



**LUNDS**  
UNIVERSITET

# Planering genom samverkan

## Utmaningar i regional tillväxtplanering

Kajsa Svensson

# Innehållsförteckning

1. Inledning.....	4
1.1 Syfte och frågeställning.....	4
1.2 Avgränsning.....	5
1.3 Disposition.....	6
2. Regional tillväxtplanering – en bakgrund.....	7
2.1 Lokalt och regionalt tillväxtarbete växer fram.....	7
2.2 Sammanfattning.....	9
2.3 Tidigare forskning.....	10
2.4 Begreppen regional utveckling och regionalt tillväxtarbete.....	10
3. Teori .....	12
3.1 Rationell planering.....	12
3.2 Kommunikativ planering.....	14
3.3 Sammanfattning.....	17
4. Metod.....	19
4.1 Kvalitativ undersökning.....	19
4.2 Litteraturstudie.....	19
4.3 Fallstudie .....	20
4.4 Kvalitativ semistrukturerad intervju.....	21
5. Samverkan i regionalt tillväxtarbete.....	25
5.1 Regionalt tillväxtarbete, varför?.....	25
5.2 Samverkan i regionalt tillväxtarbete.....	26
5.3 Aktörernas roller och verktyg.....	27
5.4 Utmaningar för samverkansprocessen.....	28
5.5 Samverkansprocessen i framtiden.....	30
6. Skåne som exempel.....	32
6.1 Skånes identitet och vision.....	32
6.2 Flerkärnighet i Skåne.....	32
6.3 Regional samverkan i Skånsk tillväxtplanering.....	34
6.4 Erfarenheter kring samverkansprocessen.....	35
6.5 Utveckling och förändring.....	37
7. Avslutande analys.....	38
7.1 Samverkan både rationell och kommunikativ.....	38
7.2 Reflektioner.....	40

8. Slutsats.....	41
8.1 Vidare forskning.....	43
9. Sammanfattning.....	44
10. Referenslista.....	45
10.1 Skriftliga referenser.....	45
10.2 Muntliga referenser.....	48
Bilagor.....	49
Bilaga 1: Intervjuguide Lomma kommun och Malmö stad.....	49
Bilaga 2: Intervjuguide Region Skåne.....	50

# 1. Inledning

Regional utveckling, ofta likställt med regional tillväxt, får allt större utrymme inom ramen för samhällsplanering. Näringspolitik och strategiskt tillväxtarbete tycks nu vara mer lämplig att bedrivas på regional nivå, istället för på lokal. En förklaring är förändrade samhällsstrukturer; ett resultat av större flöden av både människor, pengar och information. I en globaliserad värld har konkurrensen om kapital och människor ökat och därför krävs en mobilisering på regional nivå för att klara av situationen.

På nationell nivå talas det om vikten av ett strukturerat arbete för att skapa starka regioner som tillsammans kan bidra till den nationella tillväxten, vilket inte minst visar sig i Förordningen om regionalt tillväxtarbete (SFS 2007:713). Då den regionala nivån är relativt svag när det gäller planering ställs stora krav på dess förmåga att samverka med den nivå som verkligen kan påverka utvecklingen, nämligen kommunen. Region Skåne beskriver samverkan som "en av megatrenderna för framtidens planering" och den allmänna uppfattningen hos aktörerna är att samverkansprocessen måste förbättras för att det regionala tillväxtarbetet ska gå framåt.

Tillväxtanalys har tillsammans med Boverket fått i uppdrag att se över samverkansprocessen mellan region och kommun, vilken visar sig innehålla en del brister. Förslagen på åtgärder innebär stora strukturella förändringar när det gäller den organisatoriska dimensionen av planering. Därför är det intressant att undersöka erfarenheter, uppfattningar och åsikter bland aktörerna i samverkansprocessen och hur dessa ser på samverkan i framtiden.

## 1.1 Syfte och frågeställning

Uppsatsen syftar till att ge en förklaring till varför samverkan mellan region och kommun numera är en stor del av planeringen i stort, och särskilt i regionalt tillväxtarbete. Ambitionen är också att genom en kritisk granskning av dokument och utsagor kartlägga vilka svårigheter som samverkansprocessen möter. Vidare är syftet att ge läsaren en uppfattning om hur aktörerna själva upplever processen, samt att se hur framtiden ser ut för samverkan mellan regional och kommunal nivå. Utifrån uppsatsens syfte har följande frågeställningar formulerats och besvarats:

- Vad innebär samverkan i regional tillväxtplanering?
- Vilka utmaningar kan identifieras i samverkansprocessen?
- Hur kan processen utvecklas?

## 1.2 Avgränsning

I uppsatsen avhandlas samverkan inom regional tillväxtplanering. Anledning till att det är just tillväxtplanering som behandlas är att det regionala utvecklingsarbete som den regionala nivån arbetar med till stor del handlar om att skapa förutsättningar för tillväxt i regionen. Regionalt tillväxtarbete faller under den mer strategiska dimensionen av samhällsplanering där det ofta handlar om organisatoriska processer. Under arbetets gång visar det sig att samverkansprocessen även delvis handlar om att koppla regionala tillväxtstrategier till fysisk planering, vilket gör att också den fysiska dimensionen ges utrymme i undersökningen.

Vad gäller själva samverkansprocessen avgränsas denna till det samspel som sker mellan kommunal och regional nivå. Den nationella och internationella nivån tas enbart upp för att ge en bakgrund till framväxten av regional tillväxtplanering. De aktörer som ingår i undersökningen avgränsas till företrädare för planeringsfrågor på regional och kommunal nivå. Khakee (2000) påpekar att planering också har en ideologisk dimension i form av ett politiskt samspel. Vetskapen om den politiska dimensionen och dess påverkan på planeringen är viktig. Eftersom politiker inte deltar i den kontinuerliga tillväxtplaneringen i samma utsträckning som tjänstemän, lämnas politiker som aktörer därför utanför undersökningen,

Vidare avgränsas uppsatsen till att behandla samverkansprocessen i regional tillväxtplanering i Sverige, med Skåne som exempel. Den geografiska avgränsningen grundar sig i att jag som forskare befinner mig i undersökningsområdet, vilket underlättar tillgången till intervjupersoner och annat relevant källmaterial. Uppsatsens tidsmässiga omfattning gör att den geografiska avgränsningen blir rimlig. En större tidsram hade till exempel kunnat möjliggöra en jämförelse med samverkansprocesser i andra länder. Skåne används som exempel för att belysa generella drag i samverkansprocessen. Det faktum att Skåne beskrivs som en region där det länge funnits en samverkansprocess mellan region och kommun gör regionen till ett intressant exempel att undersöka.

Fallstudien har avgränsats till att undersöka Skånes landsting, Region Skåne, och de skånska kommunernas samverkan i regionalt tillväxtarbete. Det är viktigt att understryka att det finns fler aktörer som är involverade i det regionala utvecklingsarbetet. Exempel på sådana aktörer är Länsstyrelsen i Skåne och Kommunförbundet Skåne samt privata aktörer inom näringsliv och andra intresseorganisationer. Region Skåne är utsedd till ansvarig aktör för det regionala tillväxtarbetet och får därför representera aktören på den regionala nivån i undersökningen.

De teoretiska ramverk som ligger till grund för analysen beskrivs med fokus på institutioner och organisationer som aktörer. Det är viktigt att påpeka att både

teorin om kommunikativ planering och governancestyrning även innehåller ett tydligt medborgarperspektiv. Uppsatsens syfte är att undersöka hur samverkan sker mellan kommunala och regionala planeringsorgan i arbetet med tillväxt, medborgarperspektivet lämnas därför utanför undersökningen.

### 1.3 Disposition

I inledningskapitlet får läsaren en kort introduktion till uppsatsämnet. Därefter presenteras syftet, frågeställningarna och undersökningens avgränsningar. I andra kapitlet ges en historisk exposé över regional tillväxtplanering i Sverige. Begreppsförklaring och en kortare redovisning av tidigare forskning avslutar kapitlet. I teorikapitlet presenteras de teoretiska ramverk som ligger till grund för analysen längre fram i uppsatsen. Fjärde kapitlet beskriver de metoder som använts för att genomföra undersökningen, samt metodkritik. Uppsatsens avhandling börjar i femte kapitlet. Här presenteras och analyseras uppsatsens empiriska material. Det sjätte kapitlet redogör för uppsatsens fallstudie. Det är främst här som intervjupersonernas erfarenheter kring regional samverkan tas upp. Fortsättningsvis analyseras empirin i sjunde kapitlet där analysen också knyter an till de teoretiska utgångspunkterna. I nästa kapitel besvaras de tre frågeställningarna. Därefter följer en kortare slutsats samt förslag till vidare forskning. Uppsatsen avslutas med sammanfattning, referenslista och bilagor.

## 2. Regional tillväxtplanering – en bakgrund

*Nedan följer en bakgrundsbeskrivning till regionalt tillväxtarbete och utveckling som tar avstamp i en historisk kartläggning av svensk tillväxt- och näringspolitik. Genom att förklara hur denna har vuxit fram med tiden blir det lättare att förstå varför den regionala tillväxtplaneringen fått större utrymme under senare år.*

### 2.1 Lokalt och regionalt tillväxtarbete växer fram

Efter andra världskriget fanns en stark framtidstro och en tillit till planering som verktyg för att skapa ett samhälle med bra levnadsvillkor för så många som möjligt. Någon medveten politik eller planering inriktad på tillväxt fanns inte i någon större utsträckning, utan på nationell och kommunal nivå var det snarare en fråga om att fördela resurser. Det överordnade målet för den svenska regionalpolitiken var en rättvis fördelning av service och arbetstillfällen, något som präglade politiken och planeringen under större delen av 1900-talet (Forsberg 2013b). Den rationella planeringen dominerade med toppstyrda direktiv som omsattes och implementerades ner på lokal nivå (Nylund 1995).

Under 1970-talet drabbades Sverige av lågkonjunktur. Industrin drabbades hårt och arbetslösheten växte snabbt. Kommunerna visade sig sårbara vid denna typ av strukturomvandlingar vilket ökade behovet av en mer aktiv tillväxtpolitik, framförallt på kommunal nivå. Genom kommunsammanslagningar förbättrades förutsättningarna för kommunerna att bedriva en lokal tillväxtpolitik, samtidigt som staten kämpade med att samordna insatserna för att möta krisen på nationell nivå (Olsson 1995). Eftersom problematiken såg olika ut på olika håll i landet blev statens krispolitik svår att genomföra, och ansvaret för det lokala näringslivsarbetet decentraliserades och vilade i början av 1980-talet på de enskilda kommunerna. Ytterligare ett bevis på hur staten överlät planeringsansvar till kommunerna är det så kallade planmonopolet som infördes via plan- och bygglagen 1987 (Boverket 2007).

Till en början fungerade den kommunala tillväxtpolitiken som ett informellt samarbete mellan kommunen och privata, lokala näringslivsaktörer. En rationell institutionalisering skapade en mer organiserad näringslivsverksamhet inom kommunen, och en mer strukturerad samverkan tog form. På statlig nivå insåg man behovet av att samordna kommunernas tillväxtarbete för att möjliggöra för varje regions bidrag till den nationella tillväxten. Detta ledde till att den regionala nivån fick större politiskt utrymme och det skapades nya samarbetsformer mellan den regionala och lokala nivån (Olsson 2013).

### *Översiktsplanen*

Samtidigt som kommunens ansvar för tillväxtplanering utvidgades ändrades förutsättningarna även för den kommunala detaljplaneringen genom plan- och bygglagen 1987. Översiktsplanen blev det dokument som skulle ligga till grund för all planering i kommunen, och samtidigt vara vägledande och samordnande för det långsiktiga samhällsbyggandet (Khakee 2000). Eftersom fastställandet av plandokumentet flyttades från statlig till kommunal nivå stärktes det kommunala planmonopolet och självstyrelsen. I plan- och bygglagen från 1987 framgick inte huruvida kommunen skulle ta hänsyn till regionala mål och intressen, något som förändrats på senare tid.

### *EU*

Sveriges inträde i Europeiska Unionen innebar ytterligare ett steg mot ett starkare samband mellan regional och kommunal planering. EU:s regionalpolitik går i stora drag ut på att utjämna regionala skillnader (Europeiska Kommissionen 2012) och sammanställdes 1999 i dokumentet "European Spatial Development Perspective" (ESDP). De länder som undertecknade dokumentet gick också med på de rumsliga och organisatoriska riktlinjer som fastställdes genom ESDP. Ur ett fysiskt planeringsperspektiv ska länderna verka för en polycentrisk, flerkärnig samhällsstruktur med regional balans. Ur en organisatorisk synvinkel ska länderna utarbeta gränsöverskridande strategier och arbetsätt där aktörer på flera samhällsnivåer samverkar för den regionala utvecklingen (European Commission 1999). Den europeiska regionalpolitiken genomförs via strukturfonder som finansierar olika regionala projekt i medlemsländerna. Strukturprogrammen utgör ungefär en tredjedel av EU:s budget och i Sverige är det Tillväxtverket som förvaltar över de närmare 9 miljarder kronor som finansierar åtta regionala strukturprogram i landet (Tillväxtverket 2013). Principen för strukturfonderna är en ökad regional sammanhållning vilket i sig är tänkt att skapa bättre förutsättningar för tillväxt.

### *Regionala utvecklingsprogram*

Under slutet av 1990-talet visade sig effekterna av den europeiska regionalpolitiken så i den svenska tillväxtplaneringen. Först utvecklades regionala tillväxtprogram (RTP). Programmen var inriktade på åtgärder för att öka tillväxten, sysselsättningen och företagandet i regionerna. RTP låg till grund för dagens regionala utvecklingsprogram (RUP) som regionala organ tar fram i samråd med kommuner, näringsliv och andra berörda aktörer (Engström et al. 2009). RUP ska alltså utformas med hänsyn till gällande kommunala översiktsplaner. Till skillnad från RTP ska RUP analysera regionens förutsättningar att skapa tillväxt, och snarare se till fler aspekter av den regionala utvecklingen än enbart den ekonomiska (Engström et al. 2009:18). Enligt Förordningen om regionalt tillväxtarbete (SFS 2007:713) är RUP det främsta verktyget för regional tillväxt.



Idag är det i regel länsstyrelserna som ansvarar för det regionala tillväxtarbetet, och därmed också framtagandet av RUP. I Skåne har ansvaret istället lagts på landstinget, det vill säga Region Skåne (SFS 2010:630). Region Skåne är alltså det samordnande organet vid framtagandet av RUP. Nuvarande RUP antogs 2009 och sträcker sig till 2016, men redan nu har man kommit långt i processen med ett nytt dokument. Det nya dokumentet kallas istället för regional utvecklingsstrategi (RUS) och förväntas antas under 2014 (Nilsson 2012a).

### *Samverkan mellan ÖP och RUP*

Den regionala nivån har fått större utrymme när det gäller att skapa förutsättningar för regional tillväxt. Det talas mindre om kommunal näringspolitik och mer om samverkan mellan kommuner och regionala organ för att tillsammans stärka regionens konkurrenskraft. När den nya plan- och bygglagen trädde i kraft 2011 stärktes relationen mellan regional och kommunal planering ytterligare. Numera ska kommunen genom exempelvis översiktsplanen redovisa hur den "avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen" (SFS 2010:900, kap. 3 §5). Även om översiktsplanen främst reglerar markanvändning har den idag blivit ett verktyg för den strategiska kommunala planeringen och för att skapa en långsiktigt hållbar utveckling. Kanske beror detta på att översiktsplanen är det mest långsiktiga plandokumentet som i någon utsträckning tillåter ett visionärt tänkande och därmed till viss del liknar det regionala utvecklingsprogrammet. Enligt Förordningen om regionalt tillväxtarbete ska det regionala utvecklingsprogrammet förankras i kommunernas översiktsplaner, och i sin rapport från 2011 betonar Boverket vikten av en starkare koppling mellan ÖP och RUP för att skapa regional tillväxt (Boverket 2011).

## 2.2 Sammanfattning

Den regionala tillväxtplanering vi ser idag kan ses som en produkt av en politik som numera syftar till att öka den nationella tillväxten, istället för att i första hand fördela resurser. Med andra ord har utvecklingen gått mot att skapa förutsättningar för tillväxt, istället för att utjämna regionala skillnader genom en rättvis fördelning av samhällsservice. Kommunala och regionala organ ses som viktiga aktörer för att öka den regionala tillväxten, och därmed bidra på nationell nivå. I takt med att den regionala nivån har fått en större strategisk betydelse, inte minst genom EU:s regionalpolitik, har behovet av en ökad samverkan mellan lokal och regional nivå uppstått. I nuläget fungerar det regionala utvecklingsprogrammet och den kommunala översiktsplanen som verktyg för att arbeta med en samordnad planering, och därför är det en större samstämmighet

mellan dessa dokument som i första hand har efterfrågats från myndigheter som Boverket och Tillväxtverket.

### 2.3 Tidigare forskning

Samverkansprocessen mellan den kommunala och regionala nivån kan ses som ett relativt nytt inslag i planeringen. Därför återfinns tidigare forskning snarare i rapporter och skrivelser från olika myndigheter såsom Tillväxtanalys, Tillväxtverket och Boverket. Tillväxtanalys rapport *Kommunal översiktsplanering och regionala utvecklingsprogram* från 2013 ger en bra nulägesbeskrivning av regional samverkan i tillväxtplanering och tar även upp förslag på hur processen kan utvecklas och förbättras. Rapporten från Tillväxtanalys ligger till grund för frågeställningarna i uppsatsen, i synnerhet den sista.

Ett antal akademiska rapporter och uppsatser behandlar på olika sätt regional samverkan och relationen mellan översiktsplaner och regionala utvecklingsprogram. Några som har fungerat som en introduktion och inspiration inför denna uppsats är Johan Ekström (2011) som skriver om relationen mellan region och kommun inom regionalplanering i Stockholm, Gabriel Lundgren (2013) som redovisar beaktandet av regionala mål i kommunala översiktsplaner i Västerbottens län, samt Ola Jonssons rapport från 2008 som analyserar mellanorganisatorisk kommunikation i RTP-processen i Skåne.

### 2.4 Begreppen regional utveckling och regionalt tillväxtarbete

Det finns en mängd rapporter, planeringsdokument och andra styrdokument utfärdade av såväl regionala som statliga organ som alla behandlar frågor inom regional planering. Begrepp som regionalt tillväxtarbete och regional utveckling är vanligt förekommande, och kan också vara svåra att separera. Därför kan det vara intressant att kort beskriva hur dessa används samt hur de har tolkats.

Som begrepp kan *regional utveckling* uppfattas som vagt. Det säger ingenting om vilken rumslig avgränsning som avses eller vad som egentligen menas med utveckling. Å ena sidan kan en region ses som administrativt avgränsad, i Sverige genom våra 21 län. Samtidigt kan regioner skapas genom mänskliga processer, till exempel resmönster. Då handlar det om funktionella regioner, ofta arbetsmarknadsregioner. (Larsson 2011). Vidare kan regioner även identifieras genom så kallad institutionalisering i form av gemensamma symboler, namn eller språk (Hermelin 2013). Utifrån ovanstående beskrivningar kan Skåne som region anses både administrativ, funktionell och institutionaliserad.

Ordet utveckling kan möjligtvis uppfattas som subjektivt, då det kan ha olika innebörd för olika individer. I begreppet regional utveckling sammanställs utveckling ofta med tillväxt. En politisk utredning visar att regional utveckling anses innebära ekonomisk tillväxt i termer av bland annat ökad sysselsättning, befolkningstillväxt och ökad tillgång till kommersiell service (SOU 2000:87). Samtidigt finns en dimension av ekologisk och social hållbarhet inbakad, möjligen som en motvikt till den ekonomiska tillväxten. Det debatteras ofta huruvida ekonomisk tillväxt är överordnat målen om ekologisk och social hållbarhet. Isaksson (2006) visar att det finns en tydlig skillnad i retorik och praktik när det gäller hållbarhetsbegreppet. Hon menar att trots betoning på hållbar utveckling från regering till lägre instanser har mycket lite resultat kunnat utläsas som faktiskt visar på att idén om hållbar utveckling verkligen har integrerats i det praktiska planeringsarbetet. Även om utveckling som generellt begrepp omfattar fler delar än enbart ekonomisk tillväxt, kan ordet i samband med det regionala utvecklingsbegreppet fortfarande i stor utsträckning likställas med ökad ekonomisk tillväxt (Hermelin 2013). Detta visar sig inte minst i Förordningen om regionalt tillväxtarbete (SFS 2007:713) där det framgår att begreppet regional utveckling numera ersatts av regionalt tillväxtarbete.

### 3. Teori

*Detta avsnitt redogör för de planeringstraditioner som varit tongivande inom samhällsplaneringen under 1900-talet fram till idag. I viss utsträckning kan det talas om två paradigmer som under olika tidsperioder haft olika inflytande på hur planeringsprocessen fortlöper, och vilka motiv som driver den. En vanlig beskrivning i litteraturen är att den rationella planeringen dominerade under 1900-talet medan den kommunikativa planeringen har tagit allt större plats under 2000-talet. Rationell och kommunikativ planering kan ses som vägledande tankesätt snarare än renodlade teoretiska utgångspunkter, även om de båda i grunden är förankrade i teorier om rationalitet och kommunikativt handlande. Det finns också en koppling till vad som inom statsvetenskapen brukar talas om som övergången från government till governance, en samhällsutveckling som även påverkat planeringen i stor utsträckning. Följande planeringsmodeller kan dels ses som metoder för hur planeringsprocessen ska bedrivas, samtidigt som de avslöjar olika förhållningssätt till både makt och kunskap (Hermelin 2013). Således är dessa planeringsteorier en avspiegling av de samhällsstrukturer som inte bara genomsyrar planeringssektorn, utan även samhället i stort.*

#### 3.1 Rationell planering

Den rationella planeringsteorin har sitt ursprung i nationalekonomin där strävan efter största ekonomiska nytta är en grundläggande byggsten (Nyström & Tonell 2012). Inom samhällsplaneringen innebär detta att involverade aktörer förutsätts vara rationella så till vida att dessa alltid strävar efter det alternativ som anses mest effektivt, inte sällan ur ett samhällsekonomiskt perspektiv (Nyström & Tonell 2012). Hultén (2012) definierar begreppet rationalism utifrån ett institutionellt perspektiv:

Sammantaget kan begreppet rationalism beskrivas som en uppsättning institutioner som utgår från att beslut ska grundas på kunskap om vilka problem som behöver lösas och på vilka åtgärder som bäst kan lösa dem. (Hultén 2012:25).

En förutsättning för att den rationella planeringen ska fungera är att det finns en legitimitet hos beslutsfattaren, vilken i sig upprätthåller hela modellen. Denna tilltro till byråkrati och formella institutioner beskrevs av Weber som en järnbur där befolkningens tillit till byråkratin befästs. Detta i sin tur reproducerar legitimiteten (Hjern 2001).

Planeringsprocessen i den rationella modellen kan beskrivas som en förutbestämd linjär process uppdelad i olika steg (Allmendinger 2009). I litteraturen återges modellen på varierande sätt, gärna genom illustrationer och tabeller. Flera steg är i

vissa fall är inkorporerade inom samma kategori, samtidigt som ordningsföljden alltid är densamma. Först och främst identifieras ett problem, som i sin tur leder till ett krav på förändring. Ett mål formuleras och antas. Sedan följer ett skapande av underlag genom mätningar och insamlande av relevant information. Detta underlag ligger till grund för val av tillvägagångssätt och implementering. Nästa steg är själva genomförandet då den insamlade kunskapen omsätts i handling och förändring. I den rationella modellen består utvärderingsfasen av optimering, där erfarenheterna utvärderas för att effektivisera framtida planeringsprocesser (Khakee 2000).

Vidare finns det också ett antagande om själva utförandets automatik. Tanken är att så fort en plan är beslutad kommer den också att genomföras (Khakee 2000). Fokus ligger inte på själva genomförandet och dess strategier, eftersom beslutens och målsättningarnas rationalitet i sig leder till en automatisk implementering i de nedre leden (Khakee 2000). Målen är ofta väl preciserade och mätbara, och det finns en stark tilltro till prognoser och planerarens förmåga att förutspå framtida scenarion (Allmendinger 2009).

Det finns gott om kritiska synpunkter på den rationella planeringsteorin och dess användning i samhällsplaneringen. Hermelin (2013) menar att samhällsplaneringens fundamentala målsättning att tillgodose människors behov inte har uppnåtts genom rationell planering. Modellen saknar enligt Hermelin en praktisk dimension och förankring i verkligheten, då beslutsfattare i verkligheten är offer för yttre påverkan i långt större utsträckning än teorin beskriver. Den tydliga uppdelningen existerar då inte i verkligheten.

Wirén (1998) anser att den rationella planeringsteorin har ett alltför starkt fokus på ekonomiska och tekniska lösningar, och utelämnar därmed andra dimensioner. I nutida planering finns nästan alltid en uppfattning om att hållbarhetsaspekten, med sociala och miljömässigt bärkraftiga lösningar, ska genomsyra planeringsprocessen. Detta menar Wirén uteblir i den rationella planeringen.

Nyström och Tonell (2012) tar även de upp problemet med verklighetsförankringen. De menar att den rationalitet som teorin bygger på i själva verket inte finns med genom hela processen, utan enbart i målformuleringen. Denna skapas utefter en rationell tankegång, med kvantitativa mål som anses konkreta. Att rationaliteten inte sedan kan existera i genomförandet beror på de olika planeringsprojektens skillnader. Eftersom varje projekt exempelvis utförs på olika geografiska platser med olika förutsättningar, kan en rationell modell inte användas som någon form av universallösning.

Samtidigt som rationell planeringsteori är hårt kritiserad är den fortfarande högst närvarande i dagens samhällsplanering. Enligt Dalton (1986) beror detta på den

trygghet som hela idén om rationalitet inger. Det formas en känsla av trygghet hos allmänheten genom vetenskapen att experten vet vad som är bäst för dem, och därför också kommer leverera det bästa resultatet. Vidare påstår Dalton att rationaliteten har format hela den samhällseliga organisationen. Därför framstår alternativa sätt att utföra planering på som främmande och röriga, då andra värden än direkt kvantitativa och mätbara ska tas med i processen.

Keynes kritiserade den klassiska nationalekonomin, vilken han ansåg inte ta hänsyn till utomstående faktorer som sociala och politiska förändringar för att förklara det ekonomiska läget. I likhet med keynesianismen kan samma typ av kritik också riktas mot den rationella planeringen (Siven 2014). Dess statistiska modell, där ett beslut sällan ändras under processens gång skulle kunna ses som en svaghet. Om samhällseliga förändringar inte uppmärksammas och tas med i processen, riskerar kopplingen mellan den institutionella planeringen och verkligheten att bli alltför svag.

Övergången från government till governance, som nämndes inledningsvis, kopplas ofta samman med vad som ibland beskrivs som ett skifte från rationell till kommunikativ planering. Government och governance är ett sätt att beskriva hur en tidigare centralstyrd organisation (government) övergår till en flernivåstyrning (governance) med en tydligare kommunikation mellan de olika nivåerna (Hedlund & Montin 2009). Förespråkare för governance menar att samhällsfrågor på ett bättre sätt kan lösas på lokal nivå utan någon större statlig inblandning (Nyhlén 2013). I praktiken kan decentraliseringen och den kommunala självstyrelsen symbolisera hur denna övergång har skett även i Sverige. Staten kan fortfarande påverka genom ekonomiska incitament och nationella mål, samtidigt som mycket av ansvaret har förflyttats till regional och lokal nivå. Decentraliseringen har lett till att regioner och kommuner får ett ökat handlingsutrymme, med idén om att göra samhällsstyrningen mer demokratisk (Hedlund & Montin 2009). Governance har även en samverkande dimension med en ökad dialog mellan nivåerna, vilket ska leda till bättre slutresultat som lättare kan implementeras. Tanken är att det ska formas nätverk av olika aktörer som i samråd tar fram strategier och handlingsplaner. Även om det finns en idé om att en flernivåstyrning är mer demokratisk eftersom beslut fattas närmare medborgarna och dessutom innefattar flera aktörers intressen, menar Hedlund och Montin att en sådan komplex process gör det svårare att utkräva ansvar när det är svårt att se var besluten fattas. Informella nätverk minskar möjligheten till granskning vilket i sig kan leda till en svag demokratisk legitimitet.

### 3.2 Kommunikativ planering

Den kommunikativa planeringsteorin kan ses som en reaktion på den rationella, och många menar att det skett ett skifte mot en kommunikativ modell med större

fokus på deltagande och demokrati (Khakee 2000). Allmendinger (2009) förklarar att övergången till kommunikativa planeringsansatser är en självklar utveckling eftersom samhället i sig blivit alltmer dynamiskt och komplext. Nya relationer och informationsflöden har skapat ett behov av nya sätt att planera och för att organisera själva planeringsprocessen. Kommunikativ planeringsteori har till stor del influerats av Habermas idéer om kommunikativt förnuft och den ideala dialogen, begrepp som förklaras närmare nedan.

Kommunikativ planeringsteori handlar om samtal och diskurs. Den används både till att förklara den kommunikativa delen av planeringsprocessen, men är också normativ eftersom den uppmanar till en viss planeringspraxis (Khakee 2000). Khakee presenterar en mycket utförlig uppställning av karaktäristika enligt Patsy Healys analys av kommunikativ planeringsteori. Utifrån dessa kan kommunikativ planering bland annat beskrivas som:

- Interaktiv
- Baserad på vardaglig kunskap, snarare än strikt vetenskaplig
- Hänsynstagande och uppmärksammande
- Demokratisk
- Fokuserad kring språket och berättandet, snarare än på att nödvändigtvis uppnå fastställda mål

Samtidigt som en lyckad dialog kan ses som ett medel för att uppnå beslutade mål i planeringsprocessen, såg Jürgen Habermas en lyckad dialog som ett mål i sig. Människans kommunikativa förnuft, det vill säga förmågan att bortse från subjektiva uppfattningar till förmån för den mest allmännyttiga lösningen, leder till det som är kommunikativ rationalitet (Velásquez 2005). Kommunikativ rationalitet kan ses som en form av kunskap som produceras (och reproduceras) genom samtal och inte via enskilda experter (Allmendinger 2009). Det finns, enligt Habermas, vissa förutsättningar för att det ideala samtalet ska kunna äga rum och för att överhuvudtaget kunna tala om kommunikation. För det första måste eventuella maktförhållanden mellan deltagarna neutraliseras. För det andra ska det finnas en öppenhet och ärlighet bland deltagarna. De måste helt enkelt vilja säga vad de tycker. Slutligen måste samtliga deltagare ges möjlighet att uttrycka sina ståndpunkter. När dessa krav uppfylls finns det alltså förutsättningar för den ideala dialogen (Velásquez 2005).

Det kommunikativa förnuftet tillsammans med den ideala dialogen gör det möjligt att uppnå vad den kommunikativa planeringsmodellen strävar efter; konsensus. Strävan efter samstämmighet är kanske det mest fundamentala i den kommunikativa planeringsteorin. En viktig del i kommunikativ planering består därför av att ta fram nya arbetssätt som bidrar till en fungerande diskussion som involverar alla berörda aktörer (Nyström & Tonell 2012). Utifrån Habermas idé

om människans kommunikativa förnuft menar Nilsson (2001) att det finns ett antagande om att genom konsensus framkommer en lösning som anses bäst för alla inblandade. Den bästa lösningen blir således också den hållbara. Detta visar sig inte minst i dagens diskussioner om en hållbar utveckling som måste tillgodose flera dimensioner i hållbarhetsaspekten.

Utöver konsensuskapandet ska en kommunikativ planeringsprocess också leda till att en tillit formas mellan de aktörer som deltar. Genom att dialogen sker mellan aktörer som tidigare arbetat isolerat och utan kontakt med varandra, skapas en förståelse för olika perspektiv och intressen vilket enligt Healy (1997) skapar ett intellektuellt kapital som möjliggör ett fortsatt samarbete. Tanken är att effektivare strategier ska utarbetas när dessa olika värderingar finns med redan i utformningen. Då är risken mindre att strategier och målsättningar ifrågasätts senare under planeringsprocessen. I regional utvecklingsplanering anses det vara särskilt viktigt att tilliten mellan aktörerna infinner sig om regionen som institution inte har någon formell makt. Healy (1997) menar att den kommunikativa planeringsprocessens syfte är att få deltagarna att omvärdera vad de uppfattar som framgångar och nederlag i planeringen. Om aktörerna kan se planeringen utifrån ett regionalt perspektiv minskar även risken för inomregionala motsättningar och konflikter.

Utvärderingen av kommunikativa planeringsprocesser skiljer sig från den rationella och fokuserar mer på deltagarnas agerande. I utvärderingsskedet analyseras hur deltagarnas integritet har tillvaratagits under processen, om alla har kommit till tals och om processen präglats av transparens. Det är också viktigt att undersöka i vilken utsträckning deltagarna har fattat beslut i samförstånd. (Khakee 2000).

Precis som den rationella planeringsteorin har även den kommunikativa modellen fått utstå kritik. Allmendinger (2009) kritiserar Habermas tanke om idealdialogen, och menar att denna inte kan infinna sig mellan institutioner eftersom diskursen alltid präglas av maktobalans och särintressen. Vidare finns det svårigheter med att se modellen som en metod för planering på grund av dess abstrakta karaktär i en traditionellt sett fysisk verksamhet som samhällsplanering. När en bra diskussion ses som ett mål i sig finns risken att den tänkta förändringen aldrig blir av. "The result may be a fine plan, but will this plan actually be implemented?" (Alexander, i Allmendinger 2009:223)

Synen på makt i den kommunikativa planeringsteorin anses också problematisk. Tanken om att maktförhållanden i största möjliga mån ska undanhållas vid dialogen, är enligt Nilsson (2001) felaktig. Istället är det av stor vikt att synliggöra maktstrukturer och låta dessa utgöra den etiska aspekten av planeringen.



Strävan efter konsensus är föremål för kritik bland flera forskare. Flyvbjerg menar att idén om konsensus är romantisk och enbart leder till att öka rädslan för konflikt (Velásquez 2005). Om konflikter ses som destruktiva och farliga för den sociala ordningen, och därmed ignoreras, skapas ett slags förtryck mot deltagaren då dennes intressen riskerar att inte bli tillgodosedda. Rädslan för att skapa en konflikt blir med andra ord större än strävan efter det öppna samtalet, som ju är ett av fundamenten för den kommunikativa planeringen. Även Healy kritiserar konsensustänkandet och varnar för att en tröghet kan infinna sig om jakten på samstämmighet tar över. Därmed minskar chansen att få till stånd en förändring och det enda man har uppnått är att upprätthålla status quo (Nilsson 2001).

Fainstein (2000) sammanfattar svårigheterna med kommunikativ planeringsteori på ett tydligt sätt. För det första leder konsensusskapandet till att planerandet kring den verkliga situationen uteblir. Vidare blir implementeringen av en eventuell plan svår om en total öppenhet saknas bland deltagarna. Om inte allas åsikter och intressen förs fram i diskussionen kan den antagna planen aldrig genomföras i verkligheten. Slutligen anser Fainstein att kommunikativ planeringsteori skapar en alltför utdragen och resurskrävande process. Risken är stor att planeringen fastnar vid vad som Fainstein själv uttrycker som en "talking shop" (Fainstein 2000: 460).

Forsberg (2013a), som är en av de som kopplar en mer utbredd kommunikativ planering till det ökade governance-tänkandet, menar att det finns en inbyggd motsättning i det nya sättet att se på styrning och planering. Hon menar att det fortfarande finns ett behov och vilja av en central kontroll, samtidigt som kravet på nya nätverk och dialoger växer. Den centrala kontrollen behövs fortsatt för att upprätthålla en effektivitet och dialoger och nätverk behövs för att hitta nya vägar till utveckling. Konflikten mellan detaljstyrning och innovation i planeringen menar Forsberg är en av utmaningarna för den regionala utvecklingen i framtiden.

### 3.3 Sammanfattning

I viss utsträckning går det att ställa rationell planering i kontrast till den kommunikativa, det är ofta så de framställs i litteraturen. Rationell planeringsteori är problemlösningssinriktad och bygger på en vetenskaplig kunskapsgrund med planeraren i expertrollen. I den rationella modellen är det viktigast att lösa ett konkret problem på bästa möjliga sätt, det finns med andra ord en tydlig början och ett tydligt slut på processen. Ett hierarkiskt schema bestämmer hur en planeringsprocess går till, från beslut till genomförande. En tydlig uppdelning i arbetsförloppen isolerar aktörerna i de olika faserna. I den rationella planeringsteorin är det huvudsakliga målet att effektivisera planeringsprocessen. Detta är möjligt eftersom aktörerna antas agera rationellt och alltid sträva efter ett kostnadseffektivt resultat. De lärdomar som kan tas ur processen är framförallt

centrerade kring hur resurskrävande den varit, för att i framtiden återigen effektivisera planeringsprocessen.

Till skillnad från rationell planeringsteori har den kommunikativa modellen ett starkt fokus på integrering och dialog. En bra dialog kan ses som en form av måluppfyllelse i sig, även om det egentligen inte leder till att beslutade mål blivit genomförda och uppnådda. Kunskapen som används i planeringsprocessen är av mer vardaglig karaktär och formas efter de aktörer som ingår i processen. Eftersom den kommunikativa planeringsteorin förutsätter att dialogen präglas av öppenhet och ärlighet deltagarna emellan, ska maktförhållanden i största möjliga mån undanhållas. Då är det också möjligt att konsensus skapas i gruppen, vilket i ses som ett framsteg i processen. Sammanfattningsvis kan den kommunikativa planeringsteorin ses som en planeringsmodell i den mån att dialogen kan användas i alla processer även om aktörer och deltagare kan anpassas utefter projektets karaktär, medan den rationella planeringsteorin erbjuder ett effektivt planeringsschema och en universallösning som ska kunna appliceras på alla typer av projekt och problem.

Även om båda modellerna ovan har beskrivits i sina renaste former, går det ändå att konstatera att båda teorier haft, och har fortfarande, stort inflytande på hur planering genomförs i praktiken. Lite förenklat beskriver litteraturen att den svenska planeringen under 1900-talet till stor del präglats av rationalitet och problemlösning, medan senare exempel visar på hur kommunikativa modeller alltmer formar dagens planeringsprocesser.

## 4. Metod

*Här presenteras och motiveras de metoder som använts i undersökningen tillsammans med egna reflektioner kring metodkritik.*

### 4.1 Kvalitativ undersökning

För att besvara uppsatsens frågeställningar har kvalitativa forskningsmetoder använts i undersökningen. Den kvalitativa forskningen ställs ofta i kontrast till den kvantitativa. En vanlig distinktion är att den kvalitativa metoden behandlar data i form av ord, medan den kvantitativa metoden i större utsträckning handlar om att undersöka numerisk data för att kunna göra statistiska jämförelser. Kvalitativ metod ger större utrymme för forskaren att tolka sina data och hitta olika förklaringar till det fenomen som undersöks (Denscombe 2009). En kvalitativ ansats kan formuleras i såväl hypoteser som mer explorativa frågeställningar. Undersökningen för denna uppsats kan ses som en upptäcktsprocess med mer explorativa frågeställningar vilket motiverar valet av en kvalitativ metodansats (Denscombe 2009). Syftet med uppsatsen är att få en djupare inblick och en nyanserad bild av det sociala fenomenet samverkan vilket också styrker valet av kvalitativa metoder (Bryman 1997). Undersökningen har genomförts med hjälp av kvalitativa metoder bestående av en omfattande litteraturstudie och en mindre fallstudie. De data som analyserats har hämtats ur olika typer av skriftliga källor som kompletterats av semistrukturerade intervjuer.

### 4.2 Litteraturstudie

I litteraturstudien har data till största del bestått av vetenskapliga källor och av publikationer skrivna av tjänstemän och politiker på kommunal, regional och nationell nivå. Denna typ av dokument kallar Denscombe (2009) för statspublikationer och menar att de ofta uppfattas som auktoritativa, objektiva och faktabaserade. Det är samtidigt viktigt att ha ett kritiskt förhållningssätt till innehållet i statspublikationerna, de är inte objektiva av sig själva. Genom att vara uppmärksam på vem som står bakom dokumentet och vem budskapet i dokumentet är riktat till kan forskaren behålla ett kritiskt förhållningssätt under analysprocessen (Denscombe 2009). I den här uppsatsen förekommer ett antal källor från politiska organisationer som Region Skåne och skånska kommuner. Texterna har använts i syfte att konkretisera och förankra de resonemang som beskrivs i de vetenskapliga källorna. Detta kräver just ett kritiskt förhållningssätt eftersom det kan finnas underliggande motiv även om själva texten är skriven av tjänstemän. Kvalitativ dokumentanalys skiljer sig gentemot den kvantitativa genom att den inte letar efter mönster och regelbundenhet i innehållet. Istället analyseras texten som helhet i sin kontext där den som står bakom texten också ses som en medveten aktör (May 2011).

I dokumentforskning är det som tidigare nämnts viktigt att granska texter med ett kritiskt öga och vara uppmärksam på potentiella underliggande motiv. May (2011) poängterar att det även bör riktas viss kritik mot läsaren som, enligt May, själv väljer vilka dokument som ska läsas och vad i dokumentet som ska användas.

Uppsatsens ämne, regional samverkan, kan ses som ett relativt nytt och aktuellt begrepp inom samhällsplaneringen. Därför har jag valt att i största mån använda så nya källor som möjligt. Frågeställningen handlar till viss del om att ge en nulägesbeskrivning, därför har äldre källor som gamla översiktsplaner och regionala utvecklingsprogram utelämnats. Mycket av den vetenskapliga litteraturen har använts i samhällsplanerarprogrammets tidigare kurser, vilket gör dem relevanta för ämnet som behandlas i uppsatsen. Datasamlingen har skett dels genom uppsökande av litteratur som refereras i tidigare uppsatser och vetenskapliga böcker samt genom inhämtande av offentliga dokument, oftast via organisationers officiella hemsidor.

För att säkerställa validiteten hos skriftliga källor kan frågor om autenticitet, trovärdighet, representativitet och innebörd ställas (Denscombe 2009). Eftersom dokumenten som använts i den här uppsatsen är inhämtade från bibliotek och utgivarnas egna hemsidor är det liten risk för att de skulle vara oäkta. Trovärdigheten i dokumenten kan anses som relativt hög, om läsaren är medveten om att det är politiska organisationer som står bakom. Översiktsplaner, regionala rapporter och utvecklingsprogram kan bedömas som typiska i relation till uppsatsens ämne, vilket styrker representativiteten. Slutligen gör medvetandet om dokumentens utgivare att läsaren kan ha ett kritiskt förhållningssätt gentemot innehållet genom att vara uppmärksam på undermeningar och antydningar. Dokumentets innebörd kan på så sätt säkerställas.

### 4.3 Fallstudie

En del av det empiriska utgörs av en fallstudie över samverkansprocessen i Skåne. Eftersom fallstudien lämpar sig för kvalitativ forskning som fokuserar på relationer och processer är den en bra metod för att undersöka samverkansprocessen mellan kommun och region. Om fallstudien som tillvägagångssätt skriver Denscombe att "målsättningen är att belysa det generella genom att titta på det enskilda" (Denscombe 2009:60). Fallet Skåne kan därför ses som ett sätt att exemplifiera och förankra generella resonemang kring regional samverkan. Det empiriska resultat som fallstudien genererar kan med andra ord användas för att besvara frågeställningen som handlar om den generella innebörden av regional samverkan.

Skåne som fall är relevant för frågeställningen eftersom exemplet har tagits upp i tidigare rapporter som behandlar samverkansprocesser mellan kommun och region (Boverket 2011, Engström et al. 2009). Just nu pågår också arbetet med en ny regional utvecklingsstrategi, vilket gör att Skåne blir aktuellt för frågeställningen. Förutom relevansen för ämnet, är det också praktiskt lämpligt att använda Skåne som fall då jag som författare har en god tillgång till relevanta intervjupersoner och annat material som används i fallstudien.

#### 4.4 Kvalitativ semistrukturerad intervju

Enligt Denscombe (2009) är en av fallstudiens fördelar att den tillåter användandet av flera metoder. I fallstudien används därför både dokumentanalys som beskrivs ovan, samt tre semistrukturerade intervjuer. Som metod lämpar sig intervjun när forskaren vill ta reda på människors känslor, åsikter och uppfattningar (Denscombe 2009), vilket har varit särskilt viktigt för uppsatsens andra och tredje frågeställning. Den semistrukturerade intervjun karaktäriseras av att forskaren är flexibel och tillåter intervjupersonen att öppet och utförligt svara på intervjufrågorna. En alltför strukturerad intervju riskerar att låsa intervjupersonen och hindra denna från att svara utifrån sitt eget perspektiv (Ryen 2004). Om intervjun saknar struktur finns det samtidigt risk för att forskaren går miste om viktig information som behövs för att besvara frågeställningen, eftersom intervjupersonen tillåts tala helt fritt om ämnet. Semistrukturerade intervjuer kan ses som "samtal med bestämda avsikter" (Ryen 2004:46), vilket lämpar sig i det här fallet bra med hänsyn till uppsatsens frågeställning och tidsmässiga struktur.

Redan här vill jag ta upp viss kritik som är bra att lyfta fram inför resten av intervjuavsnittet. Ett större antal intervjuer hade kunnat genomföras för att stärka framförallt fallstudiens representativitet. Av olika skäl lät sig inte detta göras. Dels visade det sig svårt att få relevanta tjänstemän att ställa upp på intervjuer, ofta på grund av tidsbrist. Många svarade inte heller på intervjufrågan. Slutligen visade sig representanten från Region Skåne inte vilja svara på några för frågeställningen viktiga frågor angående relationen mellan region och kommun. Det gjordes ett antal försök för att få till intervjuer med högre uppsatta tjänstemän på Region Skåne för att få svar även på de sista frågorna. Inget av försöken resulterade i någon intervju. Uppsatsens tidsram gav inte utrymme för fler försök. Jag vände mig istället till dokument utfärdade av Region Skåne som i någon utsträckning behandlade det mina intervjufrågor handlade om.

##### *Den kvalitativa intervjuens begränsningar*

Intervjuens praktiska begränsningar består i att det är en tidskrävande process som kräver både för- och efterarbete (Denscombe 2009). Genom att så tidigt som möjligt ta kontakt med intervjupersonerna gav gott om utrymme att planera och bearbeta intervjuerna.

Intervjuns validitet är något som ofta ifrågasätts (Denscombe 2009). Forskaren måste därför säkerställa att informanten talar sanning. Det finns flera sätt att kontrollera validiteten. Genom att jämföra data från intervjun med andra källor (t.ex. skriftliga) skapas stöd åt intervjupersonens resonemang. I uppsatsen kombineras intervjuerna som empiriskt material med analys av dokument, vilket kan anses vara ett sätt att kontrollera validiteten. För att kontrollera rimligheten i data kan intervjuaren värdera deltagarnas trovärdighet när det gäller att tala om ämnet som undersöks. Eftersom samtliga av uppsatsens informanter företräder de organisationer som uppsatsen undersöker, kan de anses vara experter på ämnet och därmed också trovärdiga (Denscombe 2009).

Vidare tar Ryen (2004) upp ett flertal punkter där kvalitativ intervju ofta kritiserats. En av dessa anklagar intervjun för att inte vara tillräckligt hypotesprövande som i många fall anses viktigare inom forskningen. Ryen menar att "både explorativa och deskriptiva studier är centrala delar av den vetenskapliga forskningsverksamheten" (Ryen 2004:95). Som nämndes ovan kan denna uppsats till viss del anses explorativ vilket rättfärdigar användandet av kvalitativ intervju som metod.

### *Intervjuguide*

En bra utgångspunkt för intervjun är att använda samma mall för alla intervjupersoner. Ryen (2004) presenterar en intervjuguide som noga beskriver intervjuns olika faser. De inledande frågorna bör vara vardagliga och kan innebära att intervjupersonen får berätta om sig själv och sin yrkesroll. Då känner sig personen ofta mer bekväm att tala om de svårare frågorna längre fram under intervjun.

I huvudfasen kan frågorna bestå av olika begrepp som är centrala för uppsatsen, så kallade kategorifrågor. Frågorna får däremot inte vara för specifika och ledande för intervjupersonen (Ryen 2004). Intervjufrågorna i denna uppsats baserades på den intervjuades upplevelser av och åsikter om olika fenomen i syfte att låta hen resonera fritt inom ramen för de begrepp som används. Utöver de på förhand uppställda frågorna ställdes ett antal följdfrågor, och ofta återvände intervjupersonen till tidigare frågor under samtalet. Detta kräver att den som intervjuar är en god lyssnare och kan koppla resonemangen till de olika kategorifrågorna. På så sätt kan intervjuaren också upptäcka underliggande motiv eller åsikter (Ryen 2004).

Avslutningsvis är det viktigt att intervjun får ett positivt slut. Enligt Ryen (2004) är det bra att hålla dörren öppen för framtida kontakt med intervjupersonen, något som gjorde i samtliga av uppsatsens intervjuer. En av intervjuerna kompletterades

med en kortare intervju via mail med chefen till den intervjuade, då den ursprungliga informanten inte ansåg sig kunna svara på några av frågorna.

### *Urval*

Ryen menar att valet av intervjupersoner i kvalitativ forskning inte nödvändigtvis sker i syfte att få ett representativt urval som stärker generaliserbarheten. Urvalet kan snarare ses som ett sätt "att få tillgång till handlingar och händelser som ses som relevanta för undersökningens problemställning" (Ryen 2004:77). Valet av intervjupersoner har i detta fall baserats på personernas yrkesroll och därmed inblick i det ämne som uppsatsen undersöker. Som tidigare nämnts är Region Skåne ansvariga för det regionala tillväxtarbetet, därför kan det anses lämpligt att en av intervjupersonerna är en av tjänstemännen som arbetar med regional utveckling på Region Skåne.

Valet av intervjupersoner som representerar den kommunala nivån i undersökningen grundar sig i en observation av ett dialogmöte mellan Region Skåne och samtliga skånska kommuner som ägde rum i januari 2014. Under mötet diskuterades ett utkast till den nya regionala utvecklingsstrategin och samtalet gav en bra inblick i hur de olika kommunerna upplever regional samverkan. Lomma kommun arbetar parallellt med en utvecklingsstrategi som ska anknyta till RUS, därför tillfrågades en av de ansvariga som bedömdes vara väl insatt i vad regional samverkan innebär. Representanter från Malmö stad uttryckte under dialogmötet ett antal kritiska synpunkter på utkastet till RUS, vilket gör dessa intressanta att intervjua med tanke på uppsatsens frågeställningar. Trots att de båda kommunerna ligger i samma del av Skåne är deras förutsättningar relativt olika, vilket gör det intressant att de tillsammans representerar den kommunala nivån i det empiriska materialet.

### *Genomförande*

För att intervjuerna skulle generera så mycket relevant information som möjligt genomfördes de sent i uppsatsprocessen. Då hade jag som intervjuare hunnit sätta mig in i ämnet och dessutom kunnat planera och förbereda intervjuerna på ett bra sätt, något som är avgörande för ett bra resultat (Denscombe 2009). Eftersom informanterna intervjuades i egenskap av sina yrkesroller, skedde intervjuerna på deras respektive arbetsplatser med undantag för en intervju som ägde rum på ett av informanten föreslaget kafé. Samtalen spelades in med hjälp av mobiltelefon, och anteckningar fördes under tiden. Samtliga intervjuer transkriberades samma dag de utfördes. Längden på samtalen varierade mellan 50-75 minuter.

### *Kritik*

I efterhand kan viss självkritik riktas mot genomförandet av intervjuerna. Kritiken handlar till största delen om mig som intervjuare och sättet som intervjuerna genomfördes på. Som ovan intervjuare lades mycket fokus på att anteckna svaren,

vilket kan tänkas hindra ett bra lyssnande och minskar chansen till följdfrågor. I vissa fall gavs intervjupersonen lite för stort utrymme, vilket ledde till ett svar som inte direkt knöt an till den ställda frågan. För att förhindra detta hade jag kunnat vara "tuffare" i min intervjuteknik för att verkligen få svar på de frågor jag ställde. Slutligen är det tänkbart att längre intervjuer hade tillåtit intervjupersonerna att resonera djupare kring frågorna, vilket i sig hade påverkat resultatet. Ovanstående kritik, samt kritiken i början angående representativiteten, har bidragit till en bättre förståelse för intervjun som metod som kommer vara värdefull inför framtida undersökningar.



## 5. Samverkan i regionalt tillväxtarbete

*Här börjar presentationen och analysen av det empiriska underlag som samlats in genom litteraturstudien och intervjuerna. Första delen presenteras med utgångspunkt i uppsatsens första frågeställning "Vad innebär samverkan i regional tillväxtplanering?" och kartlägger motiven och aktörerna bakom samverkan i regionalt tillväxtplanering. Andra delen ställer sig frågan om vilka utmaningar som kan identifieras i samverkansprocessen. Slutligen presenteras tänkbara förändringar och utvecklingsmöjligheter för regional samverkan.*

### 5.1 Regionalt tillväxtarbete, varför?

Anledningen till att det numera talas om vikten av ett samlat regionalt tillväxtarbete kan ses som ett resultat av nya samhällsstrukturer. I takt med att samhället förändras skapas nya förutsättningar för planeringen. Globaliseringen har bidragit till stora förändringar när det gäller många länders förutsättningar att utvecklas. Genom ökad information, mobilitet och tillgänglighet har tidigare isolerade arbetsmarknadsområden integrerats med varandra och i många fall utvidgats. Detta innebär att olika geografiska områden inom en region länkas samman då människor rör sig mer och mer mellan kommuner och tätorter (Engström et al. 2009). En sådan regionförstoring är central när det gäller att förstå framväxten av regional tillväxtplanering. För Skånes del kan det exempelvis yttra sig genom att en person arbetar i Malmö men samtidigt bor kvar i Hässleholm. För att detta ska vara möjligt krävs planering för en sammanbunden infrastruktur över hela regionen, ofta i form av en välutvecklad kollektivtrafik. Samtidigt är det viktigt att kunna erbjuda en attraktiv bostads- och livsmiljö för invånarna, så att dessa faktiskt väljer att inte nödvändigtvis flytta till den plats de arbetar på. De nya samhällsstrukturerna skapar ett behov av ett större geografiskt perspektiv på planeringen. Konkurrensen om människor och kapital skapar också ett behov av en mer samlad strategi för att öka den regionala attraktionskraften och därmed den regionala tillväxten.

Näringsdepartementet som ansvarar för den regionala tillväxtpolitiken betonar vikten av att skapa utveckling och tillväxt i alla regioner för att på så sätt öka den nationella tillväxten. Flera starka regioner skapar en starkare nationell tillväxt (Näringsdepartementet 2014). Därför är det viktigt att regioner aktivt arbetar för att stärka den regionala tillväxten. Även om målet om starka regioner över hela landet kvarstår, ser arbetet för regionalt tillväxtarbete idag annorlunda ut och förväntas utföras på regional och lokal nivå (Hedlund & Montin 2009). Istället för statligt styrda insatser har regioner idag en ökad självständighet när det gäller att styra sin egen utveckling. Dessutom finns det numera en idé om att konkurrens mellan regioner kan innebära en positiv utveckling för Sverige som helhet (Hedlund & Montin 2009:18). Eftersom Sveriges regioner har olika förutsättningar

att utvecklas, beroende på geografiskt läge och resurstillgång, är det nödvändigt att varje region tar fram en egen metod eller strategi för att på bästa sätt säkra tillväxt. Då kan samtliga regioner dels öka den inomregionala utvecklingen, och samtidigt bidra till den nationella tillväxten (Engström et al. 2009).

Regionalt tillväxtarbete handlar till stor del om att skapa ett attraktivt näringslivsklimat i regionen och därigenom underlätta för nya företagsetableringar. Svenska industrier som kännetecknas av hög arbetsintensitet, lågt kunskapsinnehåll och låg teknologi inte längre är konkurrenskraftiga i den globala ekonomin. Därför måste regioner skapa goda förutsättningar för etableringar av nya typer av företag. Engström et al. kallar det för att "förnya produktionsportföljen" (Engström et al. 2009:9). Ett sätt kan vara att öka kompetensen bland invånarna genom fler högskolor och en välutvecklad forskningsverksamhet. I Skåne talas det till exempel ofta om hur universitet och högskolor kan bidra till en mer kunskapsintensiv arbetskraft och skapa så kallade "innovativa kluster" (Region Skåne 2009a:18) bestående av forskningscentra och högteknologiska företag. För att skapa ett attraktivt näringsklimat ställs krav på såväl infrastruktur som boende och livskvalité. Många av de faktorer som tillsammans bidrar till en regional tillväxt är frågor som sträcker sig över kommungränser, därför finns behovet av en sammanhållen regional tillväxtplanering som kan skapa en samstämmighet mellan kommunernas planering (Ehinger Berling 2006).

## 5.2 Samverkan i regionalt tillväxtarbete

I takt med att flera planeringsfrågor som påverkar regional tillväxt sträcker sig över kommungränserna krävs ett samarbete mellan den regionala och den kommunala nivån. Studier visar att det finns en önskan från så gott som alla håll om att öka samarbetet mellan kommuner och regionala organ, men att det behövs tydligare riktlinjer och verktyg för att underlätta en samverkan (Tillväxtanalys 2013, Boverket 2011). Det finns ett antagande om att en samordning mellan regionen och kommunens arbete innebär ökade resurser och därmed måste utfallet bli bättre än om verksamheterna arbetar isolerat eller självständigt. "Två plus två blir mer än fyra" menar Hedlund & Montin (2009:21).

Hur sker då samverkan i regionalt tillväxtarbete? Efter att ha studerat litteraturen går det att urskilja en uppdelning i synen på hur samverkan mellan region och kommun sker. Å ena sidan kan samverkan ske genom en samstämmighet mellan regionala och kommunala planeringsdokument, till exempel RUP och ÖP. Samstämmigheten mäts genom att studera huruvida kommunen har ett regionalt perspektiv i översiktsplanen genom att den tar hänsyn till regionala målsättningar och strategier (Lundgren 2013). Boverket skriver i sin rapport att den nya plan-

och bygglagen uttryckligen kräver ett hänsynstagande till regionala förhållanden i utformningen av kommunala översiktsplaner och strategier (Boverket 2011).

Å andra sidan kännetecknas samverkan av själva samarbetsprocessen mellan kommunen och regionen. Ofta handlar det om att det finns en nära relation mellan nivåerna genom att det förs en kontinuerlig dialog om viktiga frågor för regionen. För regionen finns det då en möjlighet att skapa sig en bild av vilka frågor som är viktiga för kommunerna och som behöver en regional samordning. Dialogen är också ett sätt för regionen att förankra det regionala perspektivet och att sprida kunskap om regionala förhållanden (Tillväxtanalys 2013).

### 5.3 Aktörernas roller och verktyg

#### *Kommunen*

Kommunerna har vid första anblick en tydlig roll i den traditionella planeringen. Genom planmonopolet bestämmer kommunerna själva över den territoriella fysiska planeringen (Länsstyrelsen 2014). Så långt har kommunen förhållandevis stor makt i jämförelse med den regionala nivån (Petersson 2005). I ÖP styrs i första hand den fysiska planeringen genom riktlinjer för mark- och vattenexploatering (Nyström & Tonell 2012). Nyare ÖP innehåller även mål och visioner som är fastställda inför framtiden. Beroende på den rådande situationen i kommunen kan planeringsåtgärder riktas mot antingen fördelning eller utveckling (Nyström & Tonell 2012).

När det gäller den regionala tillväxtplaneringen blir bilden av kommunens roll och verktyg mer vag. ÖP ses i detta sammanhang som ett sätt att överföra regionala visioner på kommunal nivå. Även om det numera krävs ett hänsynstagande till regionala mål och strategier i ÖP är detta något som i många fall saknas. En rapport från Sveriges Kommuner och Landsting lyfter fram bristen på regionalt utvecklingsfokus i kommunala översiktsplaner och menar att kommunens roll blir otydlig när ÖP inte kopplas till exempelvis RUS (SKL 2006).

#### *Regionen*

Regionen är inget territorium i sig utan utgörs av de kommuner som ingår i den administrativa avgränsningen. Den regionala nivån har traditionellt sett inte haft samma makt som kommunen. Petersson (2005) liknar därför maktstrukturen i det svenska samhället vid ett timglas, med en stark statsmakt och kommun, medan regionens ställning varit förhållandevis svag. I takt med att samhällsplaneringen numera kräver ett större perspektiv än enbart det kommunala, görs också försök till att ge den regionala styρνivån en tydligare roll (Nyström & Tonell). Förordningen om regionalt tillväxtarbete (SFS 2007:713) skulle kunna ses som ett exempel på hur regionens roll ska stärkas.

Eftersom de flesta län i Sverige inte tillämpar regional planering i den juridiska meningen att det finns en regionplan för kommuner att följa, ser själva arbetssättet för regional tillväxt olika ut på olika håll i landet. När det gäller regionalt tillväxtarbete har regionens roll blivit tydligare i samband med dess uttalade ansvar för regional utveckling i form av tillväxt (Gustafsson 2005). Ofta handlar det om att kartlägga det läget i regionen, ta fram prognoser och utifrån dessa forma regionala målsättningar och visioner. Genom att få en samlad överblick är det enklare att avgöra vilka insatser som behövs, och kanske också vilka delar i regionen som är svaga respektive starka.

Vidare har den regionala nivån en roll som samordnande aktör. Samordnandet avser dels den kartläggning som beskrivs ovan, men också att möjliggöra för ett samarbete mellan kommunala och regionala organisationer. Regionen förväntas fungera som en mötesplats där samarbetet sker i form av möten och dialoger kring den regionala utvecklingen (Jönsson 2013). En bra dialog anses underlätta samverkansprocessen både i form av samstämmighet mellan ÖP och RUS (Boverket 2008).

I bakgrundsavsnittet nämndes EU:s regionala strukturfondsprogram vars budget förvaltas av Tillväxtverket. Tillväxtverket beslutar i sin tur hur pengarna ska fördelas över Sveriges regioner i form av finansiering till olika projekt som bidrar till en ökad regional tillväxt. Enligt Förordningen om regionalt tillväxtarbete (SFS 2007:713) är det de regionala utvecklingsprogrammen/strategierna som ligger till grund för hur de regionala strukturfondsprogrammen fördelas över landet. De geografiska områden och sektoriella frågor som lyfts fram i RUS kan alltså tänkas ha större chans att få ta del av EU-medlen, till exempel i form av strukturfondsprogrammen.

#### 5.4 Utmaningar för samverkansprocessen

Litteraturstudien visar att det finns ett antal olika utmaningar när det gäller samverkan mellan kommun och region. En av utmaningarna för samverkan ligger i själva utformningen av aktörernas olika planeringsdokument. Det regionala utvecklingsprogrammet har ett strategiskt planeringsfokus, medan översiktsplanen är mer inriktad på fysisk planering. Eftersom RUP saknar den fysiska dimensionen blir det ofta svårt för kommunerna att implementera regionala visioner och strategier via sina översiktsplaner (Engström et al. 2009).

Boverket (2008) påpekar att relationen mellan ÖP och RUS är svagt reglerad i juridisk mening, och Tillväxtanalys (2013) skriver om en tröghet i arbetet med att föra samverkansprocessen framåt. Tillväxtanalys ser det kommunala planmonopolet som en försvårande omständighet när det gäller att öka det regionala perspektivet i tillväxt- och utvecklingsplaneringen. På grund av

förändrade samhällsstrukturer i Sverige anses kommunen som egen planeringsenhet alltför liten, och behovet av en ökad regional inblandning allt större. Eftersom kommunerna värnar om självstyrelsen finns det en risk att de motarbetar ett ökat regionalt inflytande, och samverkansprocessen i det regionala tillväxtarbetet blir då verkningslös.

För kommunens del gäller det att hitta sin identitet i ett regionalt perspektiv och fundera över hur den kan bidra till den regionala utvecklingen utifrån de kommunala förutsättningar som råder. Enligt Engström et al. (2009) är det viktigt att regionala strategier finns djupt förankrade hos kommunen och fungerar som utgångspunkt för de kommunala strategierna. Det är inte meningen att kommunen ser regionala strategier som något att ta till sig när det passar inom den kommunala strategiska planeringen. För att stärka den regionala tillväxten måste kommunen med andra ord lyfta blicken och sätta sin lokala utveckling i ett större perspektiv. Enligt Moa Åhnberg på Region Skåne (2014) är det viktigt att kommunerna inser vinsten av att samarbeta i frågor som kräver ett regionalt perspektiv. Med tanke på de regionala strukturfondsprogram vars fördelning grundas på innehållet i RUS, har kommunen också en utmaning i att påverka utformningen av RUS så att chansen att få ta del av EU-medlen ökar.

För regionen består utmaningen i att implementera regionala målsättningar hos kommunerna och få dessa att "dra åt samma håll". Eftersom kommunernas översiktsplaner antas av kommunerna själva står det dem fritt att välja i vilken utsträckning regionala mål om tillväxt och utveckling ska vara en del av den kommunala planeringen. Staten eller regionen har på det viset ingen makt att påverka kommunerna, utan den största påverkan sker i nuläget genom information och dialog. Genom en god dialog och tydligare information är tanken att den regionala nivåns påverkan kan öka (Boverket 2008). I en rapport från 2013 beskriver Tillväxtanalys hur kommunens och regionens skilda roller motverkar en bra samverkan mellan nivåerna. Dagens regelverk bygger på principen att kommunen i första hand ska tillgodose behoven hos de egna invånarna och arbeta för kommunens bästa. Samtidigt ska regionen se till att det skapas bra förutsättningar för regional utveckling, vilket kräver att vissa delar av regionen prioriteras framför andra. "Det blir en omöjlig ekvation att göra 'rättvisa' investeringar i alla kommuner. "Vissa orter och kommuner blir 'vinnare', vissa blir 'förlorare'" (Tillväxtanalys 2013:139).

På grund av aktörernas skilda roller finns en konflikt mellan regionala och kommunala intressen. Enligt en rapport från KTH ser sig kommuner i första hand som enskilda aktörer och identifierar sig därför fortfarande antingen som vinnare eller förlorare i ett regionalt sammanhang (Tillväxtanalys 2013). För kommuner som anser sig förlora på att stödja den regionala strategin är risken alltså större för att det regionala perspektivet inte integreras i den kommunala planeringen. I

Engströms rapport finns flera exempel som visar hur kommunerna motsätter sig regionala strategier eftersom de upplever dessa som ett nederlag för den enskilda kommunen. I ett fall där regionen valt att satsa på vissa regionala kärnor har det uppstått en målkonflikt eftersom andra kommuner då känner sig bortprioriterade och menar att den regionala utvecklingsstrategin hämmar utvecklingsmöjligheterna för den enskilda kommunen (Engström et al. 2009). Niklasson (2013) menar att det är svårt att eliminera målkonflikter och att meningsskiljaktigheter alltid kommer pågå om kommun och region ska samverka för en regional tillväxtplanering. Det viktiga blir då att lära sig handskas med dessa konflikter genom att bygga upp en tillit mellan aktörerna. Kunskapsspridning och bra dialoger ses som verktyg för en sådan konflikthantering (Niklasson 2013).

## 5.5 Samverkansprocessen i framtiden

Uppsatsen sista frågeställning handlar om hur samverkansprocessen mellan kommunen och regionen kan förbättras och utvecklas i framtiden. Eftersom mycket av den studerade empirin poängterar behovet av att stärka sambandet mellan aktörerna på de olika nivåerna (Boverket 2011, Ehinger & Berling 2006, Tillväxtanalys 2013), är det intressant att undersöka vilka verktyg som kan användas för att utveckla och föra samverkansprocessen framåt. Nedan presenteras några ett förslag på hur samverkansprocessen kan utvecklas. Förslagen är hämtade ur rapporten "*Kommunal översiktsplanering och regionala utvecklingsprogram*" (Tillväxtanalys 2013).

### *Synkronisering mellan ÖP och RUP*

Idag finns det ingen tidsmässig samstämmighet mellan regionala utvecklingsprogram och kommunala översiktsplaner. Genom gemensamma uppdateringsperioder ökar möjligheten för kommunen att implementera regionala visioner i sin egen planering, eftersom de frågor som är aktuella på regional nivå kan få utrymme i översiktsplanen. Om alla kommuner dessutom utarbetar sina respektive översiktsplaner under samma period skulle mellankommunala intressen bättre tas tillvara. Nackdelarna med en sådan förändring i regleringen av översiktsplanerna och regionala utvecklingsprogram är framförallt praktiska och kräver stora insatser på nationell nivå. I en region med många kommuner kan det bli en svår uppgift att organisera arbetet. Dessutom är det tänkbart att exempelvis kommuner med liten exploatering och tillväxt inte anser det nödvändigt med en uppdatering av ÖP under den period som är avsedd för hela regionen, vilket i sin tur kan leda till att arbetet med att skapa en ÖP inte görs till någon nytta för den egna kommunen.

### *Utvecklingsdel i ÖP*

Som tidigare nämnts har dagens översiktsplaner framförallt ett syfte att berätta hur kommunen avser exploatera mark och vatten, ta tillvara miljö kvalitetsnormer

och bevara den bebyggda miljön i kommunen (Boverket 2012). Tillväxtanalys föreslår att översiktsplanen utökas med en kommunutvecklingsdel där det finns större utrymme för strategiska planer, mål och visioner för kommunen. Förhoppningen är att utvecklingsdelen kan underlätta kopplingen till den kommunala fysiska planeringen och det regionala utvecklingsprogrammet. Representanter från kommunerna i rapporten från Tillväxtanalys påpekar att det i sådana fall borde vara en förenklad process att ta fram utvecklingsdelen i ÖP. Till exempel skulle regler om samråd och utställning kunna undantas för arbetet med utvecklingsdelen.

### *Ökat regionalt inflytande*

Till sist föreslås ett ökat regionalt inflytande och en starkare regional nivå. Genom att ge regionen nya befogenheter när det gäller att ha inflytande över kommunernas översiktsplaner finns det en chans att öka samstämmigheten mellan regionala och kommunala utvecklingsstrategier. Fastställandet av översiktsplanen skulle enligt Tillväxtanalys förslag fortfarande ske på kommunal nivå, samtidigt som regionen tar en mer aktiv roll i själva utformningen av översiktsplanen. Detta för att säkerställa att regionala och mellankommunala mål finns det i den enskilda kommunens översiktsplan. Tillväxtanalys medger att ett ökat regionalt inflytande i syfte att stärka samverkan mellan region och kommun kan anses kontroversiellt, eftersom det skulle innebära en inskränkning av det kommunala planmonopolet.

### *Norge som exempel*

Många av förslagen från Tillväxtanalys bygger på det norska systemet som har flera likheter med Sveriges, samtidigt som det finns en tydligare hierarkisk ordning mellan stat, region och kommun. Det norska systemet har utvecklats mot att ge regionen en starkare ställning när det gäller att kunna påverka kommunens planering och förankra ett regionalt perspektiv hos kommunerna. I Norge utarbetas kommunernas översiktsplaner samtidigt som fylkeskommunernas (motsvarande regioner) planstrategier. Den regionala nivåns ställning har stärkts genom en ny plan- och bygglag som numera tillåter fylkeskommunerna att stoppa specifika projekt om dessa anses strida mot regionala planer. Regionala myndigheter har dessutom *innsigelsesrett* som Tillväxtanalys beskriver som ett slags veto gentemot kommunernas översiktsplaner. Innsigelsesretten används om regionen anser att översiktsplanen strider mot regionala intressen, mål och visioner, vilket sker i ungefär hälften av alla översiktsplanprocesser. Om kommun och region inte kan komma överens genom medling avgörs planen på statlig nivå i miljödepartementet där den kommunala översiktsplanen till slut antas (Tillväxtanalys 2013).

## 6. Skåne som exempel

*I detta kapitel redogörs fallstudien som utgörs av regional samverkan i Skåne. Materialet består dels av sekundära källor (rapporter från Region Skåne och intervjuer i Boverkets rapport) och dels av de intervjuer som genomförts. Första delen sätter in Skåne i en nationell kontext genom att förklara vilken roll Skåne har i Sverige och vilken som är den regionala visionen. I andra delen kartläggs hur den regionala nivån i form av Region Skåne och den kommunala nivån samverkar i den regionala tillväxtplaneringen. Slutligen presenteras erfarenheterna kring samverkansprocessen och vilka tankar som finns kring dess eventuella förändringar.*

### 6.1 Skånes identitet och vision

Det är svårt att ge en entydig bild av Skåne som region. Skåne beskrivs som en kunskapsregion med stor innovationskraft, samtidigt som tillväxten och sysselsättningen är låg i jämförelse med andra storstadsregioner. Trots att tillväxten är låg är befolkningstillväxten stor, särskilt i sydvästra Skåne (Region Skåne 2014). Genom sitt geografiska läge är Skåne en viktig region för tillväxten i hela Sverige, och det är viktigt att det finns en välutvecklad kommunikation med den europeiska kontinenten. Inom regionen finns en tydlig uppdelning mellan nordöstra och sydvästra Skåne, både när det gäller tillväxt och infrastruktur. En utmaning för regionen är att skapa en bättre sammanhållning i regionen för att stärka utvecklingen och tillväxten.

Visionen för Skåne som region beskrivs på Region Skånes hemsida som "Livskvalitet i världsklass". Remissförslaget till den nya RUS som presenterades i januari 2014 kopplas till visionen och har målbilden "Det öppna Skåne 2030". Under den målbilden beskrivs olika insatsområden som prioriteras i arbetet för att uppnå den övergripande visionen. Insatsområdena benämns som ställningstaganden och delas in i mer konkreta delstrategier med något kvantitativa målsättningar. Remissförslaget innehåller sammanlagt fem ställningstaganden som berör såväl livskvalité och rörlighet som global konkurrens och innovation.

### 6.2 Flerkärnighet i Skåne

Ett av ställningstagandet i remissförslaget till den nya regionala utvecklingsstrategin handlar om att Skåne ska dra nytta av sin flerkärniga ortstruktur. Det betyder att Skåne som region inte domineras av en storstad som omringas av förorter och landsbygd, utan istället präglas av ett flertal självständiga tätorter som tillsammans utgör den flerkärniga strukturen. Strategin om ett flerkärnigt Skåne handlar bland annat om att öka tillgängligheten mellan orterna



för att på så sätt kunna behålla en region med ett flertal regionala kärnor (Region Skåne 2013a).

Idén om en flerkärnig ortstruktur är inget nytt begrepp i arbetet med Skånes utveckling, utan återfanns redan i det regionala utvecklingsprogrammet från 2009 (Region Skåne 2009a). I det nya remissförslaget har flerkärnigheten getts större utrymme, samtidigt som tidigare dokument också belyser fördelarna med en flerkärnig ortstruktur. 2012 utgavs en rapport där olika fysiska strukturer värderades utifrån målet om största möjliga tillväxt (Region Skåne 2012). Andra strukturer som utvärderades var utspridd, enkärnig och fåkärnig. Det övergripande kriteriet för vilken struktur som ska eftersträvas har varit en ökad tillväxt. Den flerkärniga ortstrukturen bedöms ha "goda förutsättningar att skapa attraktivitet" (Region Skåne 2012:58), även om flerkärnighet i remissförslaget till ny RUS i första hand beskrivs som en modell för ökad rörlighet och tillgänglighet.

I rapporten "Flerkärnighet i Skåne" (Region Skåne 2011) identifieras regionala tillväxtmotorer genom faktorer som befolkningstillväxt, pendling och branschdiversitet. Tillväxtmotorerna anses så starka att de ska kunna ge spridningseffekter i form av ökad tillväxt till övriga områden i regionen. De tillväxtmotorer som uppfyller kraven är enligt rapporten Malmö, Lund och Helsingborg. Orter som Kristianstad, Hässleholm och Landskrona uppfyller inte alla krav, men uppges kunna fungera som tillväxtmotorer i samverkan med varandra.

Tanken med en polycentrisk, flerkärnig struktur i Skåne är att beroendet av enstaka kärnor och tillväxtmotorer ska minimeras. Istället ska det skapas en regional balans där alla kärnor kompletterar varandra istället för att konkurrera inom regionen. Samtidigt framhålls vikten av att våga satsa på de orter som identifierats som tillväxtmotorer, för att stärka Skånes konkurrenskraft i ett globalt sammanhang. I rapporten "Flerkärnighet i Skåne" (2011) står det:

För att Skånes positiva utveckling ska fortsätta i rätt riktning och för att stärka konkurrenskraften i både ett nationellt och internationellt perspektiv är det en utmaning att vidareutveckla och stödja tillväxtmotorerna och satsa på dem på regional nivå. (Region Skåne 2011:67).

Geografiskt återfinns samtliga fullvärdiga tillväxtmotorer i västra Skåne, medan Kristianstad och Hässleholm i nordöstra delen anses kunna fungera som tillväxtmotor tillsammans. För att skapa en balans i regionen med hjälp av tillväxtmotorerna är det viktigt att utvecklingen i vissa regionala områden inte sker på bekostnad av andra (Region Skåne 2009b). Det är alltså inte önskvärt att exempelvis Malmö och Lund fungerar som enskilda dominanter i den regionala strukturen (Region Skåne 2011).

### 6.3 Regional samverkan i Skånsk tillväxtplanering

#### *Den regionala utvecklingsstrategins arbetsprocess*

Det gällande regionala utvecklingsprogrammet för Skåne antogs 2004 och aktualiserades 2008. Det sträcker sig fram till 2016, men arbetet med ett nytt dokument pågår sedan några år tillbaka och ska antas under 2014 i form av en regional utvecklingsstrategi. Eftersom framtagandet av nuvarande RUP till stor del skedde internt på Region Skåne (Åhnberg 2014), finns det nu en ambition om att ytterligare involvera kommunerna i framtagandet av den nya regionala utvecklingsstrategin. En viktig strategi för att på ett tidigt stadié involvera kommunerna har varit att skapa en kontinuerlig dialog där kommunerna ges möjlighet att komma med synpunkter på det arbete som Region Skåne gör och vilka målsättningar som utformas.

På Region Skånes hemsida beskrivs arbetet med den nya utvecklingsstrategin som en process i tre steg. Fram till 2013 pågick den första fasen som gick ut på att skapa en dialog med berörda aktörer för att möjliggöra en gemensam målbild som alla aktörer kände sig delaktiga i. För kommunerna skapades Skånesamtalen, en speciell plattform där varje kommun fick möjlighet att påtala sina viktigaste framtidsfrågor och hur man ser på den regionala utvecklingen (Nilsson 2012b). Efter Skånesamtalen hölls ytterligare ett dialogmöte med samtliga kommuner och andra aktörer. Därefter skapades ett utkast till den målbild som ska ligga till grund för den nya utvecklingsstrategin.

Med en gemensam målbild kunde nästa steg i processen påbörjas, nämligen att ta fram ett remissförslag på den nya utvecklingsstrategin som presenterades i början på 2014. Under två månader pågick ett flertal dialogmöten där kommuner och andra aktörer fick komma med synpunkter på förslaget. Kommunerna lämnade till slut formella remissvar där synpunkterna framfördes.

#### *Strukturbild för Skåne*

Jämte den regionala tillväxtplaneringen i form av en regional utvecklingsstrategi, pågår ett arbete med att konkretisera gällande RUP och stärka kopplingen mellan tillväxtplanering och fysisk planering i regionen. Det som från början var ett projekt är numera ett stående inslag i det regionala utvecklingsarbetet och går under namnet Strukturbild för Skåne. Enligt Region Skåne ska Strukturbild "vara en hjälp i arbetet med att överbrygga glappet mellan kommunernas översiktsplaner och det regionala utvecklingsprogrammet" (Hellsten 2011). Det kommunala planmonopolet gör att kommunerna styr den fysiska planeringen, men genom Strukturbild vill den regionala nivån införa ett regionalt perspektiv på fysiska planeringsfrågor som berör flera av de skånska kommunerna. Strukturbild kan alltså ses som ett verktyg för att förankra det regionala perspektivet hos kommunerna genom att sammankoppla det regionala utvecklingsprogrammet med den kommunala planeringen. Det beskrivs också som en plattform för den

dialog mellan kommun och region som behövs för att föra den regionala utvecklingen framåt (Region Skåne 2013b).

Arbetet med Strukturbild för Skåne har bland annat resulterat i ett stort kunskapsunderlag i form av rapporter med olika teman som på olika sätt behandlar Skånes utveckling. Idén om flerkärnighet genomsyrar de flesta rapporterna, och det framhålls ofta hur regionen ska kunna dra nytta av sin flerkärniga struktur för att öka den regionala tillväxten. I sin rapport beskriver Engström et al. arbetet med Strukturbild som ett sätt att koppla den regionala tillväxtplaneringen till den kommunala fysiska planeringen; "Strukturbild Skåne är ett första steg i riktningen mot en mer rumslig regional strategisk utvecklingsplanering" (Engström et al. 2009:97). Även Åhnberg (2014) beskriver Strukturbild för Skåne som ett sätt att koppla ihop den regionala och kommunala planeringen.

#### 6.4 Erfarenheter kring samverkansprocessen

Enligt Maria Heinesson Grynge, utvecklingschef på Lomma kommun, är RUS ett bra verktyg för att driva den kommunala utvecklingsplaneringen. Däremot anser Heinesson Grynge att det är svårt att "kopiera" regionala mål till den kommunala nivån, då det inte alltid finns en överensstämmelse mellan vilka frågor som är prioriterade inom regionen respektive kommunen. I Lomma arbetar man därför med att ta fram en kommunal utvecklingsstrategi som precis som den nya RUS:en fokuserar på 2030. Tanken är att utvecklingsstrategin kan knyta samman segment ur RUS med den kommunala utvecklingsplaneringen och på så sätt förankra det kommunala perspektivet. Heinesson Grynge påpekar under intervjun att det borde finnas bättre verktyg för kommunen att implementera regionala mål i den kommunala planeringen. På så sätt kan en regional strategi få en större spridning i de verksamheter som arbetar med kommunal tillväxt och utvecklingsplanering.

Det finns en risk för att de kommuner som för tillfället arbetar med frågor som är prioriterade på regional nivå är mer positiva och mottagliga för en regional samverkan. Kommuner som inte anser att regionen tar hänsyn till "rätt" frågor har på samma sätt mindre benägenhet att samverka. Denna problematik visar sig hos Malmö Stad där man inte anser att Öresundsperspektivet uppmärksammas tillräckligt i förslaget till den nya RUS:en (Malmö stad 2014). Hanna Björklund på Malmö stad menar att det blir svårare att använda sig av ett regionalt perspektiv när dokument som RUS inte tar hänsyn till de kommunala förhållanden som finns i varje enskild kommun. "Man kan inte ha samma strategier överallt, för att olika områden behöver olika strategier" (Björklund 2014). Under våren har Malmö stad tillsammans med Köpenhamn kommun utarbetat en egen strategi som fokuserar mer på Öresundsregionen. Dessutom pågår framtagandet av en strukturplan tillsammans med Lunds kommun.

Varken i Lomma eller Malmö anser man inte att idén om flerkärnighet leder till någon målkonflikt i samverkansprocessen. Däremot påpekas att modellen saknar flexibilitet och att vissa kommuner vars orter inte uppfyller kriterierna för tillväxtmotorer riskerar att isoleras och gå miste om EU-medel i form av regionala strukturfondsprogram på svaga grunder (Heinsson Grynge 2014). Detta framförs också i remissvaret angående RUS (Lomma kommun 2014).

I Boverkets rapport från 2011 intervjuades företrädare från bland annat Region Skåne angående utmaningen att förankra det regionala perspektivet hos kommunerna. Flera informanter uppgav att själva dialogprocessen i sin nuvarande form anses viktigare än ett slutgiltigt styrdokument. En välfungerande dialog skapar förutsättningar kommunen att känna sig delaktig, vilket i sin tur kan leda till en mer sammanhållen syn på regional utveckling och tillväxtplanering (Boverket 2011). Moa Åhnberg på Region Skåne berättar att hennes intryck är att det är just dialogen och själva processen som är viktigast för de skånska kommunerna när det gäller regional samverkan. Samtidigt är det viktigt att påpeka att de som är delaktiga i dialogen också är de som är intresserade av en regional samverkan (Åhnberg 2014). Det kan därför tänkas vara svårt att få en insyn i hur det regionala perspektivet faktiskt implementeras hos kommunerna.

Även om dialogen anses viktig för både kommun och region, upplevs processen också som långsam och utdragen. På Malmö stad anser man att ett hinder för en effektiv samverkan ibland är själva dialogen som verkar utgöra ett mål i sig. "Ibland är mötena bra och ibland mindre bra. Men processen är väldigt lång, utdragen och ibland lite tjatig. Man skulle vilja att man kom fram snabbare. Ett hinder är att det ska 'dialogas' med alla" (Björklund 2014).

Det är också ett problem att de som deltar i dialogen inte alltid är på samma nivå yrkesmässigt vilket kan riskera att det som sägs på dialogmötena inte förankras i organisationen på hemmaplan (Björklund 2014). Även hos Lomma kommun tas problemet med förankringen upp. Ofta fastnar det som sägs på dialogmötena hos deltagarna eftersom det är omöjligt för alla att sätta sig in i allas arbete (Heinsson Grynge 2014). I remissvaren från Lomma och Malmö (2014) uttrycks en önskan om en tydligare handlingsplan för vad som faktiskt ska göras efter att RUS antagits.

Det råder avslutningsvis en viss tveksamhet kring vilka uppgifter aktörerna i det regionala tillväxtarbetet har. I förslaget till RUS beskrivs alla lika delaktiga för att föra arbetet med strategin framåt. Å ena sidan kan en sådan formulering ses som ett sätt att inkludera fler i det regionala tillväxtarbetet. Samtidigt skapas det en förvirring kring vem som bär ansvaret för att strategin faktiskt genomförs. Ett sådant resonemang visar sig i remissvaret från Lomma som lyfter fram vikten av

att identifiera vem som ska göra vad i det regionala utvecklingsarbetet (Lomma kommun 2014).

## 6.5 Utveckling och förändring

På kommunerna ställer man sig generellt sett positiv till en synkronisering av uppdateringarna mellan ÖP och RUS. Samtidigt påpekas att en synkronisering skulle kunna leda till att innehållet i samtliga ÖP blir alltför likformigt och inte präglas av kommunernas olika förutsättningar. Risken finns att det kanske inte egentligen behövs en ny ÖP i vissa kommuner vid ett och samma tillfälle, men att en ÖP ändå måste tvingas fram på grund av regleringarna (Nyquist 2014). I både Lomma och Malmö har andra dokument utarbetats för att knyta an till RUS. Lommas utvecklingsstrategi beskrevs ovan, och kan ses som ett exempel på ett försök att synkronisera den kommunala utvecklingsplaneringen med RUS. På Malmö stad beskrivs strukturplanen som tas fram tillsammans med Lunds kommun som ett sätt att stärka kopplingen mellan olika strategiska dokument (Björklund 2014).

När det gäller ett ökat regionalt inflytande på den kommunala översiktsplaneringen som tidigare exemplifierats genom Norges innsigelserett, är det tydligt att den kommunala nivån värnar om det kommunala självstyret och planmonopolet. Risken finns att känslan för det lokala tappas bort och att det kommunala självstyret i förlängningen försvinner (Heinsson Grynge 2014). En gemensam uppfattning är att vissa frågor inte lämpar sig att behandlas på regional nivå, till exempel frågor om bostäder och lokal service (Nyqvist 2014, Björklund 2014).

På Region Skåne vill man överhuvudtaget inte kommentera de förslag som ges. Svaret är att Region Skåne som organisation inte har någon bestämt åsikt i frågan. I dokumenten lyfts istället vikten av samverkan och samarbete mellan regional och kommunal nivå fram som något som kan effektivisera tillväxtarbetet.

## 7. Avslutande Analys

*I detta kapitel behandlas det empiriska materialet utifrån de teorier som förklarats tidigare i uppsatsen, med bakgrund i valda frågeställningar. Avslutningsvis ges egna reflektioner kring resultatet.*

### 7.1 Samverkan både rationell och kommunikativ

Samverkan är numera en viktig ingrediens i den svenska samhällsplaneringen, kanske i synnerhet inom den regionala tillväxtplaneringen. En förändrad samhällsstruktur ställer nya krav på planprocessen, något som har bidragit till att den kommunala nivån inte längre anses kapabel att ensam sköta tillväxtplaneringen. Istället krävs en aktör som både kan agera som samordnare och som kan införa ett tydligare regionalt perspektiv på planeringsfrågor som har inverkan på den regionala utvecklingen. Governancestyrelsens karaktär som förklarades i teorikapitlet kännetecknas bland annat av en ökad kommunikation mellan olika nivåer, något som också visar sig i utvecklingen mot en mer öppen och samverkande planprocess. Den nationella styrningen och inverkan på tillväxtarbetet har minskat, vilket bekräftar övergången till ett underifrån-perspektiv. Framväxten av regional samverkan kan däremot inte helt och hållet ses som en övergång från government- till governancestyrelse. Snarare har tillväxtarbetet lyfts både upp (från lokal nivå) och ned (från central nivå) för att samlas på den regionala nivån, ansvaret för det regionala tillväxtarbetet vilar nu alltmer på regionala organ. Demokratiska motiv och det kommunala planmonopolet gör att kommunen behåller en viktig roll eftersom det är kommunen som genomför den fysiska planeringen. Tanken är att kommunerna ska påverkas av regionen för att tillämpa ett bredare perspektiv på planeringen.

Problemet med en flernivåstyrning är att det blir svårare att utkräva ansvar om de mål som ställs upp inte nås. Undersökningen av samverkansprocessen i Skåne tyder på en liknande problematik. Genom att alla är delaktiga i det regionala tillväxtarbetet är alla också ansvariga för resultatet. Ansvaret flyttas alltså till en mer abstrakt nivå som innefattar "alla", vilket gör det svårt att peka ut vem som verkligen bär det yttersta ansvaret. Detta visar sig tydligast genom Region Skånes uttalande om att RUS främst bör ses som en strategi av, snarare än för kommunerna.

#### *Svårt med en kommunikativ modell*

Samverkansprocessen kännetecknas främst av två saker. För det första hur väl plandokument som ÖP och RUS stämmer överens med varandra och för det andra hur själva samarbetet mellan kommun och region fungerar. Ett bra samarbete likställs med en bra dialog, något som också är typiskt för den kommunikativa planeringen. Både den regionala och den kommunala nivån uttrycker att själva

processen är minst lika viktig som att ett konkret resultat uppnås. Synsättet för tankarna till Habermas idé om att en lyckad dialog mycket väl kan vara ett mål i sig.

I avsnittet som beskriver regionens roll i samverkansprocessen visar det sig att en viktig uppgift är att få kommunerna att "dra åt samma håll". Detta visar på en strävan efter konsensuskapande, en av grundbultarna i den kommunikativa planeringen. Jakten på konsensus för att nå hållbara lösningar (eller lösningar som alla känner sig nöjda med) bekräftas också när det gäller plandokumentet och dess utformning. En ökad samstämmighet, eller konsensus, mellan dokumentet RUS och ÖP visar på att kommunikativa planeringsidéer är högst närvarande i samverkansprocessen. Kritiken som Healy riktar mot konsensuskapandet visar stämman överens med den kritik som framkommer av intervjuerna. En alltför omfattande dialog gör att samverkansprocessen upplevs som utdragen. I vissa fall riskerar den till och med att motverka sitt syfte, en risk som också Healy uppmärksammar.

En av utmaningarna när det gäller regional samverkan är hur aktörernas skilda roller kan skapa intressekonflikter. Om vissa kommuner anser sig antingen vinna eller förlora på mer samverkan i form av implementering av regionala strategier i den kommunala planeringen, kan detta också påverka huruvida man från kommunalt håll väljer att stödja innehållet i RUS. Idén om flerkärnighet i Skåne kan vid första anblicken uppfattas som ett sätt för Region Skåne att göra alla kommuner delaktiga och på så sätt samordna det regionala tillväxtarbetet. Samtidigt visar det sig att identifieringen av tillväxtmotorer utesluter de orter som inte kvalificerar sig och riskerar därmed att inte få del av de strukturfondsprogram vars utdelning till viss del grundar sig i RUS, där flerkärnigheten är ett av ställningstagandena. Den regionala nivån har härmed ett maktövertag gentemot kommunerna, eftersom det ändå är Region Skåne som slutligen antar RUS. Synliggörandet av dessa maktstrukturer är viktigt för att en mer öppen och ärlig samverkansprocess ska kunna ske.

#### *Mot en rationell process?*

Erfarenheterna kring samverkansprocessen kan på olika sätt förstås utifrån såväl den rationella som den kommunikativa planeringsmodellen. Å ena sidan upplevs en önskan om att rationalisera processen för att skapa en effektivare samverkan och uppnå uppställda mål. Som Feinstein beskriver i sin kritik mot kommunikativ planering, finns det fortfarande ett behov av en central styrning för att upprätthålla någon form av effektivitet i planeringen. I kombination med detta behövs också dialog och nätverk för att utveckla arbetsmetoderna. Förslagen från Tillväxtanalys på hur samverkansprocessen kan förbättras kan ses som ett sätt att rationalisera och effektivisera processen. Framförallt kan önskan om ett ökat regionalt inflytande ses som ett uttryck för det behov av centralisering som

Fainstein talar om. Å andra sidan stämmer samverkansprocessens karaktär väl överens med den hos den kommunikativa planeringsmodellen. Här handlar det istället om hur man önskar att processen ska fungera. Det finns en tanke om att ju mer man samtalar och för dialog desto bättre kommer slutresultatet att bli.

## 7.2 Reflektioner

Det är svårt att inte reflektera över det rationella tankesätt som präglar förslagen om hur samverkansprocessen kan utvecklas. Önskan om en mer rationell process inom tillväxtplanering kan också sättas in i ett större samhällsperspektiv. Den senaste debatten om huvudmannaskapet för skolan visar på en liknande trend där det från flera håll efterfrågas mer centralisering när det decentraliserade styrsättet visar sig påverka resultat negativt.

Tanken med en kommunikativ planeringsmodell där alla får komma till tals är attraktiv och lätt att ta till sig. Däremot upplevs den kanske inte som den bästa i "verkligheten", som ju ofta är mer komplex än vad teorier beskriver. Den kommunikativa modellens karaktär med fokus på det goda samtalet är kanske vad som gör att aktörerna, kommunala planerare som traditionellt haft ett mer fysiskt perspektiv på planeringen, har svårt att se hur man ska gå vidare från diskussionsstadiet. Frågan är om brister i den kommunikativa planeringsteorin eller i samverkansprocessens sätt att hantera komplexa relationer och situationer. Kanske känns det som en enkel utväg att tillkalla hjälp från ovan i form av en centralisering? På så sätt slipper eventuella motsättningar lösas genom dialog utan kan istället regleras med statlig, eller i förlängningen kanske överstatlig, nivå.

Som framkom av det empiriska resultatet anses den goda dialogen inte sällan som ett mål i sig. Ur ett kritiskt perspektiv är det värdefullt att fundera över vilka motiv som ligger bakom ett sådant resonemang. En tänkbar analys är att genom att lyfta fram samtalet som lika viktigt som slutresultaten är ett sätt att undvika att handskas med de eventuella konflikter som kan uppkomma om det istället hade fokuserats mer kring måluppfyllelse. Genom att fokusera på dialogen behöver dessa konflikter aldrig synliggöras och en bra samverkansprocess blir därmed ett faktum. Möjligtvis skulle en effektiv samverkan, avseende en snabbare förändring eller överhuvudtaget ett påtagligt slutresultat, kunna uppnås om motsättningarna tilläts lyftas fram i ljuset av dialogen och det goda samtalet. Det skulle åtminstone vara intressant att prova.



## 8. Slutsats

*Här presenteras slutsatsen genom att frågeställningarna besvaras i tur och ordning. Därefter ges förslag på framtida forskning.*

*Vad innebär samverkan i regional tillväxtplanering?*

Samverkan kan, när det gäller regional tillväxtplanering, ses som en process som sker mellan regional och kommunal nivå. En förklaring till att samverkansprocessen mellan dessa aktörer anses viktig är att förändrade förutsättningar har ställt nya krav på tillväxtarbetet. Förordningen om regionalt tillväxtarbete som antogs 2007 är ett bevis på att regioner förväntas bedriva tillväxtarbetet som ska ske i samråd med den kommunala nivån. Eftersom regionala organ som landsting inte har någon reell makt över själva planprocessen krävs ett samarbete med kommunerna för att på lång sikt kunna implementera ett regionalt perspektiv, och på så vis kunna föra den regionala utvecklingen framåt.

Aktörerna som verkar i samverkansprocessen har olika verktyg i form av styrdokument (ÖP och RUP/RUS) som ska användas i tillväxtarbetet. En ökad samstämmighet mellan dokumenten indikerar en välfungerande samverkansprocess. Vidare kännetecknas samverkansprocessen av att det finns en bra kommunikation mellan representanterna på de olika nivåerna. Kommunikationen sker i form av dialog med syftet att skapa en enighet om vilka prioriteringar som ska göras för att föra den regionala tillväxten framåt. Ofta ses en välfungerande dialog som minst lika viktig som själva slutresultaten i planeringsprocessen.

*Vilka utmaningar kan identifieras i samverkansprocessen?*

Ett antal utmaningar har identifierats i undersökningen av samverkansprocessen. För det första anses aktörernas styrdokument ha alltför olik utformning, vilket hindrar möjligheten att öka samstämmigheten dem emellan och därmed förbättra samverkansprocessen.

För det andra visar det sig att kommuner har svårt att se sig själva i en regional kontext, eftersom det kommunala självstyret är starkt förankrat bland kommuner och riskerar därmed att hindra förankringen av det regionala perspektivet. Om kommunen dessutom inte håller med om de prioriteringar som anges i RUS kan detta i förlängningen leda till en ovilja hos kommunen att samverka med den regionala nivån.

Omvänt är det för regionens del svårt att implementera ett regionalt perspektiv hos kommunerna, något som är viktigt för att dokument som RUS ska få genomslag och verkligen leda till en förändring. Om regionen misslyckas med att få alla att dra åt samma håll riskerar man att inte uppfylla de mål som tagits fram.

Till sist gör aktörernas olika roller det svårt att få till en bra samverkan. Kommunen identifierar sig i många fall just som en kommun och ser sig därför som antingen vinnare eller förlorare i ett regionalt sammanhang. Exemplet från Skåne, där flerkärnigheten skulle kunna anses skapa vinnare och förlorare, visar att en sådan problematik är en viktig aspekt att lyfta fram när det gäller att förbättra samverkansprocessen.

#### *Hur kan processen utvecklas?*

De förslag som presenterats när det handlar om att utveckla samverkansprocessen är inspirerade av det norska systemet där den regionala nivån har en lite annorlunda funktion. Bland annat finns ett större regionalt inflytande där regionen kan invända mot kommunens översiktsplan om denna inte anses ta tillräcklig hänsyn till regionala visioner och mål. Ett av förslagen som föreslås av Tillväxtanalys är därför att öka det regionala inflytandet i svensk tillväxtplanering för att det regionala perspektivet snabbare ska kunna implementeras bland kommunerna. Den stora förändringen ligger i ett sådant scenario i att det kommunala självstyret minskar och de strategiska besluten kan då tänkas hamna längre ifrån medborgarna.

Ett annat förslag är att ändra utformningen av framförallt det kommunala styrdokumentet ÖP. Genom att ha en obligatorisk utvecklingsdel som behandlar långsiktiga och mer strategiska tillväxtfrågor skulle det regionala perspektivet (som ofta är just långsiktigt och strategiskt) få större utrymme i den kommunala planeringen.

Slutligen föreslås en synkroniserad uppdateringsperiod av de regionala och kommunala styrdokumenterna. Om ÖP och RUS utarbetas under samma tidsperiod är tanken att dokumentens samstämmighet skulle öka och därmed förbättra samverkansprocessen. Nackdelarna med en sådan förändring är främst praktiska och kan i vissa fall innebära onödigt arbete hos kommunen som tvingas utarbeta en ÖP även om behovet inte finns. De två kommuner vars representanter intervjuats arbetar parallellt med RUS för att ta fram andra dokument än ÖP som ska ha en koppling till regionala strategier. Detta visar på att behovet av en synkronisering ändå finns.

Den avslutande slutsats som kan dras utifrån svaren på frågeställningarna är att samverkansprocessen är ett komplicerat inslag i samhällsplaneringen som innehåller mer än enbart en bra dialog. Kommunernas vilja att samverka baseras delvis på huruvida de anser sig vinna eller förlora på de strategier som beslutas på regional nivå. Eftersom kommunen i nuläget har den juridiska makten att påverka planeringen är det avgörande för samverkansprocessen att det regionala perspektivet implementeras och att den på så vis blir en del av den kommunala

tillväxtplaneringen. Önskan om hur processen ska förändras för tankarna till rationell planering, något förvånande i en tid som präglas av governance-styrning och underifrån-perspektiv. Samverkan med kommunikativ ansats som tillvägagångssätt ställer krav på aktörerna för att uppnå den regionala utveckling som är tänkt. En bra dialog kan vara nog så svårt att få till, och även om den ses som ett mål i sig finns det flera aspekter som påverkar hur samverkansprocessen i regional tillväxtplanering fungerar.

### 8.1 Vidare forskning

För att djupare undersöka samverkansprocessen skulle en tänkbar ingång vara att se hur en synkronisering av ÖP och RUS rent praktiskt skulle kunna genomföras, eftersom förslaget fick mest positivt mottagande bland de som framställs i denna uppsats. Vidare skulle en analys av det norska systemet också kunna bidra till en bra förståelse för samverkansprocessen och de eventuella förändringarnas inverkan på svensk tillväxtplanering. Till sist är det intressant att undersöka hur medborgarperspektivet involveras i samverkansprocessen, något som inte har framkommit i denna uppsats. Medborgaren kan ses som ytterligare en aktör som kan tänkas spela en viktig roll, inte minst när det gäller att förankra regionala perspektiv ner på lokal nivå.

## 9. Sammanfattning

Uppsatsen *Planering genom samverkan. Utmaningar i regional tillväxtplanering* undersöker samverkansprocessen mellan region och kommun inom ramen för regionalt tillväxtarbete. Syftet är att dels ge en förklaring till varför samverkansprocessen på senare tid tagit alltmer plats i planeringsfältet, samt hur svårigheter i processen kan mötas i form av regleringar och strukturella förändringar för såväl styrdokument som organisationer.

Inom ramen för kvalitativ forskning görs en litteraturstudie som kompletteras med semistrukturerade intervjuer. Undersökningen begränsas till att analysera regional tillväxtplanering i Sverige. Därför används också en mindre fallstudie av samverkansprocessen i Skåne för att belysa de generella strukturer som karaktäriserar samverkan mellan regional och kommunal nivå. För att ge läsaren en introduktion till ämnet ges en historisk bakgrundsbeskrivning av regional tillväxtplanering och samverkan.

Mot bakgrund av rationell och kommunikativ planering, som också kopplas till övergången från government- till governance, analyseras det empiriska materialet utifrån frågeställningarna. Resultatet visar att regional samverkan är ett komplext inslag i planeringen, vilket grundar sig i ett antal motsättningar mellan den regionala och kommunala nivån. Aktörernas olika roller, målkonflikter och svårigheter i dialogen är några exempel på de utmaningar som framgår i undersökningen. Själva dialogen som mål respektive medel diskuteras utifrån den kommunikativa modellen med Habermas idé om det ideala samtalet.

Vidare visar det sig att de förslag som ges för att utveckla samverkansprocessen till viss del skulle leda till ett svagare kommunalt självstyre, något som ligger till grund för hur förslagen tas emot av representanter på kommunal nivå. Den teoretiska analysen visar att samverkansprocessen innehåller drag från såväl rationell som kommunikativ planering. Samverkan med kommunikativ ansats ställer stora krav på aktörerna om målet om en ökad regional tillväxt ska nås. De förändringar som föreslås i litteraturen för tankarna till en mer rationell planeringsansats där effektivitet och måluppfyllelse är det primära.

# 10. Referenslista

## 10.1 Skriftliga referenser

- Allmendinger, P. (2009) *Planning Theory*, Hampshire: Palgrave Macmillan
- Boverket (2007) *Lagens utveckling*, [http://www.boverket.se/Vagledningar/](http://www.boverket.se/Vagledning/), 2014-01-31
- Boverket (2008) *Bra dialog ger bra resultat - Kommunala översiktsplaner och regionala utvecklingsprogram*, Karlskrona: Boverket
- Boverket (2011) *Rumslig utvecklingsplanering. Länken mellan regionalt tillväxtarbete och kommunal översiktsplanering*, Karlskrona: Boverket
- Boverket (2012) *PBL Kunskapsbanken. Översiktsplanens innehåll*, <http://www.boverket.se/Vagledningar/PBL-kunskapsbanken/Oversiktsplanering/Oversiktsplanens-funktion/Oversiktsplanens-innehall/>, 2014-03-26
- Bryman, A. (1997) *Kvantitet och kvalitet i samhällsvetenskaplig forskning*. Lund: Studentlitteratur.
- Dalton, L. (1986) Why the Rational Paradigm Persists – The Resistance of Professional Education and Practice to Alternative Forms of Planning, *Journal of Planning Education and Research*, vol. 5:147
- Ehinger Berling, Å. (2006) *Samhällsplanering i vilken geografi? I: Blücher, G. & Graninger, G. (red.) Planering med nya förutsättningar*, Linköping: LiU
- Ekström, J. (2011) *Vem äger den strategiska planeringen? Om relationen mellan medborgarna, kommunerna och regionen I Stockholms län*, Stockholm: KTH Arkitektur och Samhällsbyggnad
- Engström, C-J, Fredriksson, C & Hult, A. (2009) *ÖP – RUP från svag länk till plattform för utvecklingskraft*, Stockholm: Forskningsprogrammet Stadsregioner och utvecklingskraft, Kungliga Tekniska Högskolan
- European Commission (1999), *ESDP European Spatial Development Perspective - Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, Italien: European Communities
- Europeiska Kommissionen (2012), *Översikt av regionalpolitiken*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/](http://ec.europa.eu/regional_policy/), 2014-02-02
- Fainstein, S. (2000) New directions in planning theory, *Urban Affairs Review*, vol. 35:4
- Fainstein, S. (2012) *Planning Theory and the City. I: Readings in planning theory*. Fainstein, S. & Campell, S. (red.), West Sussex: Blackwell Publishers Lth.
- Forsberg, G. (2013a) *Planering i nedärvda strukturer och gränslösa nätverk, I: Forsberg, G. (red.) Planeringens utmaningar och tillämpningar*, Stockholm: Liber

- Forsberg, G. (2013b) Den regionala utvecklingspolitiken efter 1995, I: Forsberg, G. (red.) *Planeringens utmaningar och tillämpningar*, Stockholm: Liber
- Gustafsson, G. (2005) Den mångstämmiga demokratins förutsättningar och drivkrafter, I: Tonell, P. (red.) *Självstyrelse på lokal och regional nivå*, Hässleholm: Region Skåne & Västra Götalandsregionen
- Healy, P. (1997) *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*, New York: Palgrave
- Hedlund, G. & Montin, S. (2009) *Governance på svenska*, Stockholm: Santérius Academic Press
- Hellsten, J. (2011) *Om Strukturbild för Skåne*, <http://www.skane.se/sv/Webbplatser/Strukturbild-for-skane/Projektbeskrivning/>, 2014-03-31
- Hermelin, B. (2013) Regional ekonomisk utveckling, I: Forsberg, G. (red.) *Planeringens utmaningar och tillämpningar*, Stockholm: Liber
- Hjern, B. (2001), Välfärdsstatens institutioner och de multipla behovsmänniskorna, I: *Riv ner - bygg nytt! En debattbok om samhällsstrukturer vid vägskalet*, Söderhamn: Tjänsteforum
- Hultén, J. (2012) *Ny väg till nya vägar och järnvägar*, Lund: Media-Tryck
- Isaksson, K. (2006) Fernissa eller förändring? – Om hållbar utveckling i svensk planering, I: Blücher, G. & Graninger, G. (red.) *Planering med nya förutsättningar*, Linköping: LiU
- Jonsson, O. (2008) *Regionalt tillväxtarbete- samverkan och mellanorganisatorisk kommunikation. En analys av RTP processen i Skåne 2003-2006*. Lund: Lunds universitet
- Jönsson, M. (2013) Region Dalarna – en samlande regional aktör, I: Rakar, F. & Tallberg, P. (red.) *Behövs regioner?* Stockholm: Reglab
- Khakee, A. (2000) *Samhällsplanering – nya mål, perspektiv och förutsättningar*, Lund: Studentlitteratur
- Larsson, B-P. (2011) *Vad handlar regionfrågan om?* [http://www.skl.se/vi\\_arbetar\\_med/demokrati/regionfragan/](http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demokrati/regionfragan/), 2014-02-24
- Lomma kommun (2014) *Yttrande över Det Öppna Skåne, Skånes regionala utvecklingsstrategi*, Kommunstyrelsen
- Lundgren, G. (2013) *Beaktandet av regionala utvecklingsmål i kommunala översiktsplaner – en studie av situationen i Västerbottens län*, Umeå: Umeå Universitet
- Länsstyrelsen (2014) *Översiktsplan*, <http://www.lansstyrelsen.se/skane/sv/samhallsplanering-och-kulturmiljo/>, 2014-02-25
- Malmö stad (2014) *Remissvar ny regional utvecklingsstrategi från Region Skåne*, Malmö: Stadskontoret
- May, T. (2011) *Samhällsvetenskaplig forskning*. Lund: Studentlitteratur
- Niklasson, L. (2013) Från rivalitet till samverkan i Östergötland, I: Rakar, F. & Tallberg, P. (red.) *Behövs regioner?* Stockholm: Reglab

- Nilsson, K. (2001) *Planering för hållbar utveckling. Dilemman för kommunala översiktsplanerare*, Stockholm: Universitetservice US
- Nilsson, T. (2012a) *Skånes utveckling*, <http://www.skane.se/sv/Skanes-utveckling/>, 2014-02-25
- Nilsson, T. (2012b) *Skånesamtalen 2012-2013*, <https://www.skane.se/sv/Skanes-utveckling/Regional-utvecklingsstrategi-for-Skane/Varfor-en-RUS/Tankar-om-Skane-2030/Underlag/Skanesamtalet/>, 2014-03-31
- Nyhlén, S. (2013) *Regionalpolitik i förändring - En fallstudie av regionalpolitikens aktörer och former i Åre kommun*, Sundsvall: Kopieringen Mid Sweden University
- Nylund, K. (1995) *Det förändrade planeringstänkandet*, Stockholm: Nordiska Institutet för Samhällsplanering
- Nyström, J. & Tonell, L. (2012) *Planeringens Grunder - En översikt*, Lund: Studentlitteratur
- Näringsdepartementet (2014) *Regionala utvecklingsstrategier*, <http://www.regeringen.se/sb/d/18431>, 2014-04-27
- Olsson, J (1995) *Den lokala näringspolitikens politiska ekonomi*, Örebro: Göteborgs universitet
- Olsson, E. (2013) *Kommunen och det lokala näringslivet - En fallstudie av Linköping kommun i dess relationer med näringslivets intresseorganisationer*, [http://www.iei.liu.se/stat/733a01/filarkiv/vt-2013-uppsatser/1.464783/Kommunernaochnäringslivet\\_ElinOlsson.pdf](http://www.iei.liu.se/stat/733a01/filarkiv/vt-2013-uppsatser/1.464783/Kommunernaochnäringslivet_ElinOlsson.pdf), 2014-03-10
- Petersson, O. (2005) *Vad är lokal och regional självstyrelse? I: Tallberg, P. (red.) Självstyrelse på lokal och regional nivå*, Hässleholm: Region Skåne & Västra Götalandsregionen
- Region Skåne (2009a) *Regionalt utvecklingsprogram för Skåne 2009-2016*, Region Skåne
- Region Skåne (2009b) *Näringslivsprogram för Skåne*, Kristianstad: Region Skåne
- Region Skåne (2011) *Flerkärnighet i Skåne*, Region Skåne - Avdelningen för regional utveckling
- Region Skåne (2012) *Vilka strukturer genererar mest tillväxt?* Region Skåne
- Region Skåne (2013a) *Summerat. En sammanfattning av rapporter och TemaPM. Strukturbild för Skåne*, Region Skåne, Avdelningen för samhällsplanering
- Region Skåne (2013b) *Strategier för det flerkärniga Skåne*, Avdelningen för samhällsplanering
- Region Skåne (2014) *Remissförslag - Skånes regionala utvecklingsstrategi januari 2014*, Region Skåne
- Ryen, A. (2004) *Kvalitativ intervju - från vetenskapsteori till fältstudie*, Malmö: Liber
- SFS (2007:713), *Förordning om regionalt tillväxtarbete*, Svensk författningssamling
- SFS (2010:630), *Lag om regionalt utvecklingsansvar i vissa län*, Svensk författningssamling
- SFS (2010:900) *Plan- och bygglag*, Svensk författningssamling

- Siven, C-H. (2014) *Keynesianism*, <http://www.ne.se/lang/keynesianism>, 2014-03-17
- SOU 2000:87, *Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande*, Stockholm: Fritzes
- Sverige Kommuner och Landsting (2006) *Vem planerar för regionen?* Stockholm: SKL
- Tillväxtanalys (2013) *Kommunal översiktsplanering och regionala utvecklingsprogram*, Östersund: Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser
- Tillväxtverket (2013) *De regionala strukturfondsprogrammen*, <http://www.tillvaxtverket.se>, 2014-02-02
- Velásquez, J. A. (2005) *Förankring och dialog. Kraftspelet mellan planering och demokrati*, Stockholm: Intellecta DocuSys
- Wirén, E. (1998) *Planering för säkerhets skull*, Lund: Studentlitteratur

## 10.2 Muntliga referenser

- Hanna Björklund, samhällsplanerare Malmö stad, 2014-03-25
- Maria Heinesson Grynge, utvecklingschef Lomma kommun, 2014-03-14
- Anders Nyquist, planeringschef Lomma kommun, 2014-03-27
- Moa Åhnberg, samhällsplanerare Region Skåne, 2014-04-17



# Bilagor

## Bilaga 1: Intervjuguide Lomma kommun och Malmö stad

1. Vilken är din roll på Lomma kommun/Malmö?
2. Vilken roll skulle du säga att Lomma/Malmö har i regionen? Hur tänker man kring Lomma i ett regionalt perspektiv?
3. Hur arbetar ni på Lomma kommun/Malmö stad för att förankra regionala mål i sin översiktsplanering?
4. Hur ser ni på Lomma kommun/Malmö stad på idén om regional flerkärnighet? Vad innebär en sådan struktur för Lomma?
5. vilket behov finns för Lommas/Malmös del av att stärka en regionala samverkan genom en tydligare koppling mellan RUS och ÖP? Fördelar/Nackdelar?
6. Hur har du/ni upplevt arbetet med dialogen mellan region och kommuner t.ex. genom Strukturbild?
7. Har du/ni upptäckt några målkonflikter i den processen?
8. Vill man på Lomma kommun/Malmö stad stärka kopplingen mellan ÖP och RUS? I så fall hur?
9. I Norge pågår arbetet med den regionala utvecklingsplaneringen (motsvarande RUP) och kommunens ÖP parallellt. Både staten och regionen en slags veto-rätt som kan användas mot kommunens översiktsplanering om den anses strida mot nationella eller regionala intressen, och en ÖP kan då inte antas av kommunen utan måste avgöras av miljödepartementet. - Hur ser du på en starkare koppling mellan RUS och ÖP genom en gemensam uppdateringsperiod?
10. Hur ser du på att regionen (i detta fall Region Skåne) skulle få större bestämmanderätt över den kommunala översiktsplaneringen?

## Bilaga 2: Intervjuguide Region Skåne

1. Vad är din roll på Region Skåne?
2. Vilken profil/identitet vill region Skåne att Skåne ska ha i ett nationellt perspektiv?  
Det öppna Skåne som den nya RUS säger. Livskvalitet i världsklass är det övergripande målet/visionen/profilen.
3. Varför är det viktigt att stärka det regionala perspektivet hos kommunerna?
4. Vilken roll ska Region Skåne ha i samverkansprocessen/samarbetet med kommunerna?
5. Hur ser man på det kommunala självbestämmandet när det gäller att stärka det regionala perspektivet? Upplevs det som ett hinder eller är det bra för regionen?
6. Hur tror du/ni att tanken om flerkärnighet påverkar kommunernas vilja att "tänka regionalt"?
7. Hur har du/ni upplevt arbetet med dialogen mellan region och kommun, t.ex. genom Strukturbild? Finns det några konflikter mellan kommuner eller mellan kommun/region?
8. I Norge sker utformningen med regionala utvecklingsprogram (motsvarande RUP) och kommunens ÖP parallellt. Både staten och regionen har dessutom en slags veto-rätt som kan användas mot kommunens översiktsplanering om den anses strida mot nationella eller regionala intressen, och en ÖP kan då inte antas av kommunen utan måste avgöras av miljödepartementet. - Hur ser du/ni på en starkare koppling mellan RUS och ÖP genom en gemensam uppdateringsperiod?
9. Hur ser du/ni på att regionen skulle få större bestämmanderätt över den kommunala översiktsplaneringen i likhet med det norska systemet?