inte har ingått. Idag finns nämligen ingen hård infrastruktur som legitimerar de forum och arenor som den regionala processen bedrivs inom. Den regionala planeringen har istället hamnat i en paradoxal situation. För att kommunerna ska delta vill de vara försäkrade om att det regionala utvecklingsarbetet ger några konkreta resultat. Samtidigt är det endast genom kommunerna och deras planering som utvecklingsarbetet kan ge några konkreta resultat. De förutbestämda hierarkierna hämmar därmed den kommunikativa planeringsprocessen. Frågan är om denna paradox ens går att lösa utan förändringar i den hårda infrastrukturen?

Enligt Healey bör den hårda infrastrukturen utformas så att den uppmuntrar till kommunikativa processer och som inte stänger in processen i snäva ramar.¹³⁵ För att den östgötska planeringsprocessen ska följa de kommunikativa planeringsidealen krävs nya strukturer som är anpassade till de förhållanden vi idag lever i.

¹³⁴ Fainstein, Campell (2012) s. 214

¹³⁵ Healey (1997) s. 285

6.3 Skillnader i åsikter

Denna analys består framförallt av de tankar och åsikter som flera kommuner uttryckt och är mer eller mindre överens om. Det finns inga större skillnader mellan kommunernas tankar kring processen, men jag anser det vara angeläget att uppmärksamma några av de mindre. Den största konflikten mellan kommunerna berör Regionförbundets funktion. De små kommunerna känner idag ett stöd från Regionförbundet som kan lyfta deras frågor i det regionala samtalet. Inte minst för att deras röster ska bli starkare gentemot storkommunernas, Linköping och Norrköping. De större kommunerna anser däremot att Regionförbundet har gått vilse och missuppfattat sin uppgift genom att fungera som en stödorganisation åt de mindre kommunerna. Dessa kommuner, som inte är i behov av samma stöd, tycker att Regionförbundet ska fokusera på de frågor som gynnar hela regionen.

Tidigare i analysen nämns kommundienstemännens nya förståelse för det inomregionala beroendet och att kommuner kompletterar varandra med olika funktioner. Under ytan kan jag dock ana att konkurrensen lever kvar. När arbetet kring Linköpings och Norrköpings gemensamma översiktsplan pågick påbörjade kommunerna i västra Östergötland ett enklare samarbete kring fysisk planering, som ett gensvar på detta. I den processen fick Regionförbundet vara mer delaktiga än i Norrköpings och Linköpings samarbete. De kommuner som är mest positiva till Regionförbundet och dess planeringsprocesser är just kommunerna i västra Östergötland. Frågan är om kommunernas positiva inställning och det utökade samarbetet med Regionförbundet kan vara ett sätt att konkurrera med Linköping och Norrköping? De större kommunerna uttrycker dock att Regionförbundet har spelat en viktig roll i att förmedla till de mindre kommunerna att de också har att vinna på att Linköping och Norrköping expanderar och utvecklas. Här väcks ändå frågan om den kvarlevande konkurrensen mellan kommunerna påverkar regionernas möjlighet att blomstra?

Det går också att urskilja skillnader i åsikter mellan de kommuner som ligger utanför och de som ligger längst Östergötlands kollektivtrafikstråk. De utanför är noga med att påpeka att en eventuell regional fysisk planering inte endast får behandla storstadsfrågor och konsekvenser av den planerade höghastighetsbanan Ostlänken. Dessa aspekter behandlar Regionförbundets funktion och inte själva planeringsprocessen. Funktionen är dock avgörande för hur processerna kring det regionala arbetet ser ut och formas. Inställningen till RUP och RUP-processen skiljer sig åt mellan kommunerna vilket framkommer i empirikapitlet. Kommunerna är dock, i stort sett, överens när det kommer till de samrådsformer som föreslås för de kommande processerna.

7 Slutsatser och reflektioner

Kommentarer kring uppsatsens första frågeställning finns under rubriken 5.1.1 "Hur gick RUP-processen till?" på sidan 22. I detta kapitel belyses uppsatsens andra och tredje frågeställningar vilka lyder;

- Hur bör processen för regionalt utvecklingsarbete utformas för att målbilder och strategier ska bli brett förankrade?
- Kan en kommunikativ tankeram fungera som ett effektivt verktyg för en sådan process?

7.1 Slutsatser

Informanter, teoriskapare och tidigare forskare är alla överens om att det har skett avgörande samhällsförändringar de senaste decennierna som har påverkat planeringsförutsättningarna på alla geografiska nivåer. Samtidigt har detta inte bidragit till några större förändringar i själva planeringssystemet. Det står, utifrån denna studie, klart för mig att både den hårda och den mjuka infrastrukturen för planering måste omprövas, utvecklas och förändras för att kunna fungera bättre i dessa nya förutsättningar.

För att besvara uppsatsens *tredje frågeställning* så kan en kommunikativ tankeram fungera som ett effektivt verktyg vid processen för regionalt utvecklingsarbete. De förankringsprocesser som Regionförbundet redan tillämpat har, efter ett antal år, kommit att ge resultat bland kommunerna. Detta har framförallt visat sig genom en förstärkt regional dialog och en större medvetenhet om det inomregionala beroendet. De regionala planeringsprocesserna i Östergötland har haft vissa inslag av de metoder som den kommunikativa planeringsteorin förespråkar. Både Regionförbundet och kommunerna eftersträvar dock en regional planeringsprocess som är mer i enlighet med Heales kommunikativa planeringsteori och modellen Forum-Arena-Court.

Av uppsatsens material framkommer att en stor vikt måste läggas på processens forum för att förtroende mellan deltagande parter samt förståelse för den regionala nyttan ska kunna växa fram. I forumet formas viktiga förutsättningarna för det vidare regionala arbetet. I Östergötlands RUP-process är det just forumet som har brustit. Kommuner och andra aktörer har inte fått vara delaktiga i detta, utan bjudits in i processens senare skede, Arenan. Detta faktum tror jag har påverkat både förtroendet för Regionförbundet

och RUPens funktion i den kommunala planeringen. Dialog under öppnare former har dock skett innan RUP-arbetet påbörjades och skulle, beroende på hur processens definieras, kunna ses som dess forum.

Denna studie tyder på att det finns stora möjligheter att utveckla processen för regionalt utvecklingsarbete i Östergötland. Detta kan t.ex. ske genom att den kommunikativa planeringsteorin får prägla processen än mer. Att noggrannare följa modellen Forum-Arena-Court skulle med stor sannolikhet öka förankringen av det regionala arbetet. I uppsatsens analysdel urskiljs *tre kritiska faktorer* som förhindrar Östergötlands regionala planering att utvecklas i enlighet med de kommunikativa planeringsidealerna. Dessa är; ”För mycket konsensus”, ”Förutbestämda hierarkiska strukturer” samt ”Fast i ålderdomlig hård infrastruktur”. Den första innebär att den regionala planeringen idag är för allomfattande och saknar spets och den andra att Regionförbundet på grund av brist på beslutsfattande och resurser intar en försiktig roll som hämmar dialogen. Den tredje kritiska faktorn handlar om att den hårda infrastrukturen kring Sveriges planering är ålderdomlig och försvårar för kommunikativa former av planering.

Det är en lång väg kvar innan Sveriges regioner kan fylla sitt syfte som utvecklingsmotorer. Studien visar att regionerna idag bidrar till en förstärkt regional dialog och samverkan, men att regionala strategier till en liten utsträckning implementeras i den kommunala fysiska planeringen. Lämpliga förändringar i den hårda infrastrukturen skulle kunna utgöra ett stort kliv framåt för Sveriges regionala organ vars utveckling de senaste åren gått trögt.

Detta leder oss in på uppsatsens *andra frågeställning*, hur bör processen för regionalt utvecklingsarbete se ut för att dess målbilder och strategier ska bli brett förankrade? Jag håller med teoretiker, tidigare forskare, regiontjänstemän och vissa kommuntjänstemän om att Regionförbundet måste få större mandat genom ett ökat beslutsfattande och större resurser. Behovet av en regional fysisk planering ökar ständigt i takt med att de funktionella regionerna utvidgades. Jag anser att det kommunala planmonopolet, i dagens rådande förutsättningar, är en stor begränsning. Jag kan med denna studie, precis som Cars och Engström, konstatera att planmonopolet har förlorat både sin rationalitet och sin legitimitet.¹³⁶ Timglaset, som utgör Sveriges planeringsansvar, är i behov av en tjockare midja. Som Regionförbundet Östsam föreslår så anser jag att den, traditionellt sett, smala midjan bör fyllas med beslutsfattare över de så kallade ”regionala funktionerna.” Det vill säga, de funktioner som är av regionalt intresse och vars geografiska utbredning sträcker sig över flera kommuner. Den planering som påverkar vårt resande, t.ex. infrastruktur, kollektivtrafik, bebyggelse och regionala besöksmål är några konkreta exempel på regionala funktioner. Andra frågor är och bör förbli kommunala eller mellankommunala.

Vid utformningen av en ny hård infrastruktur för planering är det viktigt att den är tillräckligt ”mjuk” för att vara öppen för ständiga samhällsförändringar. Med största

¹³⁶ Cars, Engström (2008) s. 117

sannolikhet kommer planeringsförutsättningar och villkor att fortsätta förändras i rasande takt. Planen är inte att fångsla in planeringsprocesserna i nya fasta strukturer med förutbestämda roller. Utmaningen blir istället att utforma en hård infrastruktur som är öppen för dessa förändringar och dessutom uppmuntrar till kommunikativa planeringsformer. Genom att kommunerna och regionförbunden har huvudansvaret för olika funktioner tydliggörs ägandet av olika frågor. Planeringen av de olika funktionerna har ändå, i många fall, betydelse för flera planeringsnivåer. Det är därför oerhört viktigt att det finns en *tydlig länk* mellan de olika planeringsnivåerna. Med bakgrund i denna studie föreslår jag att denna länk ska byggas stark genom kommunikativa planeringsprocesser. Ett större mandat till Regionförbundet skulle förhindra den paradoxala situation som den regionala planeringen idag hamnat i och underlätta för en sådan utveckling

Utifrån uppsatsens premisser kan jag konstatera att modellen Forum-Arena-Court är en lämplig modell att ha som utgångspunkt vid den regionala planeringsprocessen. Mycket tid i forumet, belysande av målkonflikter och sökandet efter balans mellan konsensus och spets är tre framgångsfaktorer som går att identifiera i denna fallstudie. En fälla att akta sig för vid applicering av den kommunikativa planeringsteorin är ”för mycket konsensus”. Den största nackdelen med den kommunikativa planeringsteorin är, enligt mig, att den är lätt att missuppfatta. Kritiker av teorin pratar om konsensus som ett ouppnåeligt mål i en pluralistisk värld präglad av skillnader och konflikter. Det den kommunikativa planeringsteorin säger är dock att planer och planering måste tillåtas att innehålla konkurrerande diskurser och att det i den kommunikativa planeringens hjärta ligger att *hantera* dessa. De konkreta och i vissa fall kontroversiella, rekommendationerna i Östergötlands RUP är ett exempel på hur den regionala planeringen kan komma ifrån ”för mycket konsensus”-problematiken och istället samlas kring målkonflikter.

Sveriges regioner blomstrar inte. De innehar inte heller en funktion som utvecklingsmotorer. Detta beror inte på en avsaknad av kompetens eller att regionerna inte gör sitt jobb. Nej, Sveriges regioner har helt enkelt hamnat i utkanten av det svenska planeringssystemet och har svårt att ta sig in och hitta sin roll. Den sammanfattande slutsatsen för denna uppsats är att Sverige behöver utforma ett nytt planeringssystem, där de regionala organen får större mandat, där det finns en öppenhet för ständiga omvärldsförändringar och vars struktur uppmuntrar till kommunikativa planeringsprocesser som kan länka samman de olika planeringsnivåerna.

7.2 Avslutande reflektioner och vidare forskning

Denna uppsats avslutas med några reflektioner som dykt upp under arbetets gång, men som inte är direkt kopplade till uppsatsens frågeställningar. En frågeställning som ofta dyker upp i dessa sammanhang är vilken roll planeraren bör ha. Som tidigare nämnts i teorikapitlet så bör planerare, enligt Webber, fungera som processledare istället för

sakkunniga experter. Denna tankegång är även framträdande i den kommunikativa planeringsteorin. En kommuntjänsteman uttrycker att tjänstemännen på Regionförbundet bör ta just en processledarroll för att undvika att regionen och kommunerna planerar för två olika typer av samhällsutveckling. Jag tror dock att det finns en stor fara med att planerare blir *endast* processledare. För att Regionförbundet ska få förtroende från regionens alla aktörer räcker det inte med kunskap om projektledning och gruppdynamik. Det behöver tillika finnas en stor kunskap om sakfrågorna för att de ska få mandat att driva en regional planeringsprocess. Enligt den kommunikativa planeringsteorin är kunskap från alla de som påverkas av en regions utveckling värdefull i planeringsprocessen. Den information och kunskap som de berörda besitter går inte att sätta i en hierarki. Därför bör det inte finnas några gränser för vilka som ska ha möjlighet att delta i en planeringsprocess. En tjänsteman på Regionförbundet hävdar, i motsats till detta, att samverkan bör ske utifrån beprövad vetenskap och framförallt inkludera de parter som har störst kunskap i den fråga som diskuteras. Tjänstemannen har erfarenhet av att föra en dialog där deltagande parter inte har varit insatta i ämnet. För att avgöra vilka som ska inkluderas i en regional planeringsprocess bör dessa frågor resoneras kring; Hur värderas olika typer av kunskap? Är somliga aktörer viktigare än andra? Finns det objektiv kunskap? Vem berörs av regionens utveckling? Finns det risker med en för stor inkludering eller exkludering i processen?

Under insamlingen av uppsatsens material blev det klart för mig att många ser en svårighet i att bedriva långsiktig planering. Detta gäller både den regionala planeringen och den kommunala översiktsplaneringen. Frågan är hur visioner som är långsiktiga kan bli intressanta för berörda parter *idag*? Kan den långsiktiga planeringen bedrivas på något annat sätt, t.ex. delas upp i mer kortsiktiga mål? En av slutsatserna i denna uppsats är att planmonopolet har förlorat både sin rationalitet och legitimitet i dagens rådande förutsättningar. Detta gäller framförallt i de mindre kommunerna, där det är sällsynt att invånarna lever sina dagliga liv inom kommunens gränser. Sveriges kommuner är av olika storlek och har olika geografiska lokaliseringar vilket gör att förutsättningarna dem emellan skiljer sig åt väsentligt. Jag vill därför väcka frågan om kommunsammanslagningar skulle kunna vara ett alternativ till att avskaffa planmonopolet?

I planeringssammanhang pratas det ofta om att *möta utvecklingen* och att anpassa planeringen efter invånarna. Med detta förhållningsätt accepteras inte bara den utveckling och det beteende som existerar utan det förstärks dessutom. Frågan är om detta förhållningssätt hämmar planerarna att se alternativa vägar? Min uppfattning är att planerare i större utsträckning bör se till det essentiella, vad som ska uppnås med en viss utveckling eller ett beteende. På så sätt tror jag att fler av våra uppsatta mål kan förverkligas.

Jag vill med denna uppsats uppmuntra till vidare forskning kring ovanstående reflektioner, men också kring uppsatsens huvudämne, den regionala planeringsprocessen. Hur ska de regionala organen få betydelse för den svenska planeringen? Hur skulle ett nytt planeringssystem (den hårda infrastrukturen), mer konkret, kunna utformas? Krävs en ny politisk organisation?

Referenser

- Allmendinger, Philip. (2002) *Planning Theory*. United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- Ansvarskommittén (2007) *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. SOU 2007:10
- Boverket. (2011a) *Rumslig utvecklingsplanering. Länken mellan regionalt tillväxtarbete och kommunal översiktsplanering*. Karlskrona
- Boverket (2011b) *Språngbräda för nya Plan- och Bygglagen – åtta pilotprojekt*. Karlskrona.
- Bjereld, Ulf. Demker, Marie. Hinnfors, Jonas. (2009) *Varför vetenskap?: om vikten av problem och teori i forskningsprocessen*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Brand, Ralf. Gaffikin, Frank. (2007) Collaborative Planning In a Uncollaborative World. *Planning Theory, Volume 6*, s- 282-313
- Cars, Göran. Engström, Carl-Johan. (2008) *Stadsregioners utvecklingskraft – Trender och nya perspektiv* Stockholm: STOUT, KTH
- Christensen, Lars. Kempinsky, Peter. (2004) *Att mobilisera för regional tillväxt. Regionala utvecklingsprocesser, kluster och innovationssystem*. Lund: Studentlitteratur.
- Denscombe, Martin. (2009) *Forskningshandboken – för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskapen*. Lund: Studentlitteratur AB
- Engström, Carl-Johan. Fredriksson Charlotta. Hult, Anna. (2010a) *ÖP-RUP. Från svag länk till plattform för utvecklingskraft*. STOUT, KTH.
- Engström, Carl- Johan. Fredriksson, Charlotta. (2010b) *Regionala bilder och översiktsplanering*. Stockholm: Institutionen för samhällsplanering och Miljö STOUT, KTH.
- European Commission. (1999) *ESDP European Spatial Development Perspective. Towards balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*. Luxembourg.
- Fainstein, Susan. (2012) Kap 8. Planning Theory and the City. I *Readings in planning theory*. 3. uppl. Fainstein, Susan and Campell Scott (red), West Sussex: Blackwell Publishers Lth
- Healey, Patsy. (1997) *Collaborative planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. Hampshire: Palgrave
- Healey, Patsy. Hull, Angela. Madanipour, Ali. (2001) *The Governance of Place. Space and planning processes*. Hampshire: Ashgate Publishing Company.
- Healey, Patsy. (2012) Kap 12 Traditions of Planning Thought. I *Readings in planning theory*. 3. uppl. Fainstein, Susan and Campell Scott (red), West Sussex: Blackwell Publishers Lth

- Jonsson, Ola. (2008) *Regionalt tillväxtarbete- samverkan och mellanorganisatorisk kommunikation. En analys av RTP processen i Skåne 2003-2006*. Lunds universitet
<http://www.lunduniversity.lu.se/o.o.i.s?id=12683&postid=1779423>
- Nyström, Jan. (2003) *Planeringens grunder. En översikt*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Purcell, Mark. (2009) Resisting neoliberalization: communicative planning or counter-hegemonic movements. *Planning Theory, Volume 8*, s. 140-165
- Regionförbundet Östsam (2011) *Regionbeskrivning Östergötland 2011*.
http://www.ostsam.se/files/1430_Regionsbeskrivning%20%C3%96sterg%C3%B6tland%202011.pdf (Hämtad 2013-05-08)
- Regionförbundet Östsam. (2012) *Regionalt utvecklingsprogram för Östergötland >2030*.
- SFS 2010-900. *Plan- och bygglagen*. Stockholm, Justitiedepartementet.
- Statistiska centralbyrån. Statistik Östergötlands kommuner.
http://www.scb.se/Pages/TableAndChart___345302.aspx (Hämtad 2013-05-14)
- Teorell, Jan. Svensson, Torsten. (2007) *Att fråga och att svara. Samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Författarna och Liber AB
- Tillväxtverket. (2012) Fa-regioner.
<http://www.tillvaxtverket.se/huvudmeny/faktaochstatistik/regionalaindelningar/faregioner.4.21099e4211fd8a8c87b800017664.html> (Hämtad 2013-05-03)

Tabell- och figurförteckning:

Tabell 1. Befolkningsmängd intervjuade kommuner, 2012. *Källa: Statistiska centralbyrån* (Hämtat 2013-05-17) s. 24

Figur 1. Karta över Östergötland och dess kommuner. *Källa: National Geographic* (Hämtat 2013-05-23) s.25

Bilaga A: Intervjuade tjänstemän

Gustavsson, Leif; planeringschef, Vadstena kommun. Intervju 2013-02-19

Fransson, Pär; kommunchef, Ydre kommun. Intervju 2013-02-20

Liljeblad, Kikki; samhällsplanerare, Finspång kommun. Intervju 2013-02-25

Apelgren, Linda; översiktsplanerare, Norrköpings kommun. Intervju 2013-02-26

Arumskog, Ulf; utvecklingsledare, Norrköpings kommun. Intervju 2013-02-26

Brofeldt, Carina; utvecklingschef, Mjölby kommun. Intervju 2013-02-27

Grönesjö Norén, Jenny; översiktlig planerare, Mjölby kommun. Intervju 2013-02-27

Elfström, Karin; chef översiktsplanering Linköpings kommun. Intervju 2013-02-28

Sjögren, Leif; stadsbyggnadschef, Motala kommun. Intervju 2013-03-01

Sandler, Pär; samhällsbyggnadschef, Söderköpings kommun. Intervju 2013-03-04

Göransson, Ture; stadsarkitekt, Kinda kommun. Intervju 2013-03-06

Tingvall, Pia; kommunstyrelsens ordförande, Kinda kommun. Intervju 2013-03-06

Helander, Mats; chef samhällsbyggnad, Regionförbundet Östsam. Intervju 2013-04-24

Lund, Jan-Erik; strateg, Regionförbundet Östsam. Intervju 2013-04-24

Bilaga B: Intervjuguider

Regionförbundet Östsam:

Hur såg processen kring framtagandet av RUP ut?

Vilka aktörer och intressenter var inblandade i processen?

Sker det någon typ av uppföljning av RUP (t.ex. för rekommendationerna)?

Hur anser ni att processen för regionalt utvecklingsarbete bör se ut?

Hur skapas det förtroende som kan leda fram till brett förankrade regionala strategier?

Vilka synpunkter har framförts om processen från deltagande parter?

Hur ser ni på den lagstiftning som berör det kommunala och det regionala ansvaret för planering?

Kommunerna:

Vad är din kommuns roll i regionen?

Vilka är era utmaningar i ett regionalt perspektiv?

Vad behöver din kommun för att stärka eller upprätthålla sin roll i regionen?

Vilka behov/ Vilken nytta ser du i att ta fram gemensamma strategier?

Hur ser du på det regionala arbetet i Östergötland och hur kan det utvecklas?

Hur ser du på processen för det regionala arbetet (t.ex. RUP-processen)?

Hur tror du att samordningen mellan den kommunala översiktsplaneringen och det regionala tillväxtarbetet kan förstärkas? Finns det ett behov av detta?

Hur ser du på en eventuell regional fysisk planering? Ser du någon nytta i din kommun med att vissa rumsliga funktioner planeras på regional nivå?!

Vilka tycker du är de viktigaste frågorna att ta med sig i arbetet med en regional strukturplan?