

Lundalänken

En planeringsprocess i nutid

Abstract

What is planning? It is easy to see planning as something who happens between decisions and implementations. But planning can also be viewed as decision-making. There are many different forms of planning. Judith Innes and David Booher say that there are four types of planning especially important. These forms of planning are included in most, if not all, policy processes accordingly to them. The models are The Technical Bureaucratic Model, The Political Influence Model, The Social Movement Model and The Collaborative Model. My purpose in this paper is to examine if these forms of planning affect and how they affect the policy process included Lundalänken. The results showed that all forms of planning were in the process but an important part of planning was the interaction between The Technical bureaucratic Model and The Political Influence Model as they legitimized each other against the planners who practice the Social Movement Model. The collaborative planning is present in the policy process, but the planning is not as open as Innes and Booher want it to be.

Keywords: Lundalänken, Planning, The Technical Bureaucratic Model, The Political Influence Model, The Social Movement Model, The Collaborative Model

Words: 9996

Innehållsförteckning

1 Inledning.....	1
1.1 Problem och Syfte.....	1
1.2 Frågeställning.....	2
1.3 Metod och avgränsningar.....	2
1.4 Material.....	3
1.5 Definition av viktiga begrepp.....	4
2 Teoretiska utgångspunkter.....	5
2.1 Relationen mellan planeringsmodellerna.....	5
2.2 Den teknokratiska modellen.....	6
2.3 Den politik influerade modellen.....	7
2.4 Sociala mobiliseringsmodellen.....	8
2.5 Den kommunikativa modellen.....	9
2.6 Avslutande diskussion.....	11
3 Undersökning.....	12
3.1 Den teknokratiska planeringen i Lundalänken.....	12
3.2 Politiseringen i planeringen ökar processens legitimitet	15
3.3 Sjukhusledningen och universitet organiserar sig utanför processen.....	18
3.4 Samarbeten med öppen diskussion.....	20
3.5 Avslutande reflektion.....	22
4 Slutsats.....	23
5 Källförteckning.....	26
5.1 Intervju	26
5.2 Övriga referenser.....	26

1 Inledning

Skåne-regionen står inför stora förändringar som ska ske på väldigt kort tid. I Lund arbetar regionen och kommunen med etableringen av ESS/Max IV. Vad innebär denna etablering för den övriga stadsplaneringen? I en förstudien *ESS i Lund – effekter på regional utveckling* beskriver Pricewaterhouse Coopers(PwC) stora problem inom infrastrukturen vid en ESS/Max IV etablering. Infrastrukturen står inför många utmaningar som till exempel överbelastning (Region Skåne 2009: 12). Ett konkret svar på dessa problem idag är Lundalänken, men vad är Lundalänken? Denna fråga är inte så lätt att besvara. När jag själv skulle besvara denna fråga för första gången blev svaret att det är fyra busslinjer som går mot Brunnsnäs. Detta enkla, men också bristfälliga svar är nog väldigt vanligt förekommande idag. Det är nog inte många som vet att Lundalänken som projekt förekommit sedan slutet av 1980-talet. Projektet är alltså en lång process eller snarare flera långa processer där aktörer kommit och gått.

1.1 Problem och Syfte

När vi tittar på en policyprocess så är det lätt att definiera vissa tidpunkter som till exempel när en idé föds av ett möjligt problem som i sin tur leder till en målformulering. Målformuleringen kommer så småningom leda fram till ett politiskt beslut som efterföljs av ett genomförande. När man ser en policyprocess på detta sätt kan det vara en aning konstig att en sådan process kan ta så lång tid. Titta på Lundalänken där tanken om spårbunden trafik har funnits sedan slutet av 1980-talet. Man ska vara medveten om att Lundalänken har gått framåt relativt snabbt i jämförelse med andra processer, men frågan kvarstår. Var har alla år tagit vägen? Svaret är givetvis att Lundalänken har och är inne i en planeringsprocess som tar lång tid. Planeringen är en väldigt viktig del i en policyprocess, men trots det kan det vara svårt att precisera vad planering är. Detta är givetvis ett problem när planering hamnar i någon form av gråzon medan beslut och genomförande är viktiga diskussionsämnen. Men man ska vara medveten om att planering också kan betraktas som en beslutsprocess där man förhåller sig till många frågeställningar under lång tid. Enligt Håkan Magnusson innebär detta att planeringens processer därför blir särskilt komplexa (Magnusson 2010: 26f). Planering är också en process som kan genomföras på många olika sätt. I denna uppsats kommer jag att titta närmare på dessa planeringsalternativ i Lundalänken som fortfarande är en pågående process. Mitt syfte i denna uppsats är att granska vilken karaktär planeringen har och hur planeringen påverkar Lundalänken som policyprocess.

1.2 Frågeställning

Nu när jag har preciserat mitt syfte så är tanken att jag ska formulera en eller flera frågeställningar. Jag har valt att formulera en frågeställning som lyder:

- Vilka former av planering går det att urskilja i Lundalänken och vilken påverkan har planeringen på policyprocessen?

Som jag sagt tidigare och som jag preciserar i min frågeställning så tror jag att finns olika former av planering samt att det går att urskilja olika former av planering i Lundalänken. Men trots detta så tror jag att den traditionella formen av planering eller med ett annat ord den teknokratiska planeringen är dominerande i denna process. Det finns två skäl till mitt antagande och det första skälet är att processen inte har varit så omdiskuterad. Det andra skälet är att processens policyområde borde vara en relativt konfliktfri. Detta är dock ett antagande och som än så länge inte är bevisad.

1.3 Metod och avgränsningar

Min metod i denna uppsats är vad Peter Esaiasson med flera benämner som en kvalitativ textanalys. Författarna skriver att denna metod består av att med noggrann läsning av sitt material ta ut det väsentliga ur texterna. Poängen med denna metod är att det eftersökta materialet ofta ligger dolt i texten (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson & Wängnerud 2006: 233). Den kvalitativa textanalysen kommer därför vara nödvändig för att kunna säga vilken form av planering som används i processen eftersom den kommer vara dolt i texten. Analysen som jag kommer genomföra består också av att klassificera mitt material efter vad författarna kallar idealtyper (ibid. 235). Dessa idealtyper kommer från Judith Innes och David Boohers planeringsmatris där de visar relationen mellan fyra planeringsmodeller. Valet av just dessa planeringsmodeller kommer diskuteras närmare i nästa kapitel.

Jag har också använt mig av en kvalitativ forskningsintervju som enligt Steiner Kvaless definition är en intervju som tekniskt sätt är halvstrukturerad med inslag av ett vardagligt samtal. Som hjälpmedel används en intervjuguide med vissa teman eller förslag på frågor (Kvale 1997: 32). Intervjun som jag gjorde med Christian Rydén var till stor del ett vardagligt samtal. Jag hade en intervjuguide med fyra stora frågor som fokuserade på olika aspekter på processen. Anledningen till detta var för att jag inte hade något klart fokus på uppsatsen vid intervjutillfället och försökte få en överblick över hela processen. Man kan se intervjun som ett informativt samtal där jag försökte få inblick i hela processen. Mina frågor vid detta tillfälle var:

- Hur kan man se på Lundalänken som policyprocess? Finns det några viktiga tidpunkter?
- Vilka former av samarbete och samverkan finns det i policyprocessen?
- Hur stor betydelse har aktörerna haft för processen? Vilka är aktörerna?
- Finns det några problem ur demokratisynpunkt i processen? Varför eller Varför inte?

Mina avgränsningar är att jag genomför en fallstudie eller med andra ord undersöker planeringen enbart i policyprocessen Lundalänken. Min tidsperiod sträcker sig från slutet av 1980-talet när idén om Lundalänken föds fram till dagens stora fråga. Hur ska finansieringen av spårbunden trafik se ut?

1.4 Material

Materialet består av material från Stadsbyggnadskontoret i Lund som beskriver processen. Viktigt material där ifrån är *Lundalänken – en genväg för kollektivtrafiken i Lund* som beskriver processens början fram till år 2003 samt *Snabbspårväg på Lundalänken 2014 – Projektbeskrivning och strategi för genomförande* från år 2008. Det finns också material från Region Skåne såsom Beslutsförslag och protokoll från den regionala Tillväxtnämnden. Det finns också andra utredningar som är gjord av den privata aktören Trivector Traffic AB, men de flesta utredningar i denna uppsats har tagits fram av offentliga myndigheter från Lunds kommun och i samarbete med andra kommuner i Öresundsregionen i samråd av privata aktörer. Exempel så sådana utredningar är *Lätt spårtrafik i Skåne – en inledande studie* från år 2007.

Jag kommer också att använda mig av en intervju där jag intervjuar Christian Rydén från Stadsbyggnadskontoret som är trafikplaneringschef och ansvarig för Lundalänken idag. Resultatet av detta samtal som varade i 40 minuter var enligt min uppfattning att jag fick en god uppfattning om processen, men samtidigt kan jag inte utesluta att denna tidsbrist kan påverka mitt resultat och det bör jag vara medveten om. Det går också att diskutera i källkritiska termer om intervjun hade blivit bättre om min intervjuguide hade haft ett klart fokus. Det är mycket möjligt, men samtidigt fick jag ändå ut mycket av intervjun och jag har annat material som gör att jag inte direkt är beroende av en preciserad intervjuguide. Jag kommer också att komplettera materialet med några utvalda tidningsartiklar från Sydsvenskan. Jag upplever mitt material som en väldigt bra utgångspunkt eftersom det är primära källor från aktörerna som är delaktiga i Lundalänkens arbetsprocess. Det finns också många ingångar eftersom materialet kommer från olika aktörer i processen.

1.5 Definition av viktiga begrepp

I uppsatsen finns det två viktiga begrepp som är svåra att hålla isär. Dessa begrepp är planering och policyprocess. För att kunna särskilja dessa begrepp tänker jag först ta ansats ur den rationella teoribildningen som förklarar policyprocessen i olika steg. Dessa stadier brukar kallas för Stadiemodellen. Stadiemodellen brukar bestå av stegen:

- problem
- problemdefinition
- identifiera alternativa lösningar
- jämföra lösningarnas nytta
- välja den bästa lösningen
- implementera lösningen
- utvärdering

Efter dessa utgångspunkter skulle begreppet planeringen förekomma mellan punkterna identifiera alternativa lösningar och implementera lösningen. Det finns dock problem att se policyprocessen som en process i steg. Enligt Wayne Parsons finns det många kritiker som menar att verkligheten är betydligt mer komplicerad (Parsons 1995: 77ff). Abdul Khakee menar också att begrepp såsom planering och utvärdering som är den sista punkten i stadiemodellen bör ses som oskiljaktiga eftersom en bra planering bygger på en utförlig utvärdering. Han menar att det är oriktigt att påstå att utvärdering enbart är en bakåtriktad aktivitet. Utvärdering är också prospektivt där resultat i förväg bedöms. Utvärdering och planering kopplar Khakee ihop med implementering där han skriver att den rationella planeringsforskningen utgår ifrån att en godkänd planeringsplan kommer genomföras automatiskt. Han menar att detta är felaktigt eftersom en löpande utvärdering kan innebära att planeringsplanen kan korrigeras under implementeringen (Khakee 2000: 15f & 18f).

Slutligen konstaterar jag att planeringen är en del av policyprocessen, men det går inte att placera planeringen i en viss fas. Planering förekommer löpande under hela processen. Det som kanske är mer intressant är vilka former av planering aktörerna använder sig av för att uppnå sina mål med policyprocessen.

2 Teoretiska utgångspunkter

Mitt fokus i denna uppsats är Lundalänkens planeringsformer. Jag ska undersöka vilket uttryck planeringen tar i processen. Begreppet planering kan uppfattas en aning diffust. Vad innebär planering? Enligt Innes och Booher finns det fyra viktiga modeller inom planeringsteori. Enligt författarna har dessa modeller en gemensam påverkan på de flesta om inte alla policyprocesser (Innes & Booher 2004: 51). Modellerna som Innes och Booher refererar till är:

- The Technical Bureaucratic Model, från och med nu kommer jag att kalla modellen för den teknokratiska modellen.
- The Political Influence Model, från och med nu kommer jag att kalla modellen för den politik influerade modellen.
- The Social Movement Model, från och med nu kommer jag att kalla modellen för sociala mobiliseringsmodellen.
- The Collaborative Model, från och med nu kommer jag att kalla modellen för den kommunikativa modellen.

I detta kapitel kommer jag redogöra för dessa planeringsmodeller var för sig och komplettera med annan lämplig teori, men först kommer jag förklara relationen mellan dem.

2.1 Relationen mellan planeringsmodellerna

Jag ska nu redogöra för relationen mellan dessa modeller och förklara varför dessa modeller tillsammans är fruktbara att tillämpa på Lundalänken. Enligt Innes och Booher är dessa modeller fruktbara i olika situationer av en policyprocess. Dessa situationer är i sin tur beroende av variablerna diversity och interdependence, där diversity syftar till huruvida aktörer har samma mål eller om det finns olika uppfattningar hur policyprocessen ska genomföras. Interdependence syftar till huruvida aktörerna i processen har ett ömsesidigt beroende gentemot varandra eller om de är oberoende. Dessa förhållanden mellan diversity och interdependence skapar en matris(se Figur 1 på nästa sida) som förklarar vilken situation en policyprocess befinner sig i där olika planeringsformer passar in i olika situationer. Dessa modeller kan visserligen samexistera i en process, men enligt Innes och Booher innebär relationen mellan dem att de blir konkurrerande planeringsalternativ i processen där utövare misstror eller föraktar utövare som praktiserar en annan modell (ibid. 51f).

Exempel på detta som Innes och Booher tar upp är relationen när variabeln interdependence är låg och där teknokratiska planerare kan vara förbittrade på politiskt influerade aktörer i policyprocesser eftersom de är ointresserade av deras tekniska analyser. Ett annat exempel är när interdependence är hög där planerare som tillämpar social mobilisering betraktar planerare som tillämpar kommunikativ planering som svikare som kompromissar med andra aktörer som har andra mål och agendor (ibid. 52).

		Diversity	
		low	high
Interdependence of interests	low	Technical Bureaucratic Convincing	Political Influence Coopting
	high	Social Movement Converting	Collaborative Coevolving

Figur 1: De viktigaste planeringsalternativen i relation till varandra.
Källa: Innes & Booher 2004

För att koppla dessa planeringsmodeller till Lundalänken och kanske den viktigaste frågan. Varför är dessa modeller intressanta när man undersöker Lundalänkens planering? Enligt Innes och Booher är dessa planeringsmodeller väldigt tongivande i många eller alla policyprocesser. Lundalänken är en lång process. Under processen kommer projektet utsättas för externa och interna händelser som ändrar förutsättningarna. Relationen mellan diversity och interdependence visar att aktörerna kan ändra planeringens karaktär eller planeringsform för att kunna bemöta nya förutsättningar i processen för att uppnå policyprocessens mål. Förutsättningar kommer ändras över tid vilket förklarar varför alla dessa planeringsmodeller är tongivande i nästan alla policyprocesser. Från och med nu kommer begreppen Diversity och Interdependence kallas för mångfald respektive ömsesidigt beroende.

2.2 Den teknokratiska modellen

Som vi ser i figur 1 så handlar denna planeringsform om att övertyga andra aktörer genom analys att det finns ett rätt tillvägagångssätt i varje policyprocess. Därför passar denna modell när det bara finns ett intresse där aktörerna är överens om vad och hur processen ska implementeras. Vid en sådan överenskommelse är det vanligtvis byråkratin som sköter implementeringen och det finns en hierarkisk kedja som efterföljs. De tekniska planerarna med sin analys har blivit förknippade med rationalitet

och byråkrati där de av tradition väljer att ignorera att det finns olika intressen. Deras grundsten är istället att analysera fram det bästa alternativet för att uppnå målet som redan är fastställt. Enligt Innes och Booher uppfattas dessa planerare som oberoende gentemot de politiska aktörerna, de folkvalda, eller att de följer en viss politisk agenda. Hursomhelst har de inget ansvar som byråkrater att framhäva olika politiska mål (ibid. 52f). Eller som Patsy Healy formulerar när hon skriver att det är viktigt i detta planeringsalternativ att skilja mellan fakta och värdegrund där det sistnämnda inte är relevant inom den teknokratiska planeringen. Värdegrunden ska istället komma från den politiska processen och byråkraterna är ett hjälpmedel för att uppnå en fastställd värdegrund eller att optimera den som Khakee skriver (Healy 1997: 24 & Khakee 2000: 26). En viktig notering är också att den teknokratiska planeringen inte nödvändigtvis behöver göras av byråkrater. Denna planering kan också genomföras av konsultföretag som fått i uppdrag att utreda och planera av en politisk instans (Nyström 2007: 65).

Som vi kan se är det inte bara byråkrater som praktiserar denna planeringsform. Grunden är istället att aktörerna eller planerarna gör utvärderingar som för att uppnå en optimering. Khakee skriver att arvet från den rationella modellen var att lita på prognoser. Modellens hypotes var att eventuell osäkerhet i planeringen som planeraren kunde möta vid en utvärdering var kvantitativ. Därför var det förflutna en bra grund när planeraren skulle utveckla prognoser. Något som är noterbart är att under 1970-talet började denna hypotes ifrågasättas. Forskare menade istället enligt Khakee att osäkerheten låg i det kvalitativa (Khakee 2000: 29f). Denna form av planering kallar Khakee för strategisk planering och mitt tycke bör den inte uteslutas ur den teknokratiska modellen. Den strategiska modellen är en utveckling av den rationella modellen och är lika teknokratisk eftersom fokuset är att uppnå goda prognoser. Utvecklingen med att angripa eventuell osäkerhet kvalitativt innebär att planeraren måste vara mer flexibel. Alternativa planer skapas där lösningarna kan ändras när det tillkommer ny information. Den strategiska planeringen avfärdar en planeringsprocess med bestämd ordning och kännetecknas av stegvisa framsteg (ibid. 30).

Min uppfattning i denna uppsats är att den svenska planeringen fortfarande är väldigt teknokratisk. Jag utesluter inte andra planeringsmodeller i denna uppsats och har samma uppfattning som Innes och Booher att olika former av planering kan förekomma samtidigt eller under olika perioder av processen. Trots detta är min uppfattning att denna modell är underskattad och att denna form av planering har varit mer tongivande än andra former av planering i Lundalänken.

2.3 Den politik influerade modellen

Om vi tittar i figur 1 så ser vi att denna modell går ut på att knyta till sig andra aktörer och resurser med hjälp av politisk legitimitet. Den politiska legitimiteten får aktörerna genom att involvera deras projekt med andra processer och program för att kunna ta åt

sig äran. Projektens utfall och resultat som var viktigt i den teknokratiska modellen är inte relevant i denna modell. Istället är det aktörernas förhandlingsposition som står i fokus där starka aktörer med sin legitimitet kan förhandla till sig fler resurser. Enligt Innes och Booher har dessa aktörer möjligheter att förhandla fram politisk fred i kommuner såväl som regional nivå på grund av denna legitimitet trots att det finns aktörer med andra mål. Dock har detta alternativ problem när aktörerna har ett ömsesidigt beroende gentemot varandra. För att de politiska aktören ska kunna behålla sin makt krävs det att de andra aktörer inte ser samarbetet som ett ömsesidigt beroende och istället förlitar sig på honom (Innes & Booher 2004: 52f).

Denna planeringsteori kommer ursprungligen från Edward Banfields bok *Political Influence* där han beskriver det politiska livet i Chicago. Han ger en dyster beskrivning av politiken där det finns många starka aktörer, men ingen aktör är tillräckligt stark för att genomföra en policy på egen hand. Därför tenderar varje beslut att bli en kompromiss om inte beslutet fördröjs (Banfield 1961: 235). Att fördröja ett beslut är därför den rationella strategin för dessa aktörer där de inväntar och iakttar opinionen. Banfield har samma uppfattning som Innes och Booher hur dessa aktörer kan knyta till sig andra aktörer för att få en policyprocess genomförd. Banfield menar att denna strategi också används när vissa aktörer vill skapa sig legitimitet för att förstöra en policyprocess. Som jag sagt tidigare är det viktigt för aktöreren att inte lägga sig i diskussionen utan att överlåta detta till det civila samhället och medborgarna. Diskussionen ska alltså föras av ledare i det civila samhället och media som till exempel dagstidningar. När dessa diskussioner har lett fram till en allmän åsikt om policyprocessen och om åsikterna är gynnsamma för politisk influerade aktörer är väntan över. Nu kommer aktören utnyttja opinionen för att knyta till sig aktörer som tidigare har varit negativa till hans agenda med sin nyvunna legitimitet. På detta sätt kan den politik influerade aktören med allmänhetens åsikter både genomföra eller förstöra en policyprocess (ibid. 252f).

2.4 Sociala mobiliseringsmodellen

Om vi tittar i figur 1 så ser vi att i denna modell är mångfalden låg medan det ömsesidiga beroendet är högt. Detta planeringsalternativ används av aktörer som upplever att deras intressen exkluderas i policyprocesser. Innes och Booher pekar på en vanligt observation i USA där det finns ett nära samarbete mellan politiker och byråkrater där dessa grupper planerar och tillsammans legitimerar de varandras val i processen. Detta samarbete leder till att andra aktörer och deras intressen exkluderas från processerna. Exempel Innes och Booher nämner är miljöorganisationer och grupper som värnar om sociala sedvänjor, men också lokal myndigheter som exkluderas från policyprocesser som påverkar dem. I denna modell väljer aktörerna att organisera sig med aktörer som har samma intressen och bli en politisk kraft utanför processen. En sådan organisation är beroende av stå enade och de använder sig av situationer som

kommer fram i media samt offentliga möten för att ändra policyprocessers karaktär där det inte handlar om att kompromissa. Däremot kan inte exkluderade organisationer hantera olika intressen eftersom deras politiska kraft är beroende av en enad front (Innes & Booher 2004: 53f).

Denna modell är intressant och min uppfattning är att denna modell är vanligare än vad denna uppsats kommer visa. Anledningen till denna utgångspunkt är precis som jag skriver i inledningen. Lundalänken som process har inte varit speciellt tillgänglig för allmänheten. Innes och Boohers kanske vanligaste exempel på organisationer idag som skulle använda sig av denna modell för att påverka är förmodligen miljöorganisationer. Detta är min andra motivering till att denna modell inte kommer ha så stor inverkan på Lundalänken eftersom denna process handlar om kollektivtrafik, men än så länge är det för tidigt att avfärda modellen.

2.5 Den kommunikativa modellen

Om vi använder oss av figur 1 igen så ser vi att detta alternativ måste ha både hög mångfald och ett högt ömsesidigt beroende. Denna modell inkluderar flera aktörer som är oberoende av varandra för att komma fram till lösningar som gynnar olika intressen. Tanken med att inte ignorera olika intressen och idéer är att skapa ett diskussionsforum som bygger på öppenhet. Innes och Booher benämner denna öppenhet som *authentic dialogue* där alla aktörer kan finna gemensamma intressen eller värdegrunder i planeringen (ibid. 37 & 54). Författarna skriver att resultatet av öppen diskussion är att det skapar utbyten och relationer mellan aktörer som annars inte skulle mötas eller samarbeta. Aktörernas närmare relation till varandra tenderar att bli mer personlig och utvecklas till vänskap utanför den professionella nivån. Detta sociala kapital innebär att de väljer bort vissa intressen för att gynna de andra aktörerna och vänskapen. Ett annat resultat av denna planeringsmodell är att det öppnar upp för inläring. Dialogen mellan aktörer som har olika intressen och strategier i en policyprocess ger en ökad förståelse inom forumet hur planeringen ska genomföras. Dessa dialoger i forumet ökar också kreativiteten om aktörerna vågar diskutera utanför ramarna. Innes och Booher menar dock att offentliga myndigheter tenderar att sätta upp ramar och aktörer tenderar att följa dessa (ibid 42ff).

Enligt författarna är denna form av planering inte bara en normativ tanke utan också ett praktisk sätt att planera. Innes och Booher menar att exkluderade aktörer tenderar att förstöra eller försvåra överenskommelser i policyprocesser ändå. Detta kan handla om att de inte delar med sig av viktig information som berör processen eller att processen saknar legitimitet i samhället när aktörer exkluderas. Författarna menar att enligt deras studieobjekt är det bara detta planeringsalternativ som har inneburit fördelaktig planering på regional och lokal nivå. Samtidigt skriver de att dessa samarbeten, på regional och lokal nivå, är ovanliga eftersom myndigheter på dessa nivåer har svårt att

upprätta dem eftersom det motarbetas ofta aktivt av högre nivåer (ibid. 40, 50 & 54).

Gun Hedlund och Stig Montin diskuterar förekomsten av en öppen diskussion mellan olika aktörer, men deras iakttagelser går inte lika långt som Innes och Booher. Den första formen av samarbete i planeringen är det *interkommunala* samarbetet som har ökat i omfattning. Det syftar till samarbeten i planeringen mellan olika kommuner inom olika sakpolitiska områden. Dessa samarbeten brukar främst finnas inom länsgränserna där det kan vara ett formellt samarbete med regionala samverkansorgan, men även utanför. Författarna menar att det finns många olika typer av samarbete som till exempel gemensamma nämnder, kommunala bolag, projekt, avtal eller mer lösliga nätverk (Gun Hedlund & Stig Montin (red) 2009: 25). Den andra formen av samarbete i planeringen är *partnerskapsidén* som har fått stor spridning ute i de svenska kommunerna enligt Hedlund och Montin, men de poängterar att genomförande från kommun till kommun varierar. Författarna gör ett särskiljande mellan lösliga nätverk och ett partnerskap där de menar att ett partnerskap innebär bindande åtaganden. Partnerskapet bygger på samförstånd där det finns ett tydligt sätt att utkräva ansvar och ett delat risktagande. Många av dessa partnerskap är delvis finansierade av EU:s strukturfonder och kommunen som ingått ett partnerskap vänder sig till myndigheter, näringsliv och ideell sektor för att samverka. Hedlund och Montin menar dock att denna samverkan kan leda till falska förhoppningar för aktörer inom partnerskapet eftersom denna samverkan bygger på ett öppet och brett deltagande där alla ska inkluderas (ibid. 25f).

Khakee presenterar också en liknade planeringsform till Innes och Booher's kommunikativa planeringsmodell. Khakee kallar denna planeringsmodell för förhandlingsplanering. Denna form av planering bygger också på ett ömsesidigt beroende där aktörerna anpassar sina ambitioner för att uppnå det bästa utfallet. Skillnaden mellan dessa planeringsformer är dock att förhandlingsplanering inte har samma normativa syfte som kommunikativ planering. Aktörerna kommer att sträva efter egna fördelar. Därför tenderar förhandlingsplanering att bli en kompromiss där alla aktörer får göra avkall för att komma fram till en gemensam lösningen. En annan kontrast är också vilka aktörer som får vara med i samarbetet. Vanligtvis finns det ingen direkt öppenhet gentemot medborgarna som vi också kan se Hedlunds och Montins observationer (Khakee 2000: 33f).

Att plocka in nya begrepp som interkommunala samarbeten, partnerskapsidén och förhandlingsplanering i denna modell kan verka problematiskt och det är jag medveten om, men för mig är det inte något problem utan ett sätt att hitta i denna modell. Dessa begrepp blir också ett sätt att visa att Innes och Booher's matris är en klar förenkling av planeringsformerna. Att urskilja olika former inom denna modell kan ge en klarare uppfattning om vem eller vilka som inkluderas i diskussionerna som bygger på öppenhet.

2.6 Avslutande diskussion

Jag har i denna teoridel presenterat fyra planeringsmodeller och beskrivit relationen mellan dem. En viktig utgångspunkt och lärdom av dessa modeller är att påverkan från en av dessa modeller i en policyprocess såsom Lundalänken inte utesluter att de andra modellerna också påverkar samma process. Min tanke är att dessa modeller ska styra min undersökning och förklara hur planeringen av Lundalänken gått tillväga. För att kunna göra en analys av källmaterialet och för att kunna avgöra hur planeringen går till är det nödvändigt att kunna urskilja arbetsmetoderna i de olika planeringsalternativen som jag har presenterat. Skillnaderna i arbetsmetoder mellan planeringsformerna beror på relationen mellan begreppen mångfald och ömsesidigt beroende. Planeringsalternativen fungerar bäst i olika situationer. Det är väldigt lätt att dela in aktörer i de olika planeringsformerna och se dem som bundna till en viss planeringsform. Det är givetvis ett problem och är nog till viss del bidragande till att begreppet planering kan verka så diffust. Planering och dess olika former bör istället ses som olika arbetsmetoder som fyller olika funktioner och motverkar olika situationer. Det är därför flera planeringsformer förekommer i samma policyprocess och det är inte omöjligt att det är samma aktörer som byter arbetsmetod för att i slutänden uppnå målen med policyn.

3 Undersökning

I detta kapitel kommer jag att redovisa mina resultat. Jag kommer också ha en löpande analys genom detta kapitel. Uppbyggnaden av detta kapitel styrs av mina teoretiska utgångspunkter som är Innes och Boohers planeringsmatris. Planeringsalternativens påverkan på Lundalänken kommer beskrivas i tur och ordning. Min frågeställning lyder:

- Vilka former av planering går det att urskilja i Lundalänken och vilken påverkan har planeringen på policyprocessen?

Något som också bör diskuteras innan undersökning börjar är att Malmöhus Trafik var trafikhuvudman i länet när processen började, men år 1999 slogs Kristianstad län och Malmöhus län ihop efter valet år 1998. Region Skåne tog då över ansvaret av länstrafiken från Malmöhus trafik och Länstrafik Kristianstad. De bildade Skånetrafiken som blev den nya trafikhuvudmannen i länet. Detta kommer nämnas vid behov i undersökningen för att förvirring inte ska ske. Avslutningsvis borde jag också påpeka att processen, som började som idé om spårbunden trafik, har pågått i etapper där man år 1995 började planera för spårbunden trafik under premissen *tänk spår; kör buss*. Busslinjerna och förutsättningarna för spår blev klara år 2003. Sedan dess och fram till idag planerar man för att spårbunden trafik ska genomföras så att sista etappen kan slutföras (Stadsbyggnadskontoret – Tekniska förvaltningen 2003: 1, 3 & 5).

3.1 Den teknokratiska planeringen i Lundalänken

Stadsarkitektkontoret var en stor aktör för Lundalänken i början och det var där idén om spårbunden trafik mellan Lund och Dalby fick fotfäste i slutet av 1980-talet (ibid. 1). Det var Anders Tingvar och Stig Gustafsson på myndigheten som började driva idéerna framåt (CR). Tanken med denna spårslinga var att koppla ihop nya stadsdelar med Lunds stadskärna. Ett tidigt alternativ var att spårslingan skulle gå från stadskärnan via Hardeberga och på så sätt skulle man kunna utnyttja den gamla banvallen. Hardeberga blev också en lösning på Lunds expansionsbehov och lanserades som Hadebergastaden. Spårvägen skulle sedan få två grenar i östra Lund mot Dalby respektive Södra Sandby. Flera studier och konsultutredningar togs fram beträffande trafik och ekonomi. Trots alternativet via den gamla banvallen tog stadsarkitektkontoret fram en alternativ slinga via sjukhuset i norra Lund (Stadsbyggnadskontoret – Tekniska förvaltningen 2003: 1).

År 1990 redovisades översiktsplanen för spårbunden trafik där förslaget var en slinga från Lund Central via sjukhuset och tekniska högskolan till östra Lund. Därifrån skulle slingan dras mot Dalby. Anledningen till att detta förslag antogs i översiktsplanen var för att underlätta det omfattande resandet till och från sjukhuset, universitet, Ideon såväl som andra stora arbetsplatser i nordöstra Lund. Stadsarkitektkontoret försatte sitt arbete och år 1991 kom en ny översiktsplan som förutom att fastställa den tidigare slingan via sjukhuset och universitetsområdet också inkluderade slingan längs Neversvägen söder om Brunnhög mot Hardeberga med grenarna mot Dalby respektive Södra Sandby (ibid. 1).

Tre år har gått sedan idén om spårbunden trafik initierades och dessa år har kantas av planering, men år 1992 händer det något. Projektet får stöd från Lunds kommunfullmäktige när de yrkar på att kommunen ska verka aktivt för att spårbunden trafik ska komma till Lund och frågan om spårbunden trafik blir politiserad. Denna politisering av projektet är nästa viktiga tidpunkt. Översiktsplanen från år 1992 föreslog samma sak som tidigare med undantag av en möjlig fortsättning från Dalby till Veberöd och två eventuella sträckningar från stadskärnan mot Genarp-Sturup. Samma år påbörjade man en fördjupning av översiktsplanen för sjukhuset, universitetsområdet och Ideon där avsikten var att bekräfta ett spårreservat genom området. Det vidare arbetet handlade också om att förankra sina avsikter om spårbunden trafik genom sjukhusområdet hos sjukhusledningen som inte hade anammat kommunens avsikter. Därför utarbetades en strukturplan för sjukhusområdet (ibid. 1).

Som man kan se här kom idén om spårbunden trafik från byråkratin eller den teknokratiska sfären. Vi kan urskilja en rationell planering där planerarna ser ett problem. Lund har ett expansionsbehov. Planerarna tillsätter olika utredningar där olika slingor analyseras för att få fram det bästa alternativet eller med Khakees ord optimera nyttan. I början kan vi därför se vad Innes och Booher skulle kalla för en teknokratisk planering där processen fortfarande är ett infrastrukturprojekt utan politisering. De tre första åren av processen har alltså planerats av planerare från Stadsarkitektkontoret efter den teknokratiska modellen. Arbetsmodellen känns igen där planering går ut på att ta fram prognoser och att planeringen fortfarande är väldigt sluten utan öppenhet. Tyvärr kan jag inte fastställa om planerarna grundar prognoserna på kvantitativ eller kvalitativ osäkerhet eftersom jag inte granskat prognoserna. Men jag kan säga med säkerhet att det finns inslag av kvalitativ osäkerhet eftersom planerarna har olika alternativ var slingan ska dras och det tyder på en planering med stegvis förbättring. Angående prognoser om trafik och ekonomi är min uppfattning att dessa prognoser riktar in sig på kvantitativ osäkerhet där planerna går ut på att systematiskt titta bakåt i det förflutna för att avgör projektets nödvändighet.

När kommunfullmäktige bifaller 1992 års översiktsplan tillkommer en ny aktör, men trots denna aktör råder det fortfarande enighet och ett intresse där kommunfullmäktige yrkar på att verka för att Lundalänken ska genomföras. Man kan se detta som ett samarbete mellan aktörerna med planering efter den teknokratiska modellen. Enligt

Innes och Booher kan de teknokratiska planerarna ha en politisk agenda och i detta fall är det samma agenda som de folkvalda där parterna ger varandra legitimitet. Som vi kommer se så kommer den teknokratiska planeringen fortsätta att vara stark i processen eftersom det råder enighet om vad som ska genomföras.

Under åren framöver skulle Stadsarkitektkontoret ha en stark ställning i planeringen där de tog fram översiktsplaner och detaljplaner över olika etapper av slingan (ibid. 1f). Men det finns en aktör till som hör till den teknokratiska planeringen. Denna aktör är konsultföretaget Trivector Traffic AB som har haft en viktig roll sedan år 1990 enligt Rydén (CR). Men det var först år 1999 deras största bidrag till processen lades fram. Utredningen hette *Lundalänken – Gestaltning och konsekvenser* och var uppdelad i två delar. Den första delen redogjorde för principer, konsekvenser och genomförande där utredningen analyserade vad Lundalänken skulle ha för konsekvenser på trafiken såsom rörlighet och omgivningen såsom miljön. Den andra delen var en mer detaljerad beskrivning av konsekvenser i varje etapp av slingan. Dessa utredningar som Trivector Traffic AB genomförde var beställd av Lunds kommun som hade beslutat att göra en konsekvensbeskrivning och ett gestaltungsprogram för Lundalänken. Dessa utredningar togs fram med hjälp av en arbetsgrupp där kommunens egen byråkrati, Stadsarkitektkontoret, har varit rådgivande i utredningen (Trivector Traffic AB 1999a – 1999b: Förord & Innehåll).

Båda delarna av Trivector Traffic AB:s prognos är utbyggda efter kvalitativ osäkerhet där prognosen ger en bild av dagsläget och ställer det mot en trolig utveckling oberoende av Lundalänken. Det går också att uttyda flexibilitet i prognosen angående genomförandet av etapperna. Prognosen menar att genomförandet måste vägas samman med ekonomi och fysiskt tillgänglighet (Trivector Traffic AB 1999a: 8 & 46). I del två som är en mer detaljerad prognos av varje etapp där olika alternativa lösningar presenteras (Trivector Traffic AB 1999b: 82f). Denna flexibilitet och denna utvärdering över framtiden är kvalitativ prognos samt en del av den teknokratiska planeringen. Om vi härleder tillbaka till Jan Nyström så menade han att teknokratisk planering nödvändigtvis inte behöver utföras av byråkrater. Politiska instanser anlitar i vissa fall konsultföretag vid teknokratisk planering. I Lundalänken har Lunds kommun valt att komplettera byråkratins utredningarna med utredningar från konsultföretaget Trivector Traffic AB, men samtidigt får man uppfattningen att byråkratin och Trivector Traffic AB arbetar väldigt nära varandra. Utredningen *Lundalänken – Gestaltning och konsekvenser* har genomförts med hjälp av en arbetsgrupp som bestod av byråkrater från kommunala myndigheter.

Sedan år 2003 och invigningen av busslinjerna har den teknokratiska planeringen fortsatt. I dagens läge handlar denna planering om att analysera förutsättningarna för en eventuell finansiering av spårbunden trafik. En viktig utredning från år 2008 för det fortsatta arbetet för att uppnå spårbunden trafik i Lund har varit *Snabbspårväg på Lundalänken 2014 – Projektbeskrivning och strategi för genomförande* enligt Rydén (CR). Rydén står själv som huvudförfattare till utredningen och skriver att denna

utredning är en tjänstemannaprodukt som inte har varit föremål för ett politiskt beslut. Denna prognos över Lundalänken visar också inslag av kvalitativ utvärdering där ytterligare etapper berörs som ska kopplas samman som till exempel Staffanstorp. Där förblir planeringen flexibel och flera alternativ hur slingan ska dras ger en stegvis planering (Stadsbyggnadskontoret 2008: Inledning & 8). Vi kan se tydligt att den teknokratiska planeringen har påverkat Lundalänken under hela processen eftersom processen har varit relativt konfliktfri där det råder enighet om vad som ska genomföras. Anledningen till denna enighet mellan olika aktörer är svår att förklara utan att sätta in de resterande planeringsmodellerna i Lundalänkens kontext, men vi kommer stöta på en av anledningarna till denna enighet redan i nästa del som beskriver hur den politiska planeringen har påverkat Lundalänken.

3.2 Politiseringen i planeringen ökar processens legitimitet

Som vi har varit inne på tidigare så blev Lundalänken politiserad redan år 1992 när kommunfullmäktige fastslog att de skulle verka för att processen skulle genomföras. Trots detta fanns det tveksamheter om Lund skulle satsa på spårbunden trafik redan år 1990. Kritiken kom främst från den dåvarande trafikhuvudmannen i länet, Malmöhus Trafik(föregångaren till Skånetrafiken). De tyckte inte att traditionell spårbunden trafik löste trafikuppgifterna i regional skala och därför kunde de inte godta förslaget. Argumenten som de lade fram mot förslaget var att spårbunden trafik hade låg geometrisk standard och det skulle bli dyra investeringar (Statsbyggnadskontoret 2003: 1).

Som vi kommer se senare i kapitlet fick projektet också kritik från sjukhuset och universitet. Men vad var det då som fick kritiken att tystna och som innebar att den teknokratiska planeringen kunde fortsätta. En av anledningarna var att de politiska aktörernas planering enligt Innes och Booher tar åt sig äran av andra projekt samt att visa att Lundalänken har en betydande roll för hela samhällsplaneringen. Detta är lika tydligt med Banfield som skrev att dessa aktörer fördröjer beslut medan de väntar på att den allmänna opinionen ska förändras till aktörens fördel för att få legitimitet. De politik influerade aktörerna håller sig utanför diskussionen och låter tidningar samt ledare i det civila samhället diskutera.

År 1996 framkom det i studier av lokala Agenda 21 att Lunds trafik står för den största miljöpåverkan i staden och då främst genom koldioxidutsläpp. Lunds kommun som har en lång tradition av aktivt miljöarbete och lokala Agenda 21 visade ett stort intresse i att sänka koldioxidutsläpp i kommunen. Deras ambitioner och målsättningar var höga och tanken var att kommunen under en tioårsperiod skulle reducera 1995 års utsläppsnivå med 25 procent. Under samma år lämnades en ansökan om ett lokalt

investeringsprogram för Lund till staten där Lundalänken ingick i ett av fyra trafikmiljöprojekt. Detta ledde till att Miljödepartementet beviljade Lundalänken ett bidrag på 15 miljoner kronor för att det ingick i miljöprogrammet. Lundalänken fick också statliga medel via regionala kollektivtrafikbidrag som skulle finansiera bussterminalen vid Universitetssjukhuset. Lundalänken fick också uppbackning från annat håll. I en förstudie för Lundalänken visade resultaten att en högprioriterad kollektivtrafikförbindelse för bussar som följde en stadsbanas krav borde byggas snarast (ibid. 1f).

Miljövågen fortsatte under år 1997 när kommunen beslutade att ta fram en LundaMats vilket står för Miljöanpassat transportsystem i Lund. Denna konsultstudie skulle ge förslag på trafikmiljömål och utveckling som skulle innebära ett mer miljöanpassat transportsystem som skulle minska trafikens påverkan i Lund. Studien föreslog fem huvudreformer för Lunds kommun där en av dessa reformer var utvecklad kollektivtrafik. I denna reform lovordade studien Lundalänken som en betydelsefull satsning för kollektivtrafiken. Med Lundalänken skulle kollektivtrafiken inte bara bli ett attraktivt resealternativ för bilister från Lund utan också bilister från hela Öresundsregionen. Lund Central och andra terminaler i staden borde utvecklas för att bytena i kollektivtrafiken skulle bli enklare såväl som bekvämare (ibid. 1).

Denna miljövåg blev också en viktig tidpunkt för Lundalänken eftersom projektet inte bara var ett infrastrukturprojekt längre. Projektet var nu en viktig del i att skapa ett miljöanpassat transportsystem och kunde också ses som ett miljöprojekt. Det blev ett utmärkt tillfälle för aktörerna som drev Lundalänken att få över andra aktörer på sin sida nu när projektet var nödvändigt för Lunds miljö. I detta fallet ökade inte bara möjligheterna att stärka projektet gentemot aktörer som fortfarande var kritiska till projektet. Lundalänken som miljöprojekt möjliggjorde också att projektet fick hjälp med finansiering från Miljödepartementet och andra statliga medel via regionala kollektivtrafikbidrag. Detta innebar också att den politik influerade planeringen legitimerade sig själva samt den teknokratiska planeringen där uppslutning innebar enighet och inte en diskussion om olika intressen.

Miljövågen och dess betydelse som börjar med Agenda 21 var stor. Detta var gynnsamt för den politik influerade planering precis som Banfield skriver då aktörerna kunde utnyttja Lunds lokala Agenda 21:s krav på förbättringar i statsmiljön. Att politik influerad planering förekom för att föra processen framåt under denna tid blir tydligt när kommunen söker bidrag från staten för att kunna göra genomföra trafikmiljöprojekt där Lundalänken ingick. Lundalänken fick också ytterligare statliga medel till bussterminal vid Universitetssjukhuset. Jag har inte hittat några tidningsartiklar från denna tid och kan inte uttala mig om hur dagstidningarna uppfattade Lundalänken under denna tid. Men däremot har miljövågen påverkat Lundalänken positiv under en längre period. År 2007 skrev Sydsvenskan om LundaMats framgångar i staten som har varit förebilder för övriga Sverige. Tidningen skriver att de stora framgångarna med LundaMats var Lunds omstrukturering till cykelkommun och Lundalänken (Sydsvenskan 2007). Den positiva

inställning till Lundalänken och dess koppling till miljön har varit utmärkt för planerarna att utnyttja för att driva processen framåt och det finns en klar koppling till Banfields politik influerade planeringen.

Nästa viktiga tidpunkt var år 2003 när hela Lundalänken invigdes för lokal och regional busstrafik. Under samma år gav stadsbyggnadskontoret ut en folder som heter *Lundalänken – en genväg för kollektivtrafiken i Lund* där de berättar om processen från när idén föds till Lundalänkens invigning. De avslutar med att berätta om alla fördelar med Lundalänken som till exempel att Lundalänken underlättar pendling och är skonsamt för miljön (Stadsbyggnadskontoret 2003). Denna folder vänder sig till alla för att öka deras kunskap om Lundalänken. Foldern beskriver Lundalänken som ett infrastruktur- och miljöprojekt, men också som ett lyckat projekt och givetvis är invigningen en stor milstolpe. Denna milstolpe blev ett kvitto för aktörerna att de hade lyckats att genomföra något i processen som de kunde ta åt sig äran av. Speciellt när Lundalänken fick ett positivt genomslag i tidningen *Sydsvenskan* vid invigningen år 2003 där aktörerna tydligt fick legitimitet i den bemärkelsen som Banfield menar. I artikeln står det att Lundalänken lovordas av rektorn för Lunds tekniska högskola och näringslivet i nordöstra Lund. Invigningen var lyckad med 150 gäster och många framförde vänliga ord. Tidningen skriver att invigningsbussarna bara är början och visionen är spårbunden trafik (*Sydsvenskan* 2003). Men det är först när ett annat projekt lanseras i Lund som Lundalänken åter igen blir högaktuell.

År 2007 beslutade den svenska regeringen att de skulle kandidera som värd för forskningsprojektet ESS och i samband med detta gav regeringen Lunds Universitet i uppdrag att skapa ett sekretariat som skulle planera för ett svenskt värdskap samt att börja rekrytera forskare. Under år 2010 fick Sverige och Lund besked att de kommer vara värdar tillsammans med Danmark när Sverige enades med huvudkonkurrenten Spanien den tredje juni (Region Skåne. 2010a). I den förstudie från år 2009 som heter *ESS i Lund – effekter på regional utveckling* som producerades av Pricewaterhouse Coopers(PwC) med Region Skåne som samordnare står det att ESS/MAX IV:s påverkan kommer vara stor, speciellt i vägtrafik, där belastningen kommer vara hög. Rapporten menar också att enligt Skånetrafikens siffror kommer järnvägstrafiken öka med sex procent varje år fram till år 2037. Rapportens bedömning är att alla infrastrukturprojekt som påbörjats innan år 2010 bör vara klara i enlighet med *Öresundsregionen 2025* (Region Skåne 2009: 76f).

Denna förstudie följde Region Skåne upp med att starta två nya projekt om ESS/Max IV och i en av de fördjupade projektbeskrivningarna nämns Lundalänkens relation till ESS/Max IV. Det står att om några år kommer Lunds kommun anlägga spårvägsstråk och längs stråket i nordöstra Lund kommer det finnas möjligheter att skapa starka innovationsmiljöer. De skriver också att målet är att skapa inspirerande mötesplatser i nordöstra Lund som ska kopplas samman med Lundalänken (Region Skåne 2010b: 3&12). Jag tog upp koppling mellan ESS/Max IV och Lundalänken med Christian Rydén. Han menade att Lunds kommun hade velat genomföra spårbunden trafik utan

ESS/Max IV, men att dessa forskningsprojekt har haft stor betydelse för att få andra aktörer intresserade av Lundalänken (CR). Kopplingen mellan ESS/Max IV och Lundalänken finns också i Sydsvenskan där tidningen skriver att det redan råder trafik kaos och att spårbunden trafik är ett bra alternativ på grund av kapaciteten. Artikeln skriver att Lundalänken är betydande för ESS/Max IV, men att Lundalänken troligen hade behövts ändå (Sydsvenskan 2009). Den positiva synen till Lundalänken når åter igen ut till allmänheten vilket den politik influerade planeringen behöver enligt Banfield samtidigt som det finns teknokratisk underlag som kopplar ihop processerna.

Forskningsprojekten ESS/Max IV öppnade dörren för Lundalänken precis som miljövågen gjorde. Det är klart att Sverige och Lund kommer bli värdland för ESS och att det kommer innebära att infrastrukturen måste utökas. ESS/Max IV projektet involverar och är i behov av Lundalänken. Enligt Rydén innebar kopplingen mellan ESS/Max IV och Lundalänken möjligheter eftersom det fick aktörer att förbli positiva gentemot projektet. Det är väldigt viktigt att ESS/Max IV är beroende av Lundalänken eftersom finansiering av Lundalänken med utbyggd spårtrafik inte är klar. Projekt kan inte heller räkna med anslag från staten eftersom Lundalänken inte ingår i statens budgetförslag (CR).

Även här ser vi hur viktig politik influerad planering är för att få processer att gå framåt. Trots att denna planeringsmodell kan vara beroende av den teknokratiska planeringen för att kunna legitimera processer behövs dessa oväntade situationer. När aktörerna verkligen utnyttjar dessa situationer i denna process resulterade det inte bara i legitimitet utan också ett ekonomiskt uppsving för processen med miljöanslagen.

3.3 Sjukhusledningen och universitet organiserar sig utanför processen

Som vi har sett i tidigare delar av uppsatsen så har mitt antagande angående den sociala mobiliseringsmodellens betydelse på Lundalänken varit korrekt. I denna policyprocess har miljövågen istället används för att legitimera spårbunden trafiken i Lund. Detta är inte heller ett initiativ från nationell nivå där Lund tvingats in i processen. Idén om spårbunden trafik har istället kommit underifrån. Det har inte varit många konflikter i processen och de flesta aktörer har varit väldigt positiva till Lundalänken. Men det finns en tidpunkt i processen när en grupp aktörer försökte organisera sig mot processen eftersom de upplevde att deras intressen blev exkluderade från planeringen. Enligt Rydén fanns det motsättningar år 1999 hur Lundalänkens kurvdragning skulle se ut vid sjukhuset. Lunds kommun och Skånetrafiken var överens om en kurvdragningen, men denna planering kunde inte sjukhusledningen acceptera. Kritiken fick också medhåll av delar av universitet som också var oroliga vad planeringen skulle innebära för universitetsområdet i nordöstra Lund. Motsättningarna om kurvdragningen skulle år

2000 återigen leda till konflikter när det stod klart att kurvdragningen skulle innebära att man var tvungen att riva sjukhusets matsal (CR).

Dessa motsättningar mellan de båda sidorna skulle kulminera år 2001 då en debatt väcktes om Lundalänkens nytta för kommunen. Aktörerna som kritiserade projektet var främst universitet (Stadsbyggnadskontoret 2003: 3). Motsättningarna ledde till diskussioner med aktörerna som var kritiska mot Lundalänken. Det krävdes kompletteringar i planeringen och förtydliganden för att få dessa aktörer att förstå Lundalänkens nytta i kommunen. Det nåddes också en överenskommelse om ersättning för förlorad markparkering och i juli samma år träffades ett genomförandeavtal av stråket genom sjukhuset och universitet (ibid. 3). Under dessa konflikter var en enskild person bidragande till att projektet lyckades övertyga sjukhusledningen och universitet. Bengt Holmberg, som är professor i trafikteknik, hade en viktig roll när de kritiska aktörerna skulle övertygas (CR).

Så varför uppstår dessa motsättningar som leder till denna organisering mot Lundalänken där både kurvdragningen och nyttan ifrågasätts. Enligt Innes och Booher beror organisering utanför policyprocessen på exkludering. De teknokratiska planerarna och de politik influerade planerarna legitimerar varandras val i processen. Planernas, i dessa planeringsalternativ, nära samarbete leder därför till missnöje bland aktörer vars intressen inte hörsammas i processen. Detta missnöje är väldigt tydligt i denna process där vi faktiskt ser ett klart samarbete mellan den teknokratiska planeringen och den politisk influerade planeringen. I de två första delarna av undersökningen ser vi att Lundalänkens planering främst är teknokratisk. Men samtidigt har den teknokratiska planeringen varit beroende av den politiska legitimiteten som drivit processen framåt. De har bland annat använt sig av miljövågen och ESS/Max IV där de kunnat ta åt sig äran samt visat att Lundalänken är nödvändigt för att den övriga samhällsplaneringen ska fungera. Detta samspel har därför lett till enighet och exkludering av andra intressen.

Denna organisering från sjukhusledningen och universitetet får betraktas som en förlust för dessa parter eftersom de inte lyckades att övertyga de andra aktörerna i processen att ändra kurvdragningen. De fick någon form av kompromiss vid diskussionerna, men man kan inte påstå att denna organisering fick någon större påverkan på Lundalänken. En förklaring till denna förlust är att denna organisering inte stod tillräckligt enade gentemot de teknokratiska och politiska planeringen. Sjukhusledningen och universitetet är av förklarliga skäl beroende av Lunds kommun och Skånetrafiken som är en del av Region Skåne. Samtidigt hade Lunds kommun och Skånetrafiken Bengt Holmberg, som är professor på universitetet, som kunde övertyga andra inifrån.

3.4 Samarbeten med öppen diskussion

Som jag tidigare har nämnt fanns det konflikter huruvida spårbunden trafik var ett bra alternativ där Malmöhus Trafik var kritiska. Den inställning ändrades dock och år 1995 bildade Lunds kommun och Malmöhus Trafik en gemensam planeringsgrupp (Stadsbyggnadskontoret 2003: 1). Men det är först år 1999 som parterna kom överens om en gemensam avsiktsförklaring där de illustrerar vad projektet Lundalänken syftar till. I avsiktsförklaringen står det att Lunds kommun och Malmöhus Trafik, som under denna tid bytt namn till Skånetrafiken, skulle verka för att Lundalänken skulle bli ett högklassigt kollektivtrafikstråk samt en viktig del i ett miljöanpassat transportsystem i Lund. Parterna är överens om ett delat ansvar angående finansieringen. För att den beräknade tidsplanen ska vara möjlig krävs det statliga bidrag och det är Skånetrafikens ansvar att dessa bidrag ställs till förfogande. Skånetrafiken ansvarar också för att Region Skåne finansierar i projektet medan kommunen ska verka för att deras del av finansieringen ska vara möjlig. Kommunen och Skånetrafiken har också ett gemensamt ansvar att nödvändiga avtal upprättas med aktörer som berörs av Lundalänkens genomförande. Dock har kommunen det övergripande ansvaret i genomförandet av Lundalänken som byggherre (Lunds kommun – Skånetrafiken 1999: 1f).

För att illustrera detta samarbete där det förekommer en öppen diskussion så kan det vara intressant att diskutera varför Malmöhus Trafik ändrade uppfattning om projektet. Enligt Innes och Booher är det problematiskt att exkludera aktörer eftersom de försöker förstöra utifrån när de inte inkluderas. De kan till exempel dölja viktig information eller få processen att verka illegitim när de exkluderas. I detta fall är Malmöhus Trafik en väldigt stor aktör som trafikhuvudman och det var en omöjlighet att inte inkludera dem ur både ett informationsperspektiv och ett legitimt perspektiv. Men att inkludera dem förändrade ändå förutsättningarna eftersom de blev mer positiva till Lundalänken när Lunds kommun intresserade sig för deras syn på projektet. Denna planeringsgrupp som bildades år 1995 skapade relationer mellan dessa myndigheter som sedan ledde till ett närmare samarbete år 1999 när en gemensam avsiktsförklaring antogs. Denna relation mellan myndigheterna är fortfarande väldigt viktig nu när Lundalänken inte finns med i den statliga budgeten (CR).

Samarbetet mellan Lunds kommun och Skånetrafiken är det första i processen. Enligt Hedlunds och Montins teoretiska utgångspunkter borde planeringsgruppen från år 1995 ses som ett partnerskap eftersom de menar att ett partnerskap är när en kommun samverkar med en myndighet. Jag upplever dock detta partnerskap som svagt än så länge för att det inte finns ett tydligt ansvarsutkrävande och ett delat risktagande. Enligt Hedlund och Montin kan partnerskapet leda till falska förhoppningar på grund av öppna diskussioner och ett högt deltagande där alla parter får säga sitt. Denna planeringsgrupp är precis ett sådant partnerskap där parterna inte riktigt har kommit överens, men de försöker hitta en gemensam grund om hur projektet ska genomföras. Det kan också

diskuteras om dessa diskussioner kan ha inneburit inslag av förhandlingsplanering där parterna var tvungna att göra avkall på önskemål. År 1999 kom parterna överens om hur projektet ska genomföras med en gemensam avsiktsförklaring. Avsiktsförklaringen ger ett samarbete som tar formen av ett starkt partnerskap mellan Lunds kommun och Skånetrafiken nu när parterna fick ett tydligt ansvarsutkrävande samt ett delat risktagande. Givetvis uppstår nya öppna diskussioner mellan parterna, men avsiktsförklaringen ger en gemensam grund och gjorde samarbetet starkare och tydligare.

År 2005 beslutade Samverkan Skåne Sydväst(SSSV) att utföra en inledande förstudie för att granska vilket behov Skåne har av spårbunden trafik. SSSV uppmanade kommunerna Malmö och Lund att leda denna studie där alla SSSV-kommuner skulle få möjlighet att delta i arbetet. Förutom dessa kommuner bjöds också Helsingborgs stad, Banverket, Länsstyrelsen, Region Skåne och Skånetrafiken in. Syftet var som sagt att granska behovet, men det fanns också ett annat syfte med förstudien som genomfördes under år 2006 till år 2007 och det var att förstudien skulle verka för utökad samordning angående Spårtrafik i regionen (Region Skåne 2007: 1&4). Detta skulle bli början på ett samarbete mellan Lunds kommun, Helsingborg stad, Malmö stad och Region Skåne enligt Christian Rydén (CR).

Detta samarbete bekräftades år 2010 när Regionala tillväxtnämnden valde att godkänna beslutsförslaget för projektet som fick namnet Regionalt samverkansprogram för spårvagnar i Skåne(SPIS) (Region Skåne – Regionala tillväxtnämnden 2010b: 10). I beslutsförslaget stod det att Region Skåne med Regionala tillväxtnämnden och Regionala kollektivtrafiknämnden tillsammans med Lunds kommun, Malmö stad samt Helsingborg stad ska skapa ett projekt, där parterna gemensamt arbetar för att spårbunden trafik ska introduceras i Skåne. För projektet bildas en politisk styrgrupp och en projektledningsgrupp där alla parter ska representeras. Region Skåne får ansvaret att samordna projektet där det kommer att delas mellan Skånetrafiken och Avdelning för regional utveckling. Dessa myndigheter får administrativt stöd via konsult som finansieras av projektet. Finansiering för projektet, som ligger på 2 miljoner kronor, delas mellan alla parter. Projektet ska rapportera kontinuerligt med uppföljningsrapporter och i december år 2011 ska en slutrapport lämnas in till Regionala tillväxtnämnden (Region Skåne – Regionala tillväxtnämnden 2010a: 1f).

Under senare år har alltså ytterligare ett samarbete tillkommit för att underlätta genomförandet av Lundalänken. Detta är inget partnerskap som det mellan Lunds kommun och Skånetrafiken. Enligt Hedlunds och Montins teoretiska utgångspunkter är detta ett interkommunalt samarbete eftersom det är flera kommuner som samarbetar inom ett sakpolitiskt område. Samarbetet är mellan kommuner inom samma länsgräns vilket också är vanligast enligt Hedlund och Montin. SPIS är också ett formellt projekt där det finns två samverkansorgan som tillhör Region Skåne, Skånetrafiken och Avdelningen för regional utveckling.

Detta samarbete kan också ses som planering med en öppen diskussion där det finns flera aktörer än i det tidigare samarbetet. Än så länge är samarbetet väldigt nytt där flera aktörer kommer involveras så småningom, men inlärningsprocessen påbörjades redan mellan 2006 och 2007 när arbetsgruppen kartlade vilka förutsättningar det fanns för spårbunden trafik i Skåne. Man får också uppfattningen att det inte finns någon direkt konflikt inne i samarbetet. Det gemensamma målet står redan klart och nu återstår det att ta lärdom av de andra aktörernas erfarenheter av spårbunden trafik. Detta är ett problem eftersom kreativiteten i planeringen kan bli lidande. Innes och Booher menade att det är viktigt att aktörerna tänker utanför ramarna för att inläringen ska gynnas. I dessa samarbeten verkar aktörerna var överens. Deras gemensamma avsiktsförklaringar och att aktörerna är väldigt homogena kan resultera i att det blir svårt att tanka utanför ramarna. Enligt Innes och Booher var detta fallet i USA och jag menar att även Lundalänken har ett slutet system där aktörer med annan bakgrund exkluderas från dessa samarbeten. Innes och Booher menar också att regionala och lokala samarbeten med öppna diskussioner motarbetas av staten i USA. I Lundalänkens fall är dessa samarbeten en reaktion på statens ointresse att vara med och genomföra Lundalänken, men trots detta ointresse för att vara med och finansiera projektet är det svårt att dra slutsatsen att svenska staten försöker motverka dessa samarbeten.

Jag tycker att det har varit nyttigt att ta in begrepp som partnerskapsidén och interkommunalt samarbete när den öppna diskussionen ska analyseras. Inte bara för de är begrepp i svensk tappning utan också för att visa att trots att det finns en öppen diskussion så är inte dessa samarbeten speciellt öppna. Det är väldigt få aktörer som är med och de kommer alla från den offentliga sektorn. När Innes och Booher diskuterar denna planeringsmodell så finns det betydligt fler aktörer samt att aktörerna har olika bakgrund. Än så länge finns det inga privata aktörer, men om finansieringen av Lundalänken ska vara möjlig måste kanske dessa samarbeten öka öppenheten efter Innes och Boohers modell.

3.5 Avslutande reflektion

Som jag tidigare har skrivit i min uppsats så menar Innes och Booher att det finns fyra planeringsmodeller som påverkar de flesta om inte alla policyprocesser. I detta kapitel har jag redovisat hur dessa modeller har påverkat Lundalänken. Vissa planeringsformer har påverkat mer än andra. En annan sak som är värd att notera är att denna presentation och analys av modellerna än så länge inte givit en klar bild om relationen mellan dessa modeller i processen Lundalänken. I nästa kapitel kommer jag presentera min slutsats och där kommer relationen diskuteras för att få en helhetsbild över Lundalänkens planeringsprocess. Vi har sett relationen i matrisen tidigare, men den kommer att fördjupas ytterligare.

4 Slutsats

Det har blivit dags att diskutera min slutsats. Mitt syfte med denna uppsats var att granska vilken karaktär planeringen har och hur planeringen påverkar Lundalänken som policyprocess. För att kunna besvara detta har jag tagit hjälp av Innes och Boohers planeringsmatris som innehåller fyra olika planeringsmodeller samt förklarat relationen mellan dem. Enligt författarna finns dessa former av planering i de flesta om inte i alla policyprocesser.

Jag kan konstatera att detta stämmer väl överens med min uppsats där jag har kunnat urskilja alla fyra former av planering. Den teknokratiska planeringen har haft ett stort inflytande i denna process och den finns alltid med i processen. Jag har tidigare diskuterat hur de teknokratiska planerarna ställer sina prognoser. Jag har hittat belägg för att planerarna utgått från kvalitativ osäkerhet där de utvärderar framtiden och tenderar att vara flexibla. Detta går tillbaka redan till Lunds kommun och Malmöhus trafiks avsiktsförklaring där planeringen sker stegvis då de myntar slagorden *tänk spår kör buss*. Jag har bara kunnat spekulera hur översiktsplanerna såg ut innan kommunfullmäktige godkände projektet. Mina spekulationer var att översiktsplanerna i början bedömde trafik och ekonomi efter kvantitativ osäkerhet. Om detta stämmer innebär det att den teknokratiska planeringen började i Lundalänken med att göra prognoser som var kvantitativa och bakåtsträvande för att få en grund, men sedan blev prognoserna kvalitativa för att stegvis kunna implementera och öppna för möjliga korrigeringar. Kan det vara en medveten taktik i den teknokratiska planeringen? Det är svårt att avgöra i denna uppsats som bara är ett fall samt att underlag saknas eftersom jag inte gjort någon kvalitativ analys av de tidigare översiktsplanerna.

Vi ska också diskutera den politik influerade planeringen och den kommunikativa planeringen. Dessa planeringsformer har drivit processen framåt. Vi kan prata om olika brytpunkter där dessa modeller verkligen gjorde skillnad. Exempel på detta i den politik influerade planeringen var när de aktörerna använde sig av miljövågen och ESS/Max IV för att visa upp vilket bra projekt Lundalänken var. Den kommunikativa planeringens stora bidrag till processen är när Lunds kommun bildar ett samarbete med Malmöhus Trafik som senare kommer heta Skånetrafiken. Detta samarbete innebar att trafikhuvudmannen blev mer involverad i Lundalänken och när denna myndighet fick vara med i planeringen ändrades attityden gentemot projekt. Trafikhuvudmannen som tidigare varit kritisk mot Lundalänken var nu istället positiva. Idag finns också ett nytt samarbete som heter SPIS. Detta samarbete är i dagens läge väldigt nytt, men detta samarbete kan bli väldigt viktigt de närmaste åren för Lundalänken nu när

finansieringen är osäker. Men det räcker nog inte att använda sig av interkommunalt samarbete som Hedlund och Montin benämner det. Jag ställer mig dock frågan om detta samarbete har inslag av förhandlingsplanering när Malmöhus Trafik menar att de inte kommer ingå samarbete om inte Lunds kommun godtar deras val av slinga.

Hursomhelst måste samarbetet bli mer öppet om det ska överstämna med Innes och Booher beskrivning av öppenhet där flera aktörer får vara delaktiga. Denna brist på öppenhet gentemot olika aktörer trots att en öppen diskussion används i processen leder till mitt antagande att samarbetsplanering enligt Innes och Booher tappning inte är påtaglig i Lundalänken. I processen har aktörer som planerar teknokratiskt och med hjälp av politisk legitimitet istället använd sig av en öppen dialog med aktörer som är nödvändiga för att Lundalänken ska kunna genomföras. Denna form av planering blir enbart ett hjälpmedel för den politik influerade och teknokratiska planeringen. Aktörerna är alldeles för homogena för att planeringen ska nå utanför ramarna i dagens läge. Trots den öppna diskussionen har inte dessa samarbeten tillräckligt med mångfald och ömsesidigt beroende.

Därför bör vi återkomma till den politik influerade planeringen och teknokratiska planeringen. Dessa planeringsformer kompletterar och de legitimerar varandra i processen. Tillsammans styr de planeringen av Lundalänken och detta kopplar jag tillbaka till Innes och Booher som menar att detta är en vanlig observation i USA att dessa aktörer har ett ömsesidigt samarbete där andra aktörer exkluderas. Författarna menar också att det kan leda till en reaktion hos exkluderade aktörer som då väljer att organisera sig utanför processen. Det är också fallet i Lundalänken där sjukhusledningen och universitetet väcker debatt om Lundalänkens nytta samt kurvdragningen. Innes och Booher skriver också att det är viktigt att sådana mobiliseringar förblir enade för att kunna påverka i processen. I Lundalänkens fall är inte denna organisering tillräckligt enad för att stå emot kommunen och Region Skåne. Dessa aktörer får också hjälp att förankra processen inom universitetet av Bengt Holmberg, professor i trafikteknik. Det leder till, som vi kan se i matrisen, att denna organisering faller samman eftersom de varken blir inkluderade eller är tillräckligt enad.

Jag har också funderat över ytterligare forskning och det som är mest intressant med denna process är att den inte är slutförd. Det skulle vara intressant att titta på det nya samarbetet SPIS och undersöka möjligheten att uppnå en planering med Innes och Booher kommunikativa modell. För min del kan det vara intressant eftersom Lundalänken idag har problem med finansieringen då staten inte är med och finansierar. Kan en ökad delaktighet i SPIS öppna upp för privata aktörer och PPP-lösningar? Finansiering via PPP-lösningar eller inte, personligen är jag övertygad om att aktörerna i processen kommer finna en lösning. Lundalänken är inget enskilt projekt utan en del i ett större projekt som handlar om att leva upp till kommunens slagord *Lund idéernas stad*. Det ska också vara intressant att se vad Lundalänken kommer lämna för avtryck i

övriga Skåne som också intresserat sig för spårbunden trafik. Kommer samarbetet SPIS var det första interkommunala samarbetet av många där flera kommuner i Skåne kommer ansluta sig och arbeta aktivt för att få spårbunden trafik till hela Skåne. Eller kommer vi i framtiden se på Lundalänken som ett charmigt inslag i stadsmiljön som vi under många år betraktade den spårbundna trafiken i Göteborg och Norrköping?

5 Källförteckning

5.1 Intervju

CR: Rydén, Christian. Trafikplaneringschef, Stadsbyggnadskontoret 20100505

5.2 Övriga referenser

Banfield, Edward C. 1961. *Political Influence*. Toronto; Collier-Macmillan Canada Ltd

Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena. 2006. *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Andra upplagan. Stockholm; Norstedts Juridik AB

Innes, Judith. – Booher, David. 2004. *Deliberative Policy Analysis- Understanding Governance in the Network Society*. Andra upplagan. New York; Cambridge University Press

Healey, Patsy. 1997. *Collaborative Planning – Shaping Places in Fragmented Societies*. London; Macmillan

Hedlund, Gun – Montin, Stig (red). 2009. *Governance på svenska*. Stockholm; Santérus Förlag

Khakee, Abdul. 2000. *Samhällsplanering*. Lund; Studentlitteratur

Kvale, Steiner. 1997. *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund; Studentlitteratur

Lunds kommun – Skånetrafiken. 1999. *Avsiktsförklaring angående Lundalänken i Lund*

Magnusson, Håkan. 2010. *Planering, trafikinfrastruktur och kommunerna*. Lund; Lunds Universitet

- Nyström, Jan. 2007. *Planeringsgrunder – En översikt*. Andra upplagan. Lund; Studentlitteratur
- Parsons, Wayne. 1995. *Public Policy – An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham; Edward Elger Publishing Limited
- Region Skåne. 2007 *Lätt spårtrafik i Skåne – en inledande studie*.
<http://www.skane.se/upload/Dokumentbank/F%C3%B6retagsdokument/L%C3%A4tt%20sp%C3%A5rtrafik%20i%20Sk%C3%A5ne.pdf>. Hämtad 20100420
- Region Skåne. 2009 *ESS i Lund – effekter på regional utveckling Del 1*.
http://www.skane.se/upload/Webbplatser/RU/Naringsliv/ess_sve_webb_del1.pdf. Hämtad 20100915
- Region Skåne. 2010a. *Fördjupad projektbeskrivning: ESS/MAX IV – Tillväxt innovation (TI)*.
http://www.skane.se/Public/RU/Bilder/ESS/Fordjupad_projektbeskrivning_ESS_MAX_IV__TI_exkl_aktivitetsbudget.pdf. Hämtad 20100915
- Region Skåne. 2010b. *Fakta om ESS*. <http://www.skane.se/templates/Page.aspx?id=210782>. Hämtad 20100814
- Region Skåne – Regionala tillväxtnämnden. 2010a. *Beslutsförslag Regionalt samverkansprogram för Spårvagnar i Skåne*. <http://www.skane.se/pages/394182/RTN%2020.pdf>. Hämtad 20100915
- Region Skåne – Regionala tillväxtnämnden. *Protokoll från regionala tillväxtnämndens sammanträde*. http://www.skane.se/upload/Webbplatser/Skaneportalen-extern/PolitikPaverkan/Sammantraden/Sektor_regional_utveckling/Regionala_utvecklingsnamnden/Protokoll/dokument/RTN.P.100322.pdf. Hämtad 20100915
- Stadsbyggnadskontoret – Tekniska förvaltningen. 2003. *Lundalänken – en genväg för kollektivtrafiken i Lund*. http://www.exempelbanken.se/obj/doc/3100_folder%208%20sidor%20for%20webben.pdf. Hämtad 20100420
- Stadsbyggnadskontoret. 2008. *Snabbspårväg på Lundalänken 2014 – Projektbeskrivning och strategi för genomförande*.
- Trivector Traffic AB. 1999a *Lundalänken – Gestaltning och konsekvenser Del 1*
- Trivector Traffic AB. 1999B *Lundalänken – Gestaltning och konsekvenser Del 2*
- Sydsvenskan. 2003. *Nu rullar bussarna på Lundalänken*.
<http://www.sydsvenskan.se/lund/article32964/Nu-rullar-bussarna-pa-Lundalanken.html> . Hämtad 20110102
- Sydsvenskan. 2007. *Lund föregångare inom ekologi*.
<http://www.sydsvenskan.se/lund/article249633.ece>. Hämtad 20110102

Sydsvenskan. 2009. *Ny snabbspårvagn kostar 400 miljoner.*
<http://www.sydsvenskan.se/lund/article408766/Ny-snabbsparvagn-kostar-400-miljoner.html>. Hämtad 20110102