



Hur skapas den regionala planeringen?

- en studie av intressen, perspektiv och maktresurser inom regional samverkan

Elsa Brissman
Masterarbete 30 hp
Masterprogrammet för Fysisk Planering
Blekinge Tekniska Högskola
2017-06-08

Författare: Elsa Brissman

Titel: Hur skapas den regionala planeringen?

– en studie av intressen, perspektiv och maktresurser inom regional samverkan.

Nyckelord: *Regional planering, fysisk planering, region, Region Örebro län, governance, soft spaces, strategiskapande, strategier, planmonopol, makt, utveckling, tillväxt, kommuner*

Handledare: Christer Persson

Examinator: Bertil Malmström

Blekinge Tekniska Högskola: Institutionen för fysisk planering

Program: Masterprogram i strategisk fysisk planering

Nivå: D-opsats

Omfattning: 30 hp

Utgivningsort: Karlskrona

Datum: 2017-06-08

Förord

Efter fem år på BTH är denna uppsats min sista uppgift. Många gånger har det känts som en resa utan slut. Att därför nu sitta med uppsatsen i min hand känns en smula surrealistiskt. Men det har inte varit en lätt resa och jag har många att tacka för att jag tagit mig ända hit.

Jag vill först och främst rikta ett stort och innerligt tack till min handledare Christer Persson. Tack för att du guidat mig genom alla begreppsliga snårigheter och för att du med ett genuint intresse tagit dig an uppgiften som handledare. Du har fått mig att tro på mig själv och min egen förmåga.

Jag skulle även vilja tacka avdelningen för Strategisk Planering på Boverket och för att jag fått en plats att skriva på under tiden för arbetet med uppsatsen. Ett extra tack till Daniel André för intressanta diskussioner under terminens gång. Med detta sagt vill jag dock markera att jag ensam är ansvarig för uppsatsen samt innehållet i den.

Tack också till alla tjänstemän som ställt upp på intervjuer. Utan er skulle det inte blivit någon uppsats.

Den som ska ha störst tack är nog ändå min sambo Mirsad. Utan dig är jag tveksam på att jag skulle klarat det. Det är du som hjälpt mig upp när allt känts tungt och fått mig att fortsätta kämpa. Tack!

Sammanfattning

Den här uppsatsen studerar processerna bakom den regionala planeringsprocessen. I ljuset av förändringsmönster såsom globalisering och urbanisering har det uppstått ett behov eller en vilja att samverka på en överkommunal nivå. I svallvågorna av den här debatten har regionen och en regional samverkan inom planering fått ett stort uppsving. Vad som dock är oklart är för vem den regionala planeringen egentligen genomförs. Eftersom det rör sig om ett förhållandevis nytt sätt att arbeta går det även att ställa frågan vem som har makten att styra processerna? Uppsatsen syftar till att undersöka de här frågorna men även vad som är en regional fråga och hur den konstrueras.

Uppsatsen är utformad som en fallstudie. Det studerade fallet är Region Örebro län med tillhörande kommuner. Metoder för datainsamling har varit dokumentstudier där kommunala och regionala planer ingått, samt semi-strukturerade intervjuer med kommunala och regionala planeringstjänstemän. En kvalitativ innehållsanalys har genomförts på det empiriska materialet. Det teoretiska perspektivet har haft sin grund i governance, soft spaces och strategiskapande.

Den studie som genomförts i uppsatsen pekar på att det finns två skilda sätt att se på regionen, både avseende syfte och roller men även avseende intresset i planeringen. Kommunerna och regionen har olika intressen i den regionala planeringsprocessen där kommundienstämännerna ser processen utifrån den egna kommunen och hur de kan dra nytta av den. Regiontjänstemännen ser däremot regionen som en enda enhet där nyttan ska gå till enheten och inte vissa utpekade delar. Att de två aktörsgrupperna har olika intressen får konsekvenser även i andra delar av processen. De har bland annat mycket skilda uppfattningar om hur rollfördelningen ska se ut, vad syftet med regionen är samt vem regionen är till för. Kommunerna anser att regionen är till för dem, att det är en arena där de och andra aktörer kan komma samman i regionala frågor. Regiontjänstemännen anser däremot att regionen är till för regionens bästa.

De två olika perspektiven på regionen skapar konflikter. De problem som upplevs handlar i mångt och mycket om att det inte finns en tydlig förutbestämd process som arbetet ska följa. Den regionala planeringen befinner sig i ett soft space och är således fri att utformas så som aktörerna önskar. Även om det här leder till en stor flexibilitet bidrar det även till en osäkerhet och ett läge där aktörernas skilda bilder av hur processen ska gå till leder till svårigheter att komma överens. En intressant upptäckt är att det finns en splittring även mellan de två intervjuade regionala tjänstemännen angående vad regionen är och ska syfta till. En av dem utgår från kommunernas behov medan den andra av dem har ett ovanifrånperspektiv i vilket kommunerna ska ta hänsyn till den regionala planeringen och inte tvärt om.

Från den genomförda studien framkommer även att makt är ett centralt begrepp inom den regionala planeringsprocessen. Aktörsgrupperna försöker båda hävda sig gentemot varandra i ett försök att kontrollera processen. Hur regionala frågor konstrueras är således en process definierad av vem som har makten att styra. De båda aktörsgrupperna har olika maktresurser som de använder för att hävda sig mot varandra. Kommunerna har sitt planmonopol och regionen har ekonomiska medel. Dessutom har regionen makten att bestämma över delar av processen, något som visat sig ha en betydelse i det perspektiv som tillåts råda.

Innehållsförteckning

1. Inledning	1
1.1 Problemformulering	3
1.2 Syfte	3
1.3 Frågeställningar.....	3
1.4 Disposition	3
2. Forskningsöversikt.....	5
2.1 Regionplanering i Sverige - historisk överblick och nutida principer	5
2.2 Vad är en region och varför behövs den?	9
2.3 Från regional till lokal nivå - problem och utmaningar i svensk planering	12
2.4 Kapitelsammanfattning	15
3. Teoretiska utgångspunkter	16
3.1 Governance	16
3.2 Soft spaces	19
3.3 Strategiskapande	22
3.4 Kapitelsammanfattning	24
4. Forskningsdesign, metoder och metodologisk diskussion.....	25
4.1 Fallstudie.....	25
4.2 Metoder	27
4.2.1 Semistrukturerade intervjuer	28
4.2.2 Dokumentstudier.....	31
4.2.3 Kvalitativ innehållsanalys.....	33
4.2.4 Analytiskt ramverk.....	34
5. Empiri	37
5.1 Region Örebro län	37
5.2 Den regionala planeringsprocessens utformning.....	38
5.3 Vilka intressen och drivkrafter finns hos kommuner respektive regionen i den regionala planeringen?	40
5.4 Vad uppnås i den regionala planeringen?	42
5.5 Hur hanteras prioriteringar eller avvägningar i den regionala planeringen?	45
5.6 Hur motiveras behovet av en regional planering?	47
5.7 Avslutande kommentarer	49
6. Analys	50
6.1 Aktörer och relationer	50
6.2 Institutionella ramverk	54
6.3 Beslutsprocess.....	55
6.4 Avslutande kommentarer	58
7. Slutsats	59
8. Källförteckning	62
9. Bilagor.....	70

1. Inledning

”Vi bor lokalt och lever regionalt. Vi förflyttar oss allt mer, på grund av arbete, studier, för att handla och för att roa oss. Avstånd mäts mer i tid och mindre i mil”
(Degerfors kommun, 2016:45).

Olika trender, såsom globalisering och regionförstoring, har gjort våra resmönster allt vidare. Som citatet ovan anspelar på förflyttar vi oss idag allt mer över kommungränser. Det är idag inte ovanligt att arbeta, bo, gå i skolan eller ha sina fritidsaktiviteter i olika kommuner. Detta har medfört att de administrativa gränserna allt mer suddats ut till förmån för större fokus på andra rumsliga samband. I och med detta finns idag en stark tro på att samverkan inom planeringen blir allt viktigare. Men samverkan upplevs inte bara som en nödvändighet, det för även med sig många fördelar, inte minst gällande effektivitet och ekonomi. I ljuset av denna utveckling har även regiondebatten accentuerats. Regional planering framställs som lösningen på att skapa en organiserad samverkan kring frågor som är för stora att behandlas på lokal nivå och för små för att behandlas på nationell nivå (Boverket, 2014:55-56). Regionala strategier¹ är tänkta att implementeras lokalt genom en koppling till de kommunala översiktsplanerna.

Kopplingen mellan regionala strategier och kommunal översiktsplanering har dock inte alltid fungerat så väl som det var tänkt. Det pratas om ett glapp mellan den regionala och den kommunala nivån vilket bidrar till att den regionala planeringen till större eller mindre grad förlorar sin verkan (Boverket, 2014:39; Tillväxtanalys, 2014:37-38). Beror det här glappet på bristande kommunikation, bristande förankring i varandras processer eller att regionen är för svag gentemot kommunerna? Oavsett orsak upplevs det som svårt att implementera de regionala strategierna i de kommunala översiktsplanerna. För att hantera problemet görs försök med att ta in en rumslig dimension i utvecklingsstrategierna. Detta ska göra det lättare att översätta vad som står där till den lokala kontexten. Dock kvarstår många problem. Oförmågan att kommunicera på ett effektivt sätt är ett av dem. Vidare kan det även ifrågasättas om de olika aktörerna har olika intressen eller mål med processen. Detta kan göra att regionala överenskommelser kan vara svåra att implementera lokalt. De olika målsättningarna stämmer helt enkelt inte överrens. Det finns även en maktdimension som bör beaktas. Kommunerna har med sitt planmonopol ett övertag över regionen och kan ofta göra så som de anser är bäst för sin kommun trots regionala överenskommelser. Frågan är om även regionen har någon maktresurs som ger ett övertag över kommunerna?

Detta väcker förstås många frågor angående vad det egentligen är som inte fungerar. Men det väcker också frågor angående vem som egentligen vill ha den regionala planeringen och vad regional planering egentligen är ett uttryck för. Trots allt kan ju samverkan mellan kommuner ske på många olika sätt, inte endast styrt av en formell administrativ region. Det är inte ovanligt att kommunalförbund eller gemensamma

¹ Det finns många olika regionala dokument. Här ligger fokus främst på de med koppling till fysisk planering: regional utvecklingsstrategi (RUS), länstransportplan och eventuella strukturbilder eller regionala översiktsplaner.

nämnder skapas mellan kommuner i olika frågor utanför den formella regionala planeringen. Detta ger en splittrad bild av ”mellanskiktet” i svensk planering. Vi kan fundera över om regionala samarbeten endast är ett uttryck för samhällsförändringar eller om det finns andra bakomliggande syften. Här blir det intressant att studera vem som är den drivande aktören i regiondebatten. Beskrivningen av glappet ovan ger en tydlig bild av att det är kommunerna som är ”problemet”. Detta vittnar om ett perspektiv genererat av de instanser som står över kommunerna i planeringskedjan. Den regionala planeringen och problemet med att den inte fungerar skulle i så fall kunna vara något som främst förespråkas på regional nivå eller nationell nivå då det inte är säkert att samma problem upplevs i kommunerna. Om behovet av en regional planering då inte kommer från kommunerna, vad kan då den regionala planeringen ses som ett uttryck för? Är det ett försök att smyga in en starkare statlig styrning av kommunerna eller finns det någon underliggande altruistisk föreställning om att detta är det bästa för dem?

I grunden bygger all samverkan på ett antagande om att det finns frågor som inte tillräckligt effektivt går att lösa i enskilda kommuner samt att det finns en generell vilja att samarbeta. Men från denna beskrivning av regionen går det inte att säga vilka dessa frågor är eller var de är tänkta att lösas. De senaste åren har den regionala indelningen varit uppe för debatt i Sverige och då inte endast på lokal eller regional nivå utan även på statlig. År 2007 presenterades till exempel Ansvarskommitténs betänkande där de tagit ett helhetsgrepp kring den regionala strukturen och presenterade en ny möjlig regional indelning (SOU 2007:10:13-14; Sveriges Kommuner och Landsting, 2017). Dessutom har ett allt större intresse även börjat riktas mot andra möjliga regionala indelningar såsom funktionella samband samt olika former av mellankommunala samarbeten. Ur detta kommer två problem. Det är dels svårt att peka på vad en regional fråga är, men det är även svårt att definiera begreppet region eller hur regionala frågor överensstämmer med rådande administrativa indelningar. Är regionen en administrativ gränsindelning eller är det ett namn för att benämna constellationer i vilka överkommunala frågor behandlas? Även här är initiativet och från vilket håll det kommer centralt.

Är det då så att regiondebatten främst präglas av ett ovanifrånsperspektiv? Trots allt är många kommuner positiva till samverkan i en regional form. Även om kommunerna fortfarande har sitt planmonopol finns många vinster för dem här precis som i andra samverkansprocesser. Dock går det inte frånga att kommunerna och regionerna befinner sig i olika situationer som högst sannolikt kommer spegla av sig i den regionala planeringsprocessen. I den regionala planeringen finns det ett övergripande mål om att få till en fungerande samverkansprocess i vilken regionala strategier sedan implementeras på kommunal nivå. I detta riskerar dock regionernas och kommunernas olika förutsättningar och drivkrafter skapa en intressekonflikt vilken kan ha betydelse för hur regionala strategier implementeras i den kommunala planeringen. Den regionala planeringen är strategisk till sin karaktär, vilket innebär ett stort mått av prioriteringar och avvägningar. Detta gör att mål och intentioner sätts på sin spets i denna typ av planering. Vilka intressen eller målsättningar som alla aktörer har i processen kommer därför naturligt att påverka hur planeringsprocessen tas emot samt vilken vilja som finns att implementera överenskommelserna. Kommunernas deltagande och de regionala strategiernas framgång bygger på hur kommunerna ser sig själva i ett regionalt sammanhang och huruvida de är beredda att arbeta mot regionens bästa eller satsar på mer kortsiktiga lösningar för den egna kommunen.

1.1 Problemformulering

Den regionala planeringen vilar idag inte på någon tvingande grund i Sverige utan genomförs alltsomoftast med förutsättning på aktörernas vilja att delta. I den regionala planeringsprocessen har problem med översättning till kommunal nivå uppmärksamats, men främst utifrån ett uppifrånperspektiv där regionerna "tvingas" arbeta med kommunernas goda vilja då de inte har eget mandat att driva igenom frågor. I grunden ligger dock en föreställning om att samordning av planeringsfrågor för med sig många fördelar och det är kanske på grund av detta som kommunerna deltar i den regionala planeringsprocessen. Utifrån detta resonemang går det att fråga varifrån behovet av en regional planering kommer och för vem den regionala planeringen egentligen genomförs? Kan det ses som ett sätt att försöka smyga in ett starkare styre av kommunerna eller finns det en genuin lokal vilja att samverka i form av regioner? Vidare går att fråga vem som egentligen har makten att styra den här processen och vad är det som gör att vissa frågor anses vara av regional karaktär och andra inte? Det finns trots allt andra samverkansformer för kommunerna att använda sig av, regioner är inte det enda alternativet. Denna uppsats kommer behandla denna problematik och forskningsfrågan för studien kommer vara: vad är en regional fråga och hur konstrueras den?

1.2 Syfte

Uppsatsens syfte är att studera hur olika intressen och drivkrafter från regionen respektive kommuner påverkar den regionala planeringsprocessen samt vilket utrymme de får i processen. Genom att studera detta samt hur processen går till och vad som uppnås syftar uppsatsen vidare till att svara på övergripande frågor om för vem processen genomförs, var behovet av en regional planering kommer från samt hur och av vem regionala frågor konstrueras.

1.3 Frågeställningar

- Vilka intressen och drivkrafter finns hos kommuner respektive regionen i den regionala planeringen?
- Vad uppnås i den regionala planeringen?
- Hur hanteras prioriteringar eller avvägningar i den regionala planeringen?
- Hur motiveras behovet av en regional planering?

1.4 Disposition

Uppsatsen består av sju kapitel. Inledningen (1) består av en problemställning vilken agerar som kontext till den efterföljande problemformuleringen, syftet och frågeställningarna. Efter en inledande förklaring av uppsatsens utgångspunkter följer forskningsöversikten (2). Den består av en överblick av den regionala utvecklingen i Sverige, en diskussion kring regionen som begrepp samt en redogörelse för de problem som upplevs på den regionala nivån idag. Därefter behandlas det teoretiska perspektivet (3) vilket är governance, soft planning samt strategiskapande. I

forskningsdesign och metod (4) beskrivs studiens upplägg som fallstudie med tillhörande metoder. För- och nackdelar för de metoder som valts diskuteras även här, liksom det analytiska ramverket som ligger till grund för analysen. Efter detta presenterats den empiri (5) som framkommit utifrån genomförda intervjuer, dokumentstudier samt den kvalitativa innehållsanalysen. Detta analyseras (6) sedan med hjälp av det analytiska ramverket. Till sist presenteras även den slutsats (7) som framkommit av analysen.

2. Forskningsöversikt

Forskningsöversikten består av tre delar. Den första beskriver regionplaneringens framväxt i Sverige samt hur det regionala landskapet ser ut idag. Den andra delen tar upp regionen som begrepp och diskuterar den begreppsliga snårigheten. Här behandlas även vilka problem eller samhällsförändringar som anses ligga bakom behovet av en regional planering. Den tredje och sista delen diskuterar de problem som anses finnas i den regionala planeringen idag. Här finns även en internationell utblick över hur regionala problem behandlats i Danmark. Forskningsöversikten är tänkt att sätta problembeskrivningen i en kontext och förklara hur problemet som studeras i denna uppsats kommit till och hur det relaterar till omvärlden.

2.1 Regionplanering i Sverige – historisk överblick och nutida principer

Interkommunal samverkan är inte något nytt i Sverige. Ända sedan tidigt 1900-tal har kommuner kunnat bilda gemensamma kommunalförbund (Krantz, 2002:15). Ändå är det kanske regionen och regionplaneringen som fått mest utrymme i den svenska planeringsdebatten under historiens gång. Det var i Stockholm som den första regionplanen skapades på 1930-talet. Stockholmsregionen var vid den här tiden den enda delen av landet som ansågs ha tillräckligt stor befolkning för att en regionplanering skulle vara nödvändig (Nilsson, 2006:92). Idag är läget minst sagt annorlunda. Regioner, regional planering och interkommunal samverkan har fått ett enormt uppsving i planeringsdebatten. Den första delen av forskningsöversikten ska således redogöra för utvecklingen av den regionala planeringen under de senaste 70 åren samt ge en beskrivning av hur den regionala planeringen ser ut idag.

Rättslig grund till interkommunal planering har funnits sedan 1947 i och med den då nya byggnadslagen. Vid den här tidpunkten var det dock endast Norrland som var subjekt för ”det regionala problemet”. Det var här som avfolkningen av landsbygden märktes av som kraftigast, något som till stor del berodde på rationaliseringar inom jord- och skogsbruk. De tidigaste åtgärderna bestod endast av informations- och rådgivningskampanjer riktat mot företag i hopp om att de skulle välja alternativa lokaliseringar. Detta hade ingen märkbar effekt på storstädernas tillväxt och medföljande avfolkning på landsbygden (Nilsson, 2006:93-94).

Det var först under 1960-talet som en mer uttalad svensk regionalpolitik kom att införas, då med en tydlig utjämningsambition (Tillväxtanalys, 2014:11). Folkhemsidén med lika villkor och möjligheter för alla över hela landet var ett av de styrande motiven i utjämningsambitionerna (Westholm, 2008B:112). Trots utjämningspolitiken sågs det som omöjligt och inte heller önskvärt att stoppa den pågående urbaniseringen. Det fanns en stark nationalstatsanda där det övergripande målet om ekonomisk tillväxt för Sverige styrde. För att uppnå den önskade ekonomiska tillväxten krävdes bland annat en arbetskraftsförflyttning från landsbygden till storstäderna (Nilsson, 2006:94-95). I slutet av 1960-talet förbyttes således perspektivet om fördelning och utjämning till ett nytt fokus på tillväxt (Westholm, 2008B:112).

Under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet utvecklades den svenska länsplaneringen. Den första länsplaneringen som infördes 1967 var fortfarande influerad av de äldre tankarna om utjämning och syftade således till att vara beslutsunderlag för resursfördelning. Men 1970 kom direktiven om upprättande av länsprogram, vilka i grunden visade om en förändring i hur den svenska staten såg på regionerna. Nu låg fokus på att skapa en regional struktur vilken skulle klara konjunktur- och strukturförändringar. Detta skulle genomföras med hjälp av en ortsklassificering. Fortfarande levde idén om att regionalpolitiken skulle grundas på stödåtgärder kvar och länsprogrammen var en utveckling i hur samordningen eller fördelningen av dessa stödåtgärder skulle fördelas. Dock kan här skönjas en förskjutning mot de självständiga regioner vi ser idag. Redan här börjar begrepp såsom tillväxtcentra smyga sig in i retoriken (Nilsson, 2006:96-97). Begrepp som tillväxt och tillväxtpolitik har, som det ska visa sig senare, fått en stor betydelse i dagens debatt om regional planering.

Under 1970-talet förlorade dock länsplaneringen i betydelse och 1982 ersattes den av en årlig länsrapport. Det regionala problemet hade länge varit befolkningsflyttningar, men när detta jämnade ut sig under 1970-talet försvann alltså det regionala problemet. Den nya problematiken som kom i och med 1980-talet var istället lågkonjunkturen. Svaret på hur detta skulle lösas stavades situationsanpassning och småskaliga lösningar. Länsstyrelserna fick nu på egen hand styra hur länsanslagen skulle fördelas, något som följde med in på 1990-talet. Länsplanerarna blev projektadministratörer med syfte att leda specialiserade projekt i hopp om en bättre ekonomisk utveckling. Detta bidrog till en ad hoc-artad regional planering (Nilsson, 2006:98-99).

Nu har det tidigare 1900-talets mål om ”att skapa en harmonisk samhällsmiljö som i görligaste mån [ger] medborgarna i all delar av landet en likvärdig standard i fråga om social och kulturell service” (Nilsson, 2006:94-95) blivit långt ifrån självklart. I slutet av 1980-talet visade ”Hela Sverige Ska Leva-kampanjen” att även om viljan fortfarande fanns kvar är detta inte längre av högsta prioritet. Det var istället en utvecklingsinriktad regionalpolitik som gällde (Westholm, 2008B:112-113).

På 1990-talet infördes återigen ett tydligare planeringsperspektiv i den regionala planeringen, denna gång mycket influerad av Sveriges inträde i EU och EU:s strukturfonder. Nu fick länsstyrelserna i uppdrag att ta fram strategier för länets utveckling. Arbetet med att ta fram strategierna var av kvalitativ karaktär och grundades till stor del på SWOT-analyser. Strategierna blev dock sällan implementerade, kanske delvis på grund av tveksamheterna som följde med SWOT-analyserna. De var ofta subjektiva och tog inte alltid upp relevant information. Ansatsen att fokusera den regionala utvecklingen kring strategier har dock fortfarande idag stort fokus, även om de nu inte främst baseras på SWOT-analyser (Nilsson, 2006:100-102).

Den största förändringen kring den här tiden var dock att huvudansvaret för den regionala utvecklingen i början av 2000-talet överläts från staten till regionerna. Målet var att ha självstyrande regioner som var oberoende av staten (Hudson, 2006:390; Ehinger Berling, 2006:73). Beslutet grundade sig på ett lyckat försök från 1997 där det regionala utvecklingsansvaret hade överlåtits till fyra regionala självstyrelseorgan. Från 2001 har således möjligheten funnits för alla län att bilda regionala samverkansorgan vilka tar över det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelsen

(Ehinger Berling, 2006:73). Idag finns även möjligheten för alla regioner att bilda ett regionplaneorgan. Än är det dock bara Stockholmsregionen och Göteborgsregionen som är regionplaneorgan och av dessa är det endast Stockholmsregionen som tagit fram en regionplan enligt PBL.

De regionala samverkansorganen är ansvariga för det regionala tillväxtarbetet. En central del i detta arbete är att ta fram en regional utvecklingsstrategi (RUS/RUP²). Det regionala samverkansorganet ska även ta fram länsplaner för regional transportinfrastruktur. Både planen och strategierna syftar till att påverka regionala processer i riktning mot en hållbar utveckling. Skillnaden mellan en regionplan och en utvecklingsstrategi är att strategin är sammankopplad med tillväxtarbetet medan regionplanen tar ett större grepp kring mellankommunala frågor i all mark- och vattenanvändning (Boverket, 2016). Oavsett vem som har det regionala ansvaret ska denna aktör ansvara för samordning mellan olika intressen och organisationer samt samråda med kommuner och landsting (Smas et al., 2012:16). I grunden finns således alltid samordnings- och samrådsansvaret.

Även om begreppet regional planering kan innebära många olika saker har det i Sverige nästan blivit synonymt med tillväxtarbete. Här används begreppet regionalt tillväxtarbete ibland mer än regional utvecklingsplanering. Fokus verkar hela tiden ligga på just tillväxt (Boverket, 2017). Även Sveriges Kommuner och Landsting menar att utvecklingsplanering endast är en del av det regionala tillväxtarbetet (Sveriges Kommuner och Landsting, 2016). Nilsson (2006:103-104) menar dock att de båda begreppen syftar till olika former av arbete. Utvecklingsplanering härrör från den nationella strategin för hållbar utveckling medan tillväxtarbetet kommer från den nationella strategin för regional konkurrenskraft och sysselsättning.

Även om det oftast är dessa begrepp som används i debatten om regional planering måste det inte vara synonymt med tillväxtarbete. Regional planering som ett bredare begrepp handlar om att bidra med en arena för samverkan och diskussion kring regionala och mellankommunala frågor (Ehinger Berling, 2006:82; Boverket, 2014:47; Smas et al., 2012:16). Det är ett val som gjorts att regional utveckling idag till stor del ska handla om tillväxt. Genom den historiska överblicken blir det tydligt att regional planering inte sett lika dan ut alltid. I denna uppsats är det just regional planering i det större perspektivet, som en samverkansprocess och en arena för kommunöverskridande frågor, som kommer användas som utgångspunkt för begreppet.

Den svenska regionplaneringen har alltså till synes utvecklats från att vara tydligt top-down-styrd till att idag vara mer bottom-up-styrd (Tillväxtanalys, 2014:11). I början var regionalpolitiken tydligt centralstyrd och inriktad på fördelningsfrågor. Idag är målet istället att regionerna ska vara starka och aktiva i det regionala arbetet (Hudson, 2006:390-391, Nilsson, 2006:103). Anledningarna till denna omvändning är enligt

² Regionalt utvecklingsprogram (RUP) har idag bytt namn till regional utvecklingsstrategi (RUS). Eftersom en del av de dokument som inkluderas i denna uppsats skrevs innan begreppet bytte namn används dock RUP i vissa fall som förkortning i litteraturen. I forskningsöversikten kommer därför det dokument som används för att beskriva den regionala utvecklingen således benämnas som RUS/RUP. Detta då vissa av källorna använder sig av RUP och andra använder sig av RUS. I följande kapitel kommer bara RUS att användas.

Tillväxtverket främst tre stycken: (1) finansiellt stöd har visat sig inte alltid lösa regionala problem, (2) samverkan är nödvändig då det finns många offentliga aktörer som bidrar med insatser samt (3) att det finns samhällsförändringar som ställer krav på situationsanpassning (Tillväxtanalys, 2014:11-12). Även Sveriges inträde i EU har påverkat utvecklingen och gett ett större regionalt inflytande (Tillväxtanalys, 2014:12, Nilsson, 2006:99). Frågan som är mycket relevant för denna uppsats är dock varifrån behovet av den här samverkan kommer ifrån? Är det ”en slags kommunreform nedifrån” (Westholm, 2008A:14) eller är regionerna på något sätt ett medel för staten att indirekt styra kommunernas samverkan (ibid.)? Det kan ses som att staten fortfarande är de som har makten över resursernas fördelning och som organiserar tillväxt och välfärd (Westholm, 2008C:124). För att återknyta till början av detta stycke kanske det inte är så självklart varifrån styrningen kommer ifrån egentligen.

Utvecklingen har även gått från ett välfärdsperspektiv till ett konkurrensperspektiv där regionen är en tillväxtmotor som är beroende av sin storlek och styrka. Regionen är här en viktig drivkraft i den ekonomiska tillväxten (Westholm, 2008B:111; Westholm, 2008C:128). Det finns de som hävdar att det som är en avgörande pusselbit för den ekonomiska tillväxten i regionen är människor. Ju fler människor som finns inom regionen desto bättre är förutsättningarna för en ekonomisk tillväxt (Westholm, 2008A:10). I och med detta har regionförstoring blivit modeordet inom regionalpolitiken (ibid.:14). I en större region ingår fler människor och på så sätt är det enligt detta synsätt också mer troligt att det kommer ske en ekonomisk tillväxt. Men även samverkan har kopplats till regional utveckling. Samverkan mellan kommuner och regioner bidrar till utveckling och utökad konkurrenskraft. Samverkan är således även ett medel i den regionala utvecklingen (Gossas, 2008:107).

Regionplaneringens utveckling har dock inte varit så rak som Nilssons beskrivning får det att låta. Krantz (2002:10, 12-17) lyfter i sin avhandling upp hur regionfrågan varit under ständigt pågående debatt under 1900-talet. Vad som hela tiden legat till grund för regiondebatten är vem som ska ha ”bestämmanderätten över den regionala politiska beslutsfären” (ibid.:27). Frågan har handlat om vem som ska få makten över regionen och därmed också de frågor som hör till den regionala nivån. Det finns, enligt både Krantz (ibid.) och Stegmann McCallion (2007:341), en föreställning om att vissa frågor inte naturligt hör hemma på varken den nationella eller den lokala nivån. Regionen ska således vara den logiska lösningen på problemet var dessa frågor ska behandlas (ibid.). Resonemanget visar på problemen som denna uppsats ämnar behandla: för vem genomförs den regionala planeringen, vilka frågor ska den regionala planeringen behandla och inte minst vem ska ha bestämmanderätten över regionen och den regionala planeringen?

Utvecklingen av den regionala planeringen i Sverige kan ses som ett exempel på hur den politiska arenan förändrats (Stegmann McCallion, 2007:348). Det talas om ett skifte från government till governance (Tillväxtanalys, 2014:20). Governance innebär i korthet en mer flexibel styrning med mer inflytande för andra aktörer än de offentliga myndigheterna (Pierre, 2011:17; Hudson, 2006:390). En vidareutveckling på den här tankegången är flernivåstyrning (eng. multi-level governance). Här anses alla politiska nivåer vara sammanflätade med varandra i nätverk vilka går över territoriella gränser. I detta är samverkan ett centralt begrepp, både mellan politiska nivåer och mellan offentliga och privata aktörer (Tillväxtanalys, 2014:17-18).

Regionerna skulle kunna ses som ett exempel på den här utvecklingen där styrningen blivit mer flexibel. Detta visar även på en annan utveckling. Fast än regionerna inte har någon formell makt att driva igenom beslut skulle utvecklingen kunna peka på att en tredje nivå liksom smugit sig in i det svenska planeringssystemet utan att egentligen ha en formell grund. Även om regionerna fortfarande är svaga gentemot kommunerna finns det exempel på hur den regionala nivån blir allt viktigare, inte minst genom debatten av vikten med samordning.

För att sammanfatta kan sägas att utvecklingen av den regionala planeringen i Sverige har förändrats kraftigt över tid. Det har inte alltid varit en rak utveckling, utan det har hela tiden funnits olika uppfattningar om vad som är rätt. Frågan har handlat om vem som ska ha makten över regionen och de regionala frågorna. Dock är det oklart vem eller vilka det egentligen är som är de styrande rösterna i debatten om regionens relevans.

2.2 Vad är en region och varför behövs den?

Av redogörelsen ovan att döma har den regionala planeringsdebatten alltså skiftat under 1900-talet och det är först i slutet som dagens regioner kan skönjas. Idag är regionen alltså en organisation som ska ta hand om bland annat den regionala utvecklingen samt samordna relevanta frågeställningar och aktörer. Dock är detta endast en definition av vad en region kan vara. Det finns, som snart ska visa sig, många olika innebörder i begreppet. I denna del kommer redas ut vad en region är och varför vi ”behöver” den.

1991 var året som begreppet *region* dök för första gången upp i riksdagen. Då användes det som en synonym till län. Sedan dess har begreppet även kommit att användas för andra geografiska indelningar än de administrativa gränserna som följer med länen. *Region* har idag många olika betydelser, allt beroende på vilket sammanhang det används i. Begreppet kan användas för att beteckna ett geografiskt område, en organisation mellan lokal och nationell nivå, ett beslutsorgan för flera olika kommuner samt utgöra flera olika betydelser av territorium (SOU 1998:166:27). Det är alltså tydligt att regionen kan ha många olika innebörder.

Det finns tre begrepp som ofta kopplas till regionens innebörd: administrativa regioner, funktionella regioner och kulturella regioner. Dessa tre begrepp står för tre olika sätt att se på regionens geografiska utbredning eller indelning. För att börja med den administrativa regionen är detta en tydligt utpekad geografisk indelning. Gränserna är placerade efter kriterier för att underlätta för den verksamhet som inryms i den administrativa regionen. Den administrativa regionens gränser är mycket viktiga då dessa visar hur beslutsterritoriet sträcker sig (Henning och Liljenäs, 1992:28, 30). Ett exempel på administrativa regioner är dagens län (ibid.:33). Funktionella regioner betecknar istället geografiska indelningar som hänger ihop genom olika typer av funktionella samband, såsom arbetsmarknad eller kommunikationer. De funktionella sambanden är ett resultat av hur människor rör sig i olika typer av system och är således inte givna på förhand. Funktionella regioner är inte geografiskt avgränsbara på samma sätt som administrativa regioner. De följer istället en politisk och ekonomisk utveckling vilket gör att de inte är på förhand givna (Erlingsson, 1999:13). Till sist finns även de kulturella regionerna vilka är

geografiska områden indelade efter en viss typ av gemensam identitet. Det kan handla om språk, etnicitet eller historia. Indelningarna av regionen i administrativa, funktionella och kulturella regioner bör endast ses som ett sätt att dela upp dem analytiskt. I verkligheten kommer olika typer av regioner överlappa och göra dem svåra att skilja åt (ibid.).

Just regional identitet har på senare tid blivit ett flitigt använt begrepp inom regiondebatten. Den regionala identiteten har pekats ut inom EU som en viktig aspekt inom regional utveckling (Paasi, 2009:121). Regionen och den regionala identiteten används ofta i en politisk mening för att föra fram budskap eller ge legitimitet till beslut (ibid.:129, 138). Identiteten blir således till ett politiskt instrument (ibid.:145). Värt att påpeka är dock att regioner är sociala konstruktioner (ibid.:133). Likaså är den regionala identiteten en social konstruktion vilken är baserad på en föreställd gemenskap utifrån vissa faktorer där olika personer kan grupperas med andra (ibid.:146; Paasi, 2013:1208). Olika regionala identiteter kan överlappa och de är inte fasta, utan flytande i landskapet (Paasi, 2013:1207).

Ett problem som upplevs med den administrativa regionala indelningen idag är att regionerna ofta är för små eller för stora för att rymma de funktionella sambanden (Tillväxtanalys, 2014:46-47; Ehinger Berling, 2006:77). Alla administrativa indelningar kommer dock föra med sig något slags problem. Ett exempel är arbetsmarknadsregionerna. Om regionerna skulle delas in efter dessa mönster skulle storleksskillnaderna bli enorma (Ehinger Berling, 2006:77). Dessutom går det inte att komma ifrån föränderligheten i funktionella samband, vilket diskuterades ovan. Svårigheterna med avgränsningen eller indelningen av regioner är därför tydlig. Kanske finns här ingen klar lösning utan det handlar snarare om ett hantera problematiken och att kommunerna måste hitta sin plats i regionen.

Många betydelser av regionen har en tydlig geografisk dimension, men det finns även en organisatorisk innebörd till begreppet. Idag är det antingen politiska beslutsorgan (vilka kan vara antingen direktvalda regioner eller samverkansorgan) eller länsstyrelsen som är ansvariga för det regionala utvecklingsansvaret. Tillsammans går de under namnet tillväxtansvariga regionala organ (Boverket, 2014:15-16). Det finns dock de som hävdar att det är fel att tänka på regionen som en organisation och att det är denna organisations framtid som ska formas. Det är istället mer korrekt att se på regionen som ett territorium vars utveckling är ett resultat av de inkluderade aktörernas agerande (Nilsson, 2006:105). Här förstås regionen istället som en arena för samverkan och överenskommelser mellan olika aktörer. Med detta synsätt följer ett bottom-up-perspektiv då det uppmanar till aktörer att medverka och ta ett gemensamt ansvar för regionens utveckling. Här ligger fokus på de åtgärder som genomförs och vad som är möjligt att genomföra. Om regionen ses som en organisation ligger fokus istället på gränserna och vem det är som har makt att styra inom dessa gränser. Detta är snarast ett top-down-perspektiv där regionen har statliga uppdrag att samordna planeringen. Här återfinns problemet som denna uppsats ämnar undersöka: vem som egentligen vill ha regionen och vem regionen är till för?

Olika betydelser av begreppet region kan vidare påverka hur regionen uppfattas av olika aktörer. Det kan även medföra att regionens syfte eller användningsområde uppfattas på olika sätt. En parallell kan här dras till relationella rum. Healey är en av de som utmanat uppfattningen att det euklidiska eller materiella rummet är den enda

rätta tolkningen av *rummet* som begrepp (Healey, 2007:221; Graham och Healey, 1999:624). Istället kan rummet tolkas som relationellt, vilket innebär att det inte endast utgörs av de fysiska aspekterna utan kan sträcka sig hur som helst utanför dessa. Rummet är uppbyggt i nätverk och kopplingar och består inte endast av de fysiska formerna utan även av intryck, minnen och känslor (Healey, 2007:225). Relationella rum är sociala konstruktioner och bidrar med många olika perspektiv på samma fysiska plats (Graham och Healey, 1999:628-629). Detta innebär således att en plats, eller en region i det här fallet, uppfattas på olika sätt av alla deltagande aktörer. Synvinklar, känslor och andra typer av emotionella intryck påverkar hur platsen i helhet kommer uppfattas. Att därför föra en diskussion kring hur regionen ”ska” uppfattas tillför ingenting. Istället bör det accepteras att det kommer finnas många olika bilder av vad *regionen* är samtidigt och beroende på aktör kommer skillnader i betydelsen också framkomma.

Att regionen som begrepp kan fyllas med många olika innebörder ger utrymme för att använda begreppet på olika sätt för att uppfylla en viss agenda. Föga förvånande ger detta utrymme för politiska ändamål. Regioner som begrepp kan således ses som starkt politiskt då det kan användas för att förmedla diffusa visioner eller tolkningar (Westholm, 2008A:9). Detta är förstås något som kan ökat användningen av begreppet och således även dess popularitet.

Att region som begrepp kan ha olika innebörder är således helt klart. Men vilket behov finns det av regioner i den svenska planeringen idag? Sedan början av 1990-talet har det påstådda behovet av en regional planering blivit mer uppmärksammat. En förklaring till detta är att de funktionella sambanden förstörats till att gå utanför de kommunala gränserna. Dagens kommunindelning bygger på de funktionella samband som fanns i början på 1970-talet. Sedan dess har kommunikationsmöjligheterna förbättrats och därmed också möjligheten att ha olika delar av sin vardag (arbete, skola, fritid, bostad) i olika kommuner. Arbetsmarknadsregionerna har blivit större, något som påverkar både befolkningen i stort men även näringslivet. Det är i ljuset av dessa samhälleliga förändringar som ett behov av att lyfta samhällsplaneringen till en högre nivå, över den enskilda kommunen, framkommer (Ehinger Berling, 2006:71-72). Urbaniseringen är något som också skapar spänningar mellan stad och land samt för med sig många frågor som kan vara svårt att lösa lokalt, såsom bostäder, transporter samt sociala och ekonomiska frågor. Med ökade krav och begränsade resurser har kommunerna allt mer börjar samverka med varandra för att lösa problemen (Boverket, 2014:55-56).

Denna utveckling ensam kan dock inte förklara varför det just är regionen som lyfts i debatten. Det finns ju andra alternativ till samverkan mellan kommuner. En inte oviktig faktor i det här sammanhanget är Sveriges inträde i EU. Många länder i Europa har en tydligare fysisk planering på regional nivå. Genom olika europeiska samarbeten som svenska kommuner och regioner deltagit i har således även medvetenheten för betydelsen av ett regionalt perspektiv ökat. Det har även haft en påverkan på näringslivsnivå genom att svenska regioner helt plötsligt befunnit sig i en konkurrenssituation med europeiska regioner som är både befolkningstätare och starkare än de svenska (Ehinger Berling, 2006:72).

Övergången till den här allt mer internationella synen grundas på en oro om att Sverige ska hamna efter i utvecklingen. För att kunna mäta sig med de internationella

regionerna måste en koncentrerings ske i de svenska (Westholm, 2008A:9-10; Westholm, 2008B:113). Även strukturfonderna från EU har skyndat på den svenska utvecklingen mot en tydligare regional planering (Ehinger Berling, 2006:72; Blücher och Graninger, 2006:197). Genom att närma sig EU har Sveriges glesa struktur blivit allt mer uppenbar. Detta har gjort att diskussioner kring nätverk och regionförstoring accentuerats. Även målen om att skapa täta och funktionsblandade städer kräver att olika aktörer samverkar med varandra och regionen har blivit arenan för detta (Blücher och Graninger, 2006:197-198).

Om utvecklingen ses i ljuset av en decentraliseringsprocess där beslut förts nedåt från statlig nivå finns det de som menar att den regionala nivån kan föra en effektivare ekonomisk utvecklingspolitik (Borrás-Alomar, Christiansen och Rodríguez-Pose, 1994:43). Detta kan även relateras till det Erlingsson (1999:18) tar upp om att regionen är bättre på att anpassa sig då de befinner sig närmare problemen än staten. Dock kan det ifrågasättas om detta egentligen beror på att problemen är regionalt konstruerade?

Förutom ett nationellt perspektiv kan behovet av regionen även ses ur ett kommunalt sådant. Här är argumentet att kommunen är en för liten enhet för att ta hand om vissa frågor vilka kräver ett mer övergripande perspektiv och andra resurser än vad många kommuner kanske har. Det kan handla om allt från transport- och kommunikationsfrågor till frågor rörande bostadsbristen. För att behandla sådana stora och komplicerade frågor behövs det någon form av samverkan mellan kommunerna och detta görs bäst genom ett regionalt samarbete (Boverket, 2014:55-56). Vad som kanske ofta inte inkluderas i den här diskussionen är att många kommuner också faktiskt ställer sig positiva till samverkan och att alla kommuner idag ingår i mellankommunala eller regionala samarbeten (Gossas, 2008:102). Anledningarna till detta är däremot inte lika klara men det går att gissa sig till att det måste finnas någon fördel för kommunen bakom dessa samarbeten.

Något tankeväckande som bör inkluderas i denna redogörelse är att behovet av regionen främst ses ur ett nationellt eller överkommunalt perspektiv. I det fall som regionen sätts i förhållande till ett kommunalt perspektiv handlar det om att kommunerna inte klarar av sina arbetsuppgifter. Det handlar alltså inte om exempelvis fördelarna med samverkan. Detta väcker förstås återigen frågan om vem som är för en regional planering och varför? Det verkar som att beskrivningen i denna del bekräftar det som tidigare diskuterats om att trycket för en regional planering kommer ovanifrån den kommunala nivån.

2.3 Från regional till lokal nivå – problem och utmaningar i svensk planering

Regionen har historiskt varit och är än idag den svagaste nivån inom planering i Sverige (Smas et al., 2012:13). De regionala utvecklingsstrategierna är inte bindande, även om de ska beaktas av kommunerna (ibid.:16; Boverket, 2017). Detta innebär att alla regionala överenskommelser måste förankras i kommunerna och sedan överförs till de kommunala översiktsplanerna för att implementeras i den fysiska planeringen. Dock bör poängteras att inte heller översiktsplanerna är bindande, så det är en lång väg från de regionala överenskommelserna till den till sist bindande detaljplanen. Ett

problem som lyfts är att kopplingen mellan den kommunala nivån (här syftas främst översiktsplanen) och den regionala nivån (här menas i främsta hand RUS/RUP) inte fungerar särskilt bra (Boverket, 2011:7-8). I denna sista del av forskningsöversikten ska redas ut vad som är problemet, varför det är ett problem och för vem det är ett problem.

Enligt Tillväxtanalys (2014:37) finns det brister i samspelet mellan region och kommun. Detta medför att de regionala utvecklingsstrategierna har svårt att konkretiseras på kommunal nivå. De regionala strategierna riskerar således att fastna på den regionala nivån. Dessutom kan det bristande samspelet även bidra till att utvecklingsambitionerna i enskilda kommuner inte får det stöd som behövs från regional nivå (ibid.:38). En möjlig orsak till dessa problem kan ligga i en svag regional styrning och att regionen har ett svagt mandat. Detta innebär svårigheter att tillräckligt effektivt koordinera insatser vilket leder till för små och splittrade satsningar. En annan möjlig orsak till brister i samspelet mellan region och kommun är att det är möjligt för enskilda kommuner att motsätta sig beslut eller satsningar som ur ett regionalt eller nationellt perspektiv är befogade. Vidare kan även brister i förankringen i de lokala problembilderna vara en bidragande orsak. Ytterligare en anledning är att det kan vara svårt att skapa incitament för kommunal medverkan i den regionala planeringsprocessen om det inte finns uppenbara vinster för kommunerna (ibid.:46-48).

Det kan finnas kommuner som har svårt att se nyttan med processen. De regionala utvecklingsstrategierna är också ofta ganska allmänt hållna och ibland utan ett fysiskt perspektiv, vilket gör det svårt för kommunerna att se nyttan med dem (Smas et al., 2012:9-10). Dock har fler regioner nu börjat ta in ett fysiskt perspektiv för att avhjälpa just den här problematiken (Ehinger Berling, 2006:82). En annan försvårande aspekt är regionens och kommunernas olika utgångspunkter. De båda aktörerna har olika roller och ansvar vilket bidrar till olika perspektiv på processen. Kommunerna måste kanske dessutom anamma en annan slags roll i den regionala planeringsprocessen, något som kan vara svårt att ställa om till. Detta bidrar till att det finns en inbyggd intressekonflikt mellan regionen och kommunerna, något som det i dagsläget inte finns något system för att hantera (Tillväxtanalys, 2014:47). Det bör poängteras att Tillväxtanalys är en statlig myndighet som har en agenda vilken kan ha påverkat hur problem i den regionala planeringsprocessen framställs. De problem som Tillväxtanalys listar har ett tydligt ovanifrånperspektiv där utgångspunkten är regionen. Det saknar till viss del kommunernas syn på eventuella problem.

En annan syn på bakomliggande orsaker till svårigheterna att koppla ihop RUS/RUP och översiktsplanen beror på att de är i grunden olika dokument. Medan RUS/RUP till största del behandlar den ekonomiska utvecklingen är översiktsplanen ett kommunalt dokument för den fysiska planeringen. För att avhjälpa det här problemet har många regioner börjat ett arbete med att försöka koppla regionala dokument till fysiska strukturer (ofta så kallade strukturbilder) för att det ska vara enklare att koppla samman de två planeringsnivåerna. Men här är det inte bara den regionala utvecklingsstrategin som är problemet. Det finns idag många kommuner som inte använder sig av ett strategiskt perspektiv i översiktsplanen trots att möjligheten att göra så finns (Ehinger Berling, 2006:80-82). För att de två nivåerna ska kunna mötas krävs det även att översiktsplanerna anammar ett mer strategiskt perspektiv (Tillväxtanalys, 2013:42).

Utifrån beskrivningen av problematiken ovan, vem är det då egentligen som upplever ett glapp mellan den regionala och den lokala nivån? Till stor del har den statliga myndigheten Tillväxtverket lyft många aspekter i och med samverkansproblemen mellan de två nivåerna. I många av argumenten verkar det också som att problematiken ses ur ett regionalt perspektiv och att det är problematiskt med regionernas svaga ställning gentemot kommunerna. Det verkar således finnas ett ovanifrånperspektiv, något som vittnar om att det alltså främst upplevs som ett problem på nationell eller regional nivå. Regionerna kan ju trots allt inte tvinga kommunerna att delta. Om problematiken istället ses ur en kommunal synvinkel kanske problemet snarare handlar om att det är otydligt vad den regionala planeringen ska tillföra kommunerna eller att strategierna är för generella för att kunna översätta till kommunal nivå. Eftersom det regionala arbetet, så som det ser ut idag, är förhållandevis nytt kan det även från kommunalt håll vara ett problem att förstå hur alla regionala planer och dokument förhåller sig till varandra (Smas et al., 2012:9).

Problemen som upplevs är förstås baserade i den kontext som är det svenska planeringssystemet idag. För att få perspektiv på att andra konstellationer är möjliga ska här göras en internationell utblick av hur den regionala planeringen ser ut i Danmark.

Danmark är ett exempel som kanske tagit en lite oväntad riktning. Istället för att stärka länens inflytande har länen tagits bort och det mesta av ansvaret har lagts över på kommunerna. Kommunerna har även genomgått en sammanslagning för att bli större. Anledningen till reformen var att länen hade för lite inflytande och inte kunde åstadkomma en effektiv strategisk planering. På den regionala nivån har istället fem nya administrativa regioner införts. Dessa regioner ska ta fram regionala planer för att guida och uppmuntra den lokala ekonomiska utvecklingen. De regionala planerna är inte bindande. Reformen har gett upphov till ett komplicerat politiskt landskap där varken staten eller kommunerna har total beslutanderätt då hierarkin inom planeringssystemet till viss del förskjutits mot en mer polycentrisk karaktär. Strategisk planering över kommunnivån måste således genomföras genom informella samarbeten eller governancenätverk. Som ett exempel på detta har Danmarks organisation för kommunala intressen upprättat plattformar för mellankommunala samarbeten för att hindra att de nya regionerna får för stort inflytande i den regionala utvecklingsplaneringen. Detta är ett exempel som visar på oklarheten i regionens roll efter reformen (Olesen, 2012:914-915). För att synkronisera och samordna den regionala och den kommunala planeringen så tas regionplanerna fram samtidigt som de kommunala översiktsplanerna under de två första åren i varje ny mandatperiod. Detta syftar till att det ska bli en bättre samordning och dialog (Nordregio, 2012:18-19).

I de regionala planeringsprocesserna i Danmark finns alltså en tanke om hur regionala och kommunala planer ska samordnas i tid. Detta saknas ofta i Sverige då regionen och kommunerna många gånger befinner sig i olika skeden av planprocesser och således har svårare att förankra sig i varandras processer. Detta skulle också kunna ligga bakom visst brist på intresse då det exempelvis är svårt att tillgodogöra sig regionala strategier i det kommunala arbetet utan en aktiv översiktsplaneringsprocess.

Ett problem med det nya danska systemet kan vara att insyn, inflytande och legitimitet blir lidande när allt mer vikt läggs vid att processer genomförs i informella

samarbeten eller governancenätverk. Om en liknande utveckling sker i Sverige går det att fråga om liknande problem kan uppkomma även här? Detta är inget som kan sägas med säkerhet men problematiken med demokratiskt inflytande och insyn i planeringsprocesserna kommer att diskuteras vidare i det teoretiska perspektivet i nästa kapitel.

2.4 Kapitelsammanfattning

Den svenska regionala planeringen började som en tydligt statligt styrd process med klara utjämningsambitioner. Idag är denna bild som förbytt. Regionerna ska nu vara starka och självständiga från staten. De ska själva vara aktiva och styra det regionala arbetet. Den regionala utvecklingen kan ses som en spegling av hur det politiska landskapet i stort förändrats under samma tid. Det talas om en övergång från government till governance där de nya självständiga och flexibla regionerna skulle kunna ses som en del i detta.

Övergången från en tydligt statligt styrd regional politik till en decentraliserad sådan har dock inte varit rak. Det har förts ständiga diskussioner kring vem som egentligen är den aktör som ska ha bestämmanderätten över den regionala planeringen. Det finns en föreställning om att vissa frågor inte passar in på varken den lokala eller nationella nivån och således måste hanteras regionalt. Frågan är dock vem som ska bestämma vilka frågor dessa är samt hur och av vem de ska behandlas regionalt. Idag är den regionala planeringen mycket fokuserad på tillväxt och tillväxtstrategier där utvecklingsplaneringen är en del av detta. Regional planering i stort kan dock innebära mycket mer. I denna uppsats kommer begreppet användas i ett större perspektiv där det syftar till en samverkansprocess och en arena för kommunöverskridande frågor.

Regionen som begrepp kan ha många olika innebörder. Med hänvisning till geografisk avgränsning är administrativa, funktionella och kulturella regioner alla exempel på hur regionen kan ha olika geografisk spridning beroende på vilka samband som framhävs. Men det finns även en organisatorisk dimension till begreppet vilket idag oftast syftar till det tillväxtansvariga organet. Olika begrepp för även med sig olika tolkningar av regionen. Hur det som begrepp beaktas kan således medföra olika sätt att se på vem regionen egentligen är till för och vem som upplever att regionen är lösningen.

Eftersom regionerna har en svag ställning i det svenska planeringssystemet måste alla regionala strategier föras ner på kommunal nivå för att implementeras i den fysiska planeringen. Det har dock upplevts vara svårt att föra över strategier eller överenskommelser från den regionala utvecklingsstrategin till den kommunala översiktsplanen. De regionala strategierna riskerar att bli hängande i luften utan att implementeras i det kommunala arbetet. Problematiken ses ofta ur ett ovanifrånperspektiv där regionens eller statens synsätt styr och kommunernas perspektiv endast finns i bakgrunden. Även i frågan om varför just den regionala planeringen accentuerats i den svenska planeringsdebatten kan ses att det finns ett tydligt ovanifrånperspektiv som styr argumentationen.

3. Teoretiskt perspektiv

De övergripande teoretiska utgångspunkterna för uppsatsen grundar sig på hur samhället styrs och under vilka regler och andra förutsättningar som planering kan bedrivas. Governance är en sådan tolkning av hur samhället styrs. Det har enligt många forskare skett en övergång från en statlig och strikt styrning (government) till en lösare och mer flexibel styrning (governance) (Montin och Hedlund, 2009:7; Van Well och Schmitt, 2016:7; Dannestam, 2009:69). För att belysa governance från olika håll kommer två grenar inom begreppet även att inkluderas: (1) Soft spaces och (2) Strategiskapande (Spatial strategy-making). Dessa perspektiv är ytterligare ett stöd för att förklara hur olika planeringsprocesser reflekteras i governance. Det teoretiska perspektivet kommer ligga till grund för analysen av det empiriska materialet. Till hjälp kommer fyra analytiska kategorier användas vilka vidare kommer presenteras i kapitel fyra.

Eftersom vissa av de begrepp som används i det teoretiska perspektivet är svåra att översätta till svenska utan en förändrad mening av dem, kommer vissa av de engelska begreppen att användas i texten. Governance skulle på svenska kunna översättas ungefär till interaktiv samhällsstyrning (Montin och Hedlund, 2009:7). Soft spaces skulle fritt kanske kunna översättas till mjuka rum. Översättningen av dessa två begrepp anses dock inte vara tillräckligt lyckad för att kunna användas genomgående i uppsatsen. Spatial strategy-making däremot kan översättas till strategiskapande. Eftersom detta begrepp går att översätta med bibehållen mening kommer det svenska begreppet här användas. Då andra engelska begrepp än dessa tre introduceras i texten kommer de förklaras där.

3.1 Governance

Governance är en beskrivning av hur styrningen i ett land eller en viss situation är utformad (Montin och Hedlund, 2009:13). Det betecknar en övergång mot en situation där offentliga myndigheter är mindre närvarande, där andra aktörer har högre autonomi samt där de offentliga myndigheternas monopol som styrande aktörer inte längre är självklart då de nu är en i mängden av aktörer (ibid.:14; Pierre, 2011:17; Hudson, 2006:390). I praktiken innebär detta nya former av samspel med många olika aktörer inblandade (Montin och Hedlund, 2009:7). Det finns många beskrivningar och utvecklingar av vad governance egentligen innebär. Enligt vissa har begreppet för många definitioner för att vara användbart. Klart är dock att det handlar om en förändring i sättet att styra, vare sig det handlar om ett nytt sätt eller en förskjutning. Politiska frågor vilka tidigare låg på nationell nivå flyttas både uppåt och nedåt i systemet. Globaliseringen gör att vissa frågor lyfts, till exempelvis EU, och en decentralisering gör att andra frågor flyttas till kommuner eller regioner samt utlokaliseras till den privata sfären (ibid.:9-10). Ett begrepp som är starkt förknippat med governance är flexibilitet. Samspel eller samverkan är ofta löst reglerat eller koordinerat i ett horisontellt plan (Dannestam, 2009:69).

Governance lyfter vidare fram relationer, partnerskap och nätverkstänkande som viktiga aspekter att agera utefter (Montin och Hedlund, 2009:9-11; Healey, 2007:18). Det förknippas även ofta med nätverksbegreppet och samordningsprocesser i

nätverkskonstellationer (Montin och Hedlund, 2009:7; Dannestam, 2009:69). Governance som begrepp har växt fram sida vid sida om nätverksdebatten och definieras ofta just som ”politisk styrning via policynätverk” (Dannestam, 2009:69). Ur detta perspektiv struktureras således allt fler politiska processer i form av nätverk mellan olika aktörer (ibid.; von Bergmann-Winberg, 2010:15). Även om nätverkskonstellationer kommit att spela en allt större roll för samordning menar Pierre (2009:48-49, 51) att inte all governance måste ske i nätverk. Samordning i nätverk kan mycket väl vara en del i många processer men det behöver inte vara den enda samordningsformen.

Dannestam (2009:73) presenterar kritik mot begreppet vilket ifrågasätter att det handlar om ett neutralt organiseringsätt. Ofta presenteras governance som något nödvändigt och att det offentliga måste samarbeta med privata aktörer för att kunna hantera allt mer svårhanterliga processer. Dock ska inte begreppet automatiskt ses inneha en demokratisk potential. Governanceprocesser måste relateras till den klassiska demokratistrukturen snarare än att direkt tillskrivas som en demokratisk process såsom vissa gör. Det bör istället ses som en styrform med tydliga mål precis som vilken annan styrform som helst.

Det anses ha skett en förskjutning från government till governance de senaste decennierna (Tillväxtanalys, 2014:20). Med detta menas att vi har gått från en tydligt myndighetsstyrd miljö, karakteriserad av en hierarkisk offentlig sektor med byråkratiska förfaranden, till en miljö där nya aktörer släppts in i den politiska arenan och där gränser börjat luckrats upp (van Well och Schmitt, 2016:7). Om de båda begreppen dras till sin yttersta spets skulle government innebära en starkt hierarkisk ordning där offentliga myndigheter har all kontroll medan governance skulle vara ett samhälle som helt organiserade sig själv utan några myndigheter närvarande (Montin och Hedlund, 2009:12-13). Governance i den mening vi talar om det i vardagligt tal innebär dock inte ett sådant extremt fall. Vi har inte gått över till ett samhälle där offentliga myndigheter inte har något inflytande alls (Pierre, 2011:18). Som begreppet ofta används är istället att det har skett en utveckling av nya former av samspel mellan olika aktörer. Det bidrar med en medvetenhet kring att offentliga myndigheter inte är de enda aktörerna som kan ha inflytande i styrande processer (Montin och Hedlund, 2009:7, 13).

Det finns de som hävdar att governance endast är ett nytt sätt att definiera myndigheters roll (Pierre, 2011:18). Frågan är då om det verkligen handlar om något nytt? Här finns delade meningar mellan de som anser att det är ett nytt fenomen och de som anser att det endast är ett nytt perspektiv på händelser som förekommit under lång tid (Dannestam, 2009:80). Montin och Hedlund (2009:14) menar att governance faktiskt inte är något nytt utan snarare ett begrepp som återkommit för att förstå nya samhällsförändringar. Även Dannestam (2009:81) går på denna linje och menar att informella relationer i nätverk alltid funnits, men att det är nu när de intensifierats som de också begreppsliggjorts och därmed blivit mer synliga. Anledningen till att begreppet ofta betecknas som något nytt är delvis på grund av att denna typ av institutionaliserade samverkan som det innebär inte funnits i Storbritannien och USA. I Skandinavien är det dock ingen nyhet, även om det blivit vanligare här under senare tid. Eftersom begreppet i grunden handlar om styrning finns det de som hävdar att fenomenet inte heller kan vara helt nytt. Snarare är det så att det utvecklats och att det på senare tid växt fram nya former (Pierre, 2009:40-42).

För att behandla påståendet att det skett en förskjutning från government till governance förmedlas ofta en bild om att de offentliga myndigheterna har försvagats och nu är oförmögna att styra eller att den hierarkiska styrningen helt försvunnit (Dannestam, 2009:81; Pierre, 2009:43). Detta är dock inte helt och hållet sant. Det bör istället talas om övergången från ett enda typ av styre till olika slags typer av styrning och att olika styrsätt existerar på samma gång (Montin och Hedlund, 2009: 12-13; Dannestam, 2009:81). Det är visserligen sant att decentralisering och en krympande offentlig sektor innebär att de offentliga myndigheterna har mindre styrförmåga. Dock menar vissa att det handlar mer om en förändring av den offentliga styrningen än en försvagning av den. Istället för att tunnas ut och försvinna sipprar den offentliga etiken in i den privata sektorn genom att den exempelvis skrivs in i upphandlingsavtal (Pierre, 2009:46-48). Det handlar inte om att förminska myndigheternas betydelse utan endast om att ändra innebörden för olika politiska system (Stead och Pálné Kovács, 2016:23).

Governance handlar alltså inte om att ersätta government utan de existerar båda samtidigt (Dannestam, 2009:81). Det kanske inte är den myndighetsstyrning som vi känner igen men den har inte försvunnit såsom vissa hävdar. Vad som kan sägas vara utmärkande för det nya synsättet är att det inte måste finnas en utpekad person eller organisation som ”styr”. Likaså behöver det heller inte handla om att styrningen kommer uppifrån i en hierarkisk kedja (Nuissl och Heinrichs, 2011:47). Även om detta kan bidra till mer flexibilitet och frihet kan det bli problem med att ingen vill styra när det ”är allas ansvar”. Dessutom kan det medföra en bristande politisk jämlikhet och svårigheter gällande ansvarsutkrävande. Den offentliga förvaltningen har inte längre en garanterad neutralitet i sin utövning och gränserna mot civilsamhället börjar suddas ut. Dock är inte detta ett problem enligt alla (Montin och Hedlund, 2009:27).

Vidare kan även de beslut som tas ha brister. I nätverk där endast vissa utvalda aktörer inkluderas riskerar beslut att endast reflektera dessa aktörers intressen, men å andra sidan är det lätt att komma överens. I nätverk öppna för alla är det istället svårt att komma överens och även om alla möjliga åsikter är representerade kan besluten bestå av kompromisser och vara av generell karaktär. Det behöver således inte vara sant att det är enklare att hantera konflikter i nätverk så som vissa förespråkare hävdar. Däremot kan de slutna nätverkens bristande transparens få till följd att det blir svårt att påverka beslut för de utanför nätverket. Detta bidrar således till en bristande demokratisk förankring (Pierre, 2009:50-51).

Nuissl och Heinrichs (2011:47, 52-53) kopplar planering till governance på två sätt. Dels menar de att planering kan förstås som en governanceprocess då det handlar om att fatta olika beslut rörande markanvändning, vilka bygger på avvägningar och bedömningar. De menar även att planering går att studera ur ett governanceperspektiv då det brett kan förstås som ett sätt att begreppsliggöra hur reglering och beslutsfattande fungerar mellan offentliga myndigheter, civilsamhället och den privata sektorn. Planering är i allra högsta grad en del av detta. Healey (1997:218-219) utvecklar resonemanget och menar att planering inte bara befinner sig i en miljö formad av governance utan även har möjlighet att påverka processerna i denna miljö och hur makt fördelas. Att behandla den regionala nivån ur detta perspektiv kan vara extra fruktbart då det enligt von Bergmann-Winberg (2010:15) är den på regionala

nivån och de typer av överenskommelser och satsningar som sker här som tydligast format governancebegreppet.

Startpunkten för debatten om governance på 1980-talet utgjordes av kraftiga samhällsförändringar. Olika globaliseringstrender, såsom bättre kommunikationer och avreglering av finansmarknaden, tillsammans med växande budgetunderskott, en haltande social välfärd och svårigheter att koppla samman politik, marknadskrafter och civilsamhället var det som utgjorde grunden för att debatten skulle kunna blomma ut. Utvecklingen av begreppet har även spridit sig till planeringen och idag förespråkas att planering ska vara mer flexibel och strategisk, något som kan ses som typiska governanceprinciper (Nuissl och Heinrichs, 2011:50).

Governance är generellt sett ett ramverk för att beskriva relationerna mellan offentliga myndigheter, marknaden och civilsamhället. Begreppet har gett upphov till många olika subgrenar vilka alla beskriver en specifik vidareutveckling på hur det kan användas. Flernivåstyrning (eng. multi-level governance) är ett sådant begrepp som används för att beskriva interaktionen mellan olika politiska nivåer (van Well och Schmitt, 2016:3). Tanken är att politiska nivåer måste samverka för att olika nivåer har olika räckvidd i rummet. För att nå ut så långt som möjligt och samtidigt ha en lokal förankring behövs alltså samverkan mellan nivåerna (Hooghe och Marks, 2010:17). Detta begrepp har även en annan dimension vilken innebär att även olika politiska nivåer kan interagera med varandra utan att blanda in staten (Pierre, 2011:128).

Territorial governance (på svenska blir detta ungefär territoriellt/områdesbaserat styre) är ytterligare en subgren inom governance och syftar till relationer och interaktioner mellan aktörer i en region (van Well och Schmitt, 2016:10). Precis som flernivåstyrning syftar till att lösa upp den hierarkiska och byråkratiska strukturen är territorial governance tänkt att lösa upp den regionala strukturen genom att definiera nya mjuka eller funktionella regioner. Begreppet innebär ett nytt flexibelt synsätt på regionen och det är i denna flexibla miljö som samordning mellan aktörer ska ske. Regionen ses i denna kontext inte endast som fysiska platser utan även som sociala konstruktioner (ibid.:11-13). Detta perspektiv öppnar upp för ett synsätt där geografiska gränser av regioner inte måste sluta vid landsgränsen (Faludi, 2016:36, 38).

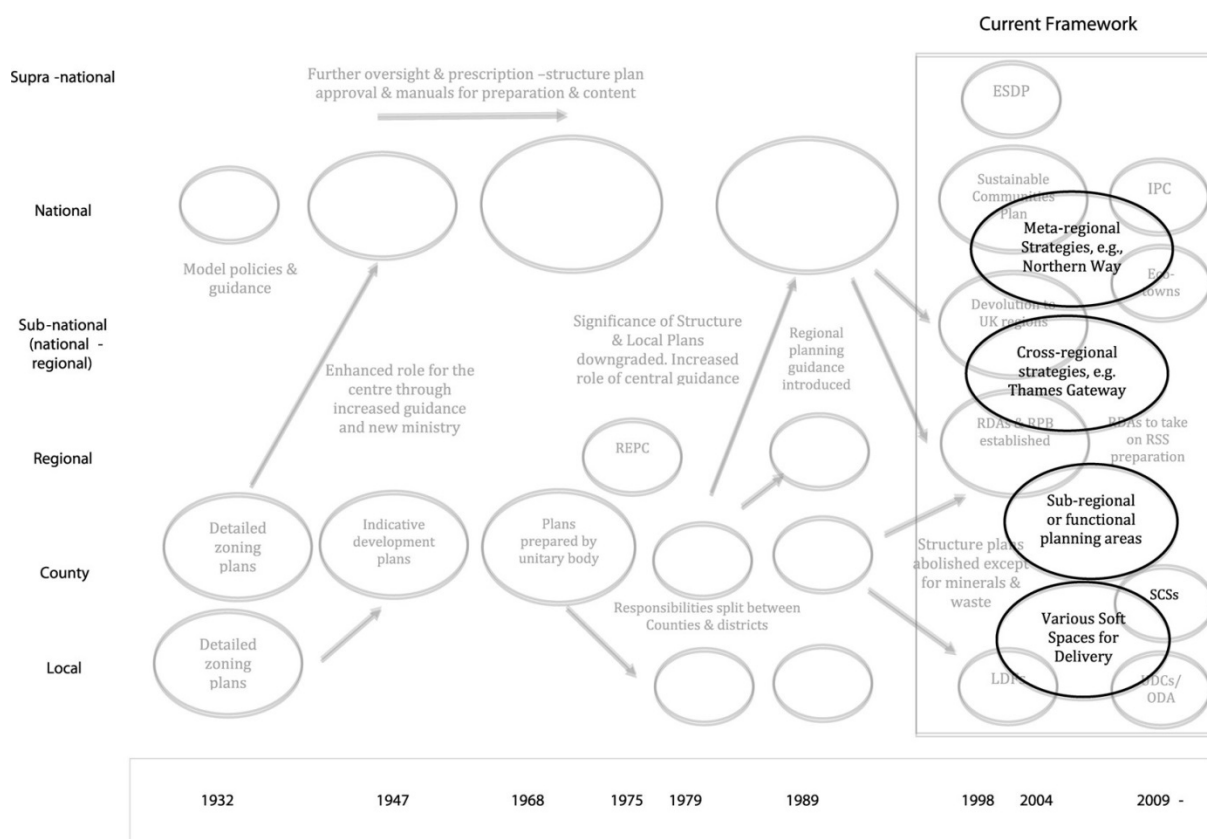
I denna uppsats kommer alltså governance fungera som teoretiskt perspektiv. Enligt Dannestam (2009:70) är det även som just teoretiskt perspektiv som begreppet bör tolkas. Eftersom begreppet är brett och har utvecklats i många olika riktningar (Dannestam, 2009:68) ska två ytterligare perspektiv presenteras, vilka utvecklats i ljuset av governance: (1) Soft spaces och (2) Strategiskapande. Att inkludera dessa perspektiv görs i en förhoppning av att ringa in governance bättre samt att bidra med en bild av vilka effekter debatten om begreppet har i samhället och i planeringen.

3.2 Soft spaces

Framväxten av governance har inneburit en uppluckring av gränser samt ett mer komplext och föränderligt politiskt landskap (Haughton et al., 2010:49). Denna utveckling har påverkat alla delar av den politiska eller policyskapande strukturen.

För att bryta sig loss från den tidigare byråkratiska, stela och långsamma strukturen har ett nytt begrepp myntats inom planeringsvärlden: soft spaces. Även om planering alltid kommer vara kopplat till geografiska gränser krävs ett nytt sätt att tänka om planeringen ska hänga med i en allt mer föränderlig och komplex värld där relationer inte alltid samordnas efter administrativa gränser. Planeringen måste anpassa sig till denna verklighet och hantera flera olika typer av rum eller miljöer där soft spaces är ett nytt sådant (Allmendinger och Haughton, 2009:619).

Det handlar dock inte om att all planering eller allt policyskapande måste ske i soft spaces utan endast att detta är ett alternativ till de klassiska styrstrukturerna (även kallat hard spaces) (Haughton et al., 2010:24; Allmendinger och Haughton, 2009:619). Planeringens roll i det nya landskapet handlar om att försöka binda ihop dessa nya rum eller strukturer med de klassiska strukturerna (Haughton et al., 2010:24). De klassiska rumsuppfattningarna och soft spaces är dock inte skilda utan hänger ihop och är sammanflätade med varandra (Allmendinger och Haughton, 2010:811). De behöver varandra för att fungera. Vad soft spaces erbjuder är ett nytt och kreativt sätt att tänka som kan komplettera invanda strukturer (Haughton et al., 2010:52). Målet med soft spaces är således endast att erbjuda ett komplement till de klassiska strukturerna. Ett försök att konceptualisera detta har gjorts i figuren nedan.



Figur 1. Den högra delen av bilden visar hur soft spaces kan ses som en alternativ arena mellan eller över de formella planeringsstrukturerna (Allmendinger och Haughton, 2010:810).

Soft spaces kan dels förstås som ett nytt rumsligt perspektiv vilket befinner sig utanför formella system och således uppmanar till en mer informell planering. Detta vittnar om ett nytt sätt att tänka där planeringen inte nödvändigtvis passar in i de stela

ramar vi skapat. Dels kan begreppet även förstås som en typ av governancenätverk utanför den ordinära planeringsprocessen. Här ses soft spaces som en plattform där det går att arbeta över administrativa och formella gränser (Olesen, 2012:911). Kontentan är alltså att soft spaces är ett flytande utrymme mellan formella processer där handlingar definieras av förhandlande, flexibilitet samt tolkning. Detta är ett resultat av processer som skapar nya nivåer inom planering (Stead och Pálné Kovács, 2016:24). Att det finns ett stort tolkningsutrymme i processer inom soft spaces skulle kunna bero på att det inte finns några regler eller tolkningsföreträden hur processer ska gå till. Detta får som konsekvens att processer är mycket mottagliga för politiska eller policyskapande processer som sker i omgivningarna (Olesen, 2012:920).

Det finns olika sätt att använda sig av begreppet soft spaces. Dels kan det förstås som ett funktionellt begrepp vilket både har bäring på en bättre lokal och regional koppling samt bättre ekonomisk utveckling från ett nationellt perspektiv. Begreppet kan också kopplas till motivation och flexibilitet. Soft spaces medger att planeringen till viss del kan gå snabbare genom att planerarna kan använda sig av andra verktyg eller metoder som inte skulle varit möjliga att använda i den ordinära inflexibla processen (Allmendinger och Haughton, 2010:811-812). Vissa hävdar även att soft spaces är ett bättre begrepp för att reda ut den geografiska omfattningen av olika problem eller möjligheter (Stead och Pálné Kovács, 2016:25).

Soft spaces kopplas ofta ihop med ett annat begrepp: fuzzy boundaries (översatt till svenska blir det ungefär diffusa gränser). Detta begrepp bygger, just som det låter, på att gränserna allt mer suddas ut och blir diffusa. Anledningen till detta är, precis som med soft spaces, att ett governanceperspektiv förespråkar ett mer flytande och flexibelt angreppssätt (Allmendinger och Haughton, 2010:811-812). Fuzzy boundaries ska alltså hjälpa till att bryta loss oss från de invanda mönster vilka utgjordes av långsamma och byråkratiska processer (Stead och Pálné Kovács, 2016:24).

Exempel av soft spaces kan hittas över hela Europa. I dessa exempel är det oftast inte någon offentlig myndighet som är huvudaktör bakom framtagandet av strategier. Istället finns myndigheter endast med i bilden för att främja och samordna offentliga och privata initiativ inom fysisk planering (Stead och Pálné Kovács, 2016:24). Danmark är ett sådant exempel. Som nämndes i forskningsöversikten har det genomförts en kommunsammanslagning i Danmark, samt en reformation av den regionala nivån vilket har inneburit att länen försvunnit och en ny icke-bindande regional nivå införts (Olesen, 2012:914-915). Detta har medfört ett mer komplext governancelanskap med en generellt svagare offentlig nivå. I de nya regionerna har nya soft spaces införts i form av nätverk. Tanken var att skapa en arena för att föra samman transportplanering med andra typer av utvecklingsplanering. Detta skulle fylla en lucka i det danska planeringssystemet och vara limmet mellan de formella arenorna. Exemplet visar dock att soft space-strukturer har haft begränsat inflytande i den formella planeringen. Vad strukturerna istället har bidragit med är arenor för dialog och mellankommunal samverkan. En lärdom som kan dras från det danska exemplet är att de traditionella governmentstrukturernas inflytande och vikt även inom soft spaces inte ska underskattas (ibid.:918-919).

Olesen (2012:920) höjer således ett varnande finger för att lägga allt för stor tilltro till soft spaces genom att hävda att det kan klara sig utan formella planeringssystem. Soft

spaces kan inte existera utan dessa. Med tanke på begreppets begränsade inflytande kanske soft spaces kan ses som en arena för att skapa eller rama in problembilder på ett mer effektivt sätt, men att dessa sedan måste föras över till de formella organen för att implementeras. Det behöver inte vara något negativt i detta, dock bör det uppmärksammas för att tydligare ringa in soft spaces och dess funktion.

Mycket av den kritik som riktas mot governance kan även riktas mot soft spaces och fuzzy boundaries. Risken med att frångå den formella planeringsprocessen är att insynen brister. Om allt fler beslut tas där insynen är bristfällig innebär detta även att den demokratiska legitimiteten minskar (Allmendinger och Haughton, 2010:812).

3.3 Strategiskapande

Mäntysalo et al. (2015:349-350) menar att det är samma samhällsliga förändringar som gett upphov till governanceboomen som också har genererat intresset för strategier och strategisk planering. Vad som är intressant är att dessa främst genereras utanför de formella planeringsförfarandena. Alltså i vad som skulle kunna tolkas som soft spaces (Stead och Pálné Kovács, 2016:24). Detta bekräftas även av Olesens studier av soft spaces i Danmark (Olesen, 2012:919). Hur kapitlet utvecklats hittills ger en bild av hur dessa tre perspektiv hänger ihop. Om governance är det övergripande perspektivet genom vilket vi ser allt som sker så kan soft spaces sammanfattas som en beskrivning av hur och var detta sker. I detta fall skulle strategiskapande kunna vara det som förklarar vad det egentligen är som uppstår.

Detta avsnitt ska behandla strategier och strategiskapande processer. Det är en typ av governanceprocess då strategierna syftar till att både kunna förhålla sig till en föränderlig kontext samt att kunna göra ett avtryck i samma kontext (Healey, 2009:440). Healey menar till och med att det är i den strategiskapande processen som planeringens samordnande och framåtblickande funktion i ett governanceperspektiv är som mest framträdande. Detta gör det till en av planeringens viktigaste funktioner (Healey, 1997:248). Det bör här påpekas att Healeys förklaring utgår från en ideal värld och kanske inte är en beskrivning av exakt hur världen egentligen ser ut.

Strategiernas funktion består delvis av att rama in och sammanfatta en situation för att den ska bli synlig i en governancekontext. De omvandlar en komplex och flytande situation med många olika nätverk av aktörer till en helhet. En slags ram skapas vilken kan få stort inflytande i många olika arenor om tillräckligt många övertygas av dess innehåll (Healey, 2007:25). Strategier är alltså en diskursiv ram inom vilken relationer, värden och prioriteringar förklaras. Visserligen är de en förenkling av verkligheten men de erbjuder organiserings- och prioriteringsprinciper (Healey, 1997:244). Strategier är dock inte samma sak som strategiskt tänkande även om strategier kan komma från en process med strategiskt tänkande. Detta handlar istället om att tolka händelser eller möjligheter efter hand med helhetens bästa i åtanke (Healey, 2007:30). Det handlar om att prioritera utefter vad som verkligen är viktigt och att göra avvägningar för att endast behandla det som är viktigast (ibid.; Healey, 2009:440). Här handlar det i grunden om att på ett rättvist och strukturerat sätt hantera problem och utmaningar (Healey, 2009:440). Detta kan göras genom att identifiera ett antal nyckelfrågor vilka genereras i en utvärdering av styrkor, svagheter och trender samt vilka resurser som finns tillgängliga i omgivningen (Albrechts, 2004:747).

Eftersom strategier är en förenkling av verkligheten har de som initierar processen även en moralisk skyldighet. De måste noggrant beakta de konsekvenser som strategierna kan ha. Eftersom vissa beslut kommer prioriteras över andra finns det även en viss moralisk aspekt över hur dessa prioriteringar ska göras, vem de ska gynna och varför (Healey, 2009:442, 450). Strategier är även något som skapas av någon aktör eller några aktörer. Det kan vara värt att betona att även detta har betydelse. Vem är det egentligen som har ”makten” att säga eller peka ut vissa saker?

Strategiskapande är en krävande process då det förutsätter att de som initierar den har ett förhållningssätt där de bortser vad som är bäst för dem själva och istället utvärderar och tolkar situationen som helhet; vad som är positivt och negativt och vad som kan förändras. De som deltar i processen måste vara öppna för stora förändringar. Det handlar inte bara om att ta gemensamma beslut utan även om att ändra sin världsbild (Healey, 1997:244-245). Med betoning på förändring brukar strategiskapande benämnas som en transformativ process (Healey, 2009:440). Men att helt bortse från sina egna intressen är inte alltid helt enkelt för aktörerna (Newman, 2008:1377-1378). I processen ligger även stort fokus på hur relationer hanteras: hur aktörer kommer samman och bygger upp en gemensam förståelse och tillit till varandra. Tillsammans utvecklas ett nytt sätt att tänka och ett nytt angreppssätt för platsens utveckling. Det är viktigt att denna samverkan utvecklas i en positiv anda och är en grund för gemensamma åtaganden då strategierna annars riskerar att bli tomma löften (Healey, 1997:247-249). Det är således en social produkt (Healey, 2009:441).

Strategiskapande är en process i vilken det skapas en tydlig vision eller bild om hur framtiden ska se ut. Dessutom förklaras vilka åtgärder som måste till för att framtidsbilden ska implementeras. Tillsammans blir det en ram som ska guida beslut. Denna beskrivning vittnar om att strategisk planering inte är endast ett verktyg eller koncept utan flera olika. Vilka verktyg som ska användas och vilket genomslag det kommer få beror på varje enskild situation. Här är det vidare viktigt att det handlar om långsiktiga och realistiska visioner (Albrechts, 2004:747-748). Strategier erbjuder således en tydlig bild för hur aktörer ska agera i enlighet med dem. Det handlar dock inte om en strukturerad process genom vilken strategier skapas. Istället är det en process som går fram och tillbaka genom olika strukturer av aktörer (Healey, 2009:441). Den strategiska ramen kan utvecklas långt in i processen eller förändras under processens gång. Det handlar inte bara om att addera olika delar till en helhet, det är mer komplext än så. Men det innebär att hela tiden ha ett systematiskt tankesätt, speciellt på hur olika relationer mellan aktörer kopplas samman (ibid.:450).

En framgångsrik strategi är den som kan övertala andra aktörer att byta riktning i enlighet med denna (Healey, 1997:267). Detta är viktigt för strategins överlevnad då viktiga aktörer i processen som anammar den kan ge ”makten” som behövs för att den ska implementeras i en institutionell struktur (ibid.:245). För att få en bred uppslutning av medverkande aktörer krävs att problembilden grundas i självupplevelser (ibid.:268). En bra strategi måste även vara resultatnriktad med fokus på beslut och implementering (Albrechts, 2004:747).

Strategiskapande handlar således inte bara om avgränsning, det handlar även om att bygga upp en bild av hur världen ser ut – ett ramverk. Det är ett sätt att konstruera synen på världen genom vilken alla intryck ska filteras. Här kan vi se Dannestams

kritik mot governance i praktiken. Som presenterades ovan menar Dannestam (2009:73) att governance inte är ett neutralt organiseringsätt. Eftersom strategiskapande är en governanceaktivitet går det att se att den kritiken är befogad då strategiernas ramverk är ett tydligt ställningstagande för eller emot vissa saker. Att skapa en syn på världen innebär att lyfta fram vissa saker till förmån för andra, något som inte kan anses som en neutral process.

”Friheten” från det formella planeringssystemet innebär även stora legitimitetsproblem för strategier och strategiskapande. Det finns i och med detta inga garantier för vem som får delta i processen, vem som har ansvarsskyldighet eller att processen sköts på ett rättvist sätt. Detta betyder inte alltid att det är en dålig process med dålig insyn, snarare ligger problemet i att det är planerarna eller politikerna som kan bestämma vem som får eller inte får delta (Mäntysalo et al., 2015:351). Strategier måste vara brett förankrade för att vara legitima. Dock är även detta en tolkningsfråga eftersom en bred förankring kan se olika ut från fall till fall (Healey, 1997:246-247).

3.4 Kapitelsammanfattning

Det teoretiska perspektivet som används i denna uppsats grundar sig i governance. Governance betecknar en utveckling där den offentliga styrningen förändrats. Det talas till exempel om en övergång från government till governance. Begreppet kan brett ses som ett ramverk för att beskriva relationer mellan offentliga myndigheter, marknadskrafter och civilsamhället. Det är ett nytt sätt att se politisk styrning i vilket det utvecklats nya former av samspel, ofta i form av nätverk. Det innebär ett mer flexibelt sätt att angripa problem eller forma relationer. Det finns dock viss kritik att rikta mot governance, inte minst bristande demokratisk förankring, bristande insyn och svårigheter med ansvarsutkrävande.

Framväxten av governance har inneburit en uppluckring av gränser samt ett mer komplext och föränderligt politiskt landskap. Denna utveckling har bidragit till framväxten av begreppet soft spaces. Detta begrepp beskriver en utveckling vilken ämnar bryta sig loss från de traditionella stela och byråkratiska strukturerna. Det innebär ett nytt och kreativt sätt att tänka. Soft spaces är ett slags flytande utrymme mellan de traditionella planeringsstrukturerna där förhandling, flexibilitet och tolkning är tre centrala begrepp. Nya arenor skapas mellan de traditionella strukturerna och här kan aktörer komma samman i nya konstellationer. Begreppet ska inte ses som ersättare till den traditionella rumsuppfattningen eller planeringsförfarandena, utan endast som komplement.

Strategier innebär att rama in och sammanfatta en situation så att den blir synlig i en governancekontext. Strategier är diskursiva ramar vilka förklarar relationer, värden och prioriteringar. Även om det är en förenkling av verkligheten så erbjuder strategier organiserings- och prioriteringsprinciper. Det är inte bara en slags vision av hur utvecklingen ska ske, utan inkluderar även implementeringsåtgärder för att uppnå den önskvärda framtiden. De tre teoretiska begreppen relaterar till varandra. Governance är det övergripande perspektivet genom vilket alla processer betraktas. Soft spaces är i detta perspektiv en beskrivning av hur och var processerna sker. Strategiskapande är i sin tur en förklaring av vad det är som uppnås i många governanceprocesser.

4. Forskningsdesign, metoder och metodologisk diskussion

Forskningsdesignen för denna uppsats utgörs av en fallstudie. För att samla in material har dokumentstudier och semi-strukturerade intervjuer använts som metod. Bearbetningsmetod av materialet har vidare varit en kvalitativ innehållsanalys. En metodologisk diskussion kommer föras i samband med att forskningsdesignen och metoderna förklaras utförligare. Metodologin är det som binder samman teorin med metoderna och förklarar de principer som ligger till grund för studien (Bjereld et al., 2009:109). Operationalisering, validitet och reliabilitet är begrepp som är centrala för ett metodologiskt tänkande (ibid.:111).

4.1 Fallstudie

Denna uppsats har fallstudie som forskningsdesign. Det finns två olika former av fallstudier: enfallsdesign och flerfallsdesign. Precis som namnen avslöjar handlar det om en eller flera enheter ska studeras. I denna studie har en enfallsdesign valts med hänvisning till att fallet som ska studeras ska ingå i någon av följande kategorier: kritiskt, extremt, typiskt, uppdagande eller longitudinell (Yin, 2007:61-63). En fallstudie har fokus inställt på att studera en enda enhet i syfte att kunna göra en djupare undersökning. Själva fallet kan variera kraftigt i karaktär då det kan utgöras av allt från en händelse, en organisation, en plats eller en process (Bryman, 2011:73-74, 79; Flyvbjerg, 2006:2). Vad som dock är helt avgörande för att det ska gå att betrakta som ett fall är att det är isolerat från sin omgivning med tydliga gränser (Merriam, 1994:58-59; Denscombe, 2016:91-92). Fallet ska även vara något som förekommer och kan studeras naturligt. Målet är inte att försöka ändra eller kontrollera variabler såsom i ett experiment (Yin, 2007:31). Bryman (2011:74-76) visar att det finns många likheter mellan fallstudier och tvärsnittsdesigner. Vad som dock är utmärkande för fallstudier är att det är fallet i sig som är av intresse för studien. Målet är här att lyfta fram det specifika i fallet och genomföra en intensiv studie på endast detta fall.

En fallstudie kan ha flera olika syften; allt från att beskriva, utforska och förklara (Yin, 2007:21). Vad som dock samlar alla fallstudier är målet om att inte endast visa vad som händer, utan även förklara varför det inträffade skett. Fallstudien tar ett helhetsgrepp om situationen snarare än att bara studera utvalda delar. Detta gör att samband och underliggande orsaker kan redas ut (Denscombe, 2016:92-93, 95). Fallstudier förknippas ofta med kvalitativa metoder men detta är inte nödvändigt, även kvantitativa metoder kan användas (Bryman, 2011:74).

Kritik som ofta lyfts mot fallstudier är att det inte går att generalisera utifrån ett enda fall eller att de generaliseringar som görs inte är trovärdiga (Yin, 2007:28; Flyvbjerg, 2006:8). Dock finns det de som ifrågasätter detta påstående. Flyvbjerg (2006:2) menar att även om fallstudier handlar om att studera ett enda fall för att få detaljerad kunskap är det inte sant att det inte går att dra generella slutsatser kring andra liknande fall. Beroende på vad som studeras och hur studieobjekt väljs ut kan fallstudiens förmåga att dra generella slutsatser påverkas (Flyvbjerg, 2006:8-9). Huruvida resultat kan

generaliseras till att även gälla andra fall beror mycket på i vilken utsträckning det går att överföra till liknande situationer. I varje fall finns det unika aspekter, precis som mer generella aspekter. De generella aspekterna kan bilda kategorier efter vilka vi kan dela in olika studieobjekt. Om det exempelvis är en lågstadieskola som undersöks så finns det även andra lågstadieskolor som alltså ingår i samma kategori. Ju fler detaljer som forskaren berättar om fallet kan alltså avslöja sådana generella aspekter som gör att fynden från fallstudien kan vara överförbara till andra fall i samma kategori (Denscombe, 2016:101-103).

Generalisering är dessutom inte heller den enda formen för vetenskap. Även en djupgående och beskrivande redogörelse av ett fall kan vara av betydelse för andra efterföljande vetenskapliga studier. Att därför säga att dessa typer av studier inte kan bidra med vetenskaplig kunskap stämmer inte. Fallstudier är exempelvis utmärkta designar för att testa en teori genom falsifiering. Att studera ett fall på djupet innebär att fall som inte stämmer överens med teorin kan uppmärksammas och således falsifiera teorin (Flyvbjerg, 2006:10-11). Yin menar även att målet med en fallstudie är att ”utveckla och generalisera teorier”, inte att ”beskriva frekvenser” (Yin, 2007:28). Fokus ligger på information och djup och inte på kvantitativa tal.

Ytterligare en kritisk aspekt som tenderar att riktas mot fallstudier är att de anklagas för att vara deskriptiva och berättande samt att fokus främst ligger på processen och inte på slutresultatet. Detta skulle göra fallstudier olämpliga för analyser eller utvärderingar enligt kritikerna. För forskaren däremot upplevs detta inte som ett problem utan snarare som ett tecken på att det finns en djup problematik (Flyvbjerg, 2006:21). Vidare är det inte heller önskvärt att sammanfatta fallstudien då den ska läsas i sin helhet för att förstås (Ibid.:22, 25-26). I denna uppsats kommer fallet studeras genom vissa teoretiska perspektiv och även testas med analytiska kategorier. Detta gör att analysen styrs efter vissa förbestämda aspekter vilka styr vad som behandlas. I och med detta kan onödiga beskrivningar undvikas.

Val av fall

När objektet för fallstudien utses finns det oftast ett stort antal möjliga objekt som skulle kunna studeras. Här väljs ett (eller ett fåtal) objekt ut med hänvisning till kända attribut hos objektet (Yin, 2007:104). Det handlar alltså inte helt om ett slumpmässigt urval. Det fall som studeras måste vara av relevans för studien och således besitta vissa egenskaper (Yin, 2007:104; Denscombe, 2016:96-97). Vad som är av relevans beror på undersökningens frågeställning och fokus (Denscombe, 2016:96-97).

Fallstudier utnyttjar de indelningar som finns naturligt (Denscombe, 2016:103). Att använda de administrativa gränser som finns i form av län/regioner som finns i Sverige var därför självklart för denna studie. Kritik som kan riktas mot fallstudier är att det kan vara svårt att definiera fallets gränser utifrån vilka dokument som ska inkluderas och vilka som inte ska det (ibid.:104; Merriam, 1994:58-59). För denna studie har det på förhand gjorts tydligt vilken typ av dokument som är av intresse, just för att undvika denna problematik. Detta diskuteras vidare nedan.

Som nämndes ovan finns det olika sätt att välja objekt att studera. För denna studie har ett fall valts på grund av sin typiska karaktär. Fallet är Region Örebro län och det utgör inte ett extremt eller avvikande fall då det inte har några extraordinära

egenskaper. Det är således ett bra exempel för att studera situationen i ett ”vanligt” tillstånd (Yin, 2007:62; Bryman, 2011: 77). Det har även egenskaper som kan kännas igen i andra delar av landet med både större och mindre orter samt en tydlig central och perifer del. Detta är egenskaper som gör att generalisering till andra liknande fall skulle kunna vara enklare (Yin, 2007:62; Bryman, 2011: 77).

Vid val av fall har informella samtal med tjänstemän på Boverket förts för att få en överblick av aktuella regionala processer. De har i egna undersökningar sett att Region Örebro län utvecklat den regionala planeringen mycket på senare tid. Regionen har även arbetat mer med att få in en fysisk dimension i planerna. Dessutom har de även arbetat med att få en bättre interaktion med kommunerna. En viktig aspekt när fallet skulle väljas ut var just att regionen skulle ha något dokument eller process som anammat ett rumsligt perspektiv på frågorna. Att regionen även arbetar aktivt med att utveckla samverkansprocessen innebär att det kan finnas både positiva och negativa aspekter som aktörerna ser med processen. Utifrån detta ansågs Region Örebro län som ett passande val för studien. Även om det är ett enda fall som studeras kan det finnas flera olika analysenheter inom detta fall (Yin, 2007:64). Så är det i denna studie. I det valda fallet kommer flera olika organisationer att studeras. Vilka dessa är och hur de valts framkommer i beskrivningen av metoderna.

En oväntad positiv aspekt var att flera av kommunerna i regionen gått ihop i gemensamma kommunalförbund för samhällsplaneringen. Eftersom uppsatsens utgångspunkter till stor del ligger i att studera relationer och samband ökar detta komplexiteten i fallet. Bryman (2011:77) anser att fallstudier som fokuserar på typiska fall är användbara för att studera sociala relationer. Då governancebegreppet och dess närliggande begrepp utgör uppsatsens teoretiska ansats medförs fokus på relationer, samband och institutionella ramverk. Dessutom är uppsatsens problemformulering fokuserad på hur den regionala planeringen produceras i sociala relationer. Detta gör således fallstudien lämplig som forskningsdesign för uppsatsen.

4.2 Metoder

Fallstudien tillåter forskaren att använda många olika typer av metoder, både kvantitativa och kvalitativa. Fallstudien uppmanar att flera olika metoder kombineras, en så kallad triangulering (Yin, 2007:125-126). Bakom triangulering finns ett antagande om att går att göra en bredare undersökning om något studeras ur olika perspektiv. Genom att studera något ur flera vinklar ökar även träffsäkerheten och tillförlitligheten i resultaten. Detta beror på att olika resultat kan komplettera eller stärka varandra (ibid.:126). Alla metoder har starka och svaga sidor. Genom att använda flera olika metoder kan olika svaga sidor kompenseras. Att ha olika metoder gör det möjligt att använda sig av de starka sidorna i respektive metod utan att de svaga sidorna behöver dra ner helhetsbetyget (Denscombe, 2016:230). Det är däremot inte alltid så att ju fler metoder desto bättre blir resultatet då fler metoder även innebär en mer kostsam process (Yin, 2007:128).

De metoder som kommer användas för att samla in material i denna uppsats är semistrukturerade intervjuer och dokumentanalys. På det insamlade materialet kommer sedan en kvalitativ innehållsanalys att genomföras. Nedan beskrivs mer ingående hur metoderna använts i studien.

4.2.1 Semistrukturerade intervjuer

Kvalitativa intervjuer är en välanvänd metod. Här är det människors åsikter eller synpunkter som forskaren är intresserad av, något som gör att det passar in väl som metod för denna studie. Detta skiljer sig från kvantitativa undersökningar där fokus främst är riktat mot forskarens intressen. Detta innebär att målet är att få så detaljerade svar som möjligt på de frågor som ställs (Bryman, 2011:412-413).

Intervjuer kan vara en kostsam metod att använda, både tidsmässigt och ekonomiskt. Det tar lång tid att behandla materialet efter en intervju och om intervjupersonerna befinner sig långt bort eller spridda från varandra kan det innebära många och långa resor. På grund av detta bör det noga övervägas när det är lämpligt att använda sig av intervjuer som metod. I småskaliga projekt kommer det främst löna sig att använda sig av intervjuer när det gäller komplexa problem, information som inte går att få tag på annat sätt eller när något ska studeras på djupet för att reflektera åsikter, känslor och erfarenheter (Denscombe, 2016:264-265). När forskaren är ute efter djupgående och detaljerad information är kvalitativa intervjuer således en bra metod (Trost, 2010:32). Det har således ansetts vara en relevant metod för denna studie. Eftersom det även är ett litet projekt har semi-strukturerade intervjuer använts (Denscombe, 2016:265).

Semi-strukturerade intervjuer är ett mellanting mellan ostrukturerade och strukturerade intervjuer. Forskaren går efter en lista med ämnen och frågor – en intervjuguide. Det är dessa frågor som styr intervjun och ska besvaras av intervjupersonen. Dock finns en betydande flexibilitet i vilken ordningsföljd som frågorna kommer i och hur frågorna utvecklas. Eftersom frågorna är öppna styr den intervjuades svar och utläggningar i vilken riktning intervjun går. Det ligger stort fokus på att den som intervjuas ska få utveckla sina svar och forskaren anpassar sig därefter (Bryman, 2011:413-415). Detta gör metoden lämplig för denna studie.

Intervjuerna som genomförts i denna studie har alla varit personliga intervjuer där bara en forskare och en informant deltagit. Anledningen till att inga gruppintervjuer genomförts är främst på grund av att det i dessa intervjuer är lättare att någon hamnar utanför och inte får komma till tals eller föra fram sina synpunkter (Trost, 2010:67). Intervjuerna har valt att göras via telefon, främst på grund av att det gör det möjligt att intervju de personer som önskades samt att kunna sprida ut intervjutillfällena för att ge tid för reflektion mellan intervjuerna. Telefonintervjuer har både fördelar och nackdelar. Till fördelarna hör att det finns belegg för att responsen inte skiljer sig nämnvärt från intervjuer som görs ansikte mot ansikte. Det kan även vara lättare för informanterna att svara på känsliga frågor när de inte behöver vara i samma rum som forskaren. En nackdel är dock att det inte går att registrera den icke-verbala kommunikationen, såsom gester, vid telefonintervjuer. Denna typ av intervjuer kan även vara speciellt utsatt för störningar och det kan finnas svårigheter i att spela in samtalet. Sammanlagt är dock intervjuer via telefon en effektiv metod eftersom den genererar mycket data samtidigt som tid för resor sparas in (Bryman, 2011:432-433).

En intervjuguide har använts under intervjuerna. Frågorna har utformats för att besvara uppsatsens frågeställningar. För att inte styra intervjupersonerna är frågorna öppet utformade och inte ledande (Bryman, 2011:419). Frågorna har även delats upp i huvud- och följdfrågor för att intervjupersonen först ska ha chans att fritt utveckla sitt

resonemang och därefter få följdfrågor ifall något fortfarande inte behandlats. Även om intervjufrågorna följer varandra i en viss ordning ändrades ordningsföljden efter hur intervjun med varje individuell intervjuperson utvecklade sig (ibid.). De två intervjuguider som användes finns i bilaga 2 och 3.

Ljudupptagningar av intervjuerna har gjorts för att kunna transkribera dem efteråt. Detta är ett bra sätt att dokumentera vad som sägs under intervjun eftersom det tillåter forskaren att efteråt kontrollera vad som sagt samt hur det sagts. Då forskaren vid intervjuer både ska vara uppmärksam på vad intervjupersonen säger och kunna ställa följdfrågor är det i princip nödvändigt att spela in den om forskaren ska kunna hålla fokus. En ljudinspelning är således en stor hjälp vid intervjuer (Kvale och Brinkmann, 2014:218-219; Bryman, 2011:428). En vanlig invändning mot inspelningar är att det kan hämma informanterna. Dock brukar detta inte lyftas fram som något stort problem så länge inspelningen sker på ett smidigt sätt (Trost, 2010:75). I detta fall spelades själva telefonsamtalet in och informanterna märkte således ingen skillnad mot att prata i telefon som vanligt. Detta kan ha förminskat effekten en mikrofon skulle haft.

Vid en av de genomförda intervjuerna har inte ljudupptagning kunnat genomföras. I det fallet var det nödvändigt att föra noggranna anteckningar för att få en dokumentation av det som sades under intervjun (Bryman, 2011: 429). Anteckningar av detta slag är mer utsatt för minnesförvrängningar och tolkningar och kan således endast ses som en kompromiss när ljudinspelning inte är möjlig. Anteckningar har dock förts under tiden intervjun pågick och en sammanfattande text skrevs direkt efter intervjun avslutades. Detta för att kunna göra en så korrekt dokumentation som möjligt av vad som sades (Denscombe, 2016:281).

Något som bör beaktas i samband med intervjuer är intervjuareffekten. Detta innebär att forskarens identitet har en inverkan på den person som intervjuas, något som kan påverka vilka svar som framkommer. Om intervjupersonerna upplever sig bli besvärade finns det en risk att de anpassar sina svar efter vad de tror är målet med studien (Denscombe, 2016:270-271). Även om intervjuerna i detta fall genomfördes via telefon finns det fortfarande personliga aspekter om forskaren som avslöjas. Eftersom de som intervjuats även delgivit information om projektet har de även vetskap om att "forskaren" i det här fallet är student. För att forskaren ska minimera sin egen inverkan bör denne vara så neutral som möjligt (ibid.:271-272).

Vidare är validiteten i intervjuerna även något som kan ifrågasättas. Det kan ibland vara svårt att avgöra om intervjupersonen talar sanning eller inte (Kvale och Brinkmann, 2014:301). Det kan också finnas ett glapp mellan vad som sägs och vad som sedan faktiskt görs (Denscombe, 2016:285-286, 289). En vanlig problematik är även att intervjupersonerna glömmer bort information, att de ger information som de tror att forskaren vill ha eller att de försöker ställa sig själva i bättre dager (Savin-Baden och Howell Major, 2013:371). Eftersom intervjuerna har ett visst syfte kan det tänkas att intervjupersonerna är noga med att tänka på det budskap de sänder ut. Detta skulle kunna få dem att utelämna vissa saker och betona andra. Ett sätt att avhjälpa detta är att använda sig av triangulering då informationen från intervjuerna kan kontrolleras mot annan information som resulterat ur andra metoder, i det här fallet dokumentstudier (Denscombe, 2016:285-286, 289).

Att validera materialet är vidare något som är upp till forskaren att göra genom att noga kontrollera och ifrågasätta det (Kvale och Brinkmann, 2014:213). Att intervjuer ändå ansetts som en relevant metod beror på att studien ämnar undersöka hur den regionala planeringen motiveras och hur intressen framställs och prioriteras. Eftersom dessa processer ofta grundar sig på en muntlig dialog kan det vara svårt att få fram all tillgänglig information från skrivna dokument. Aktörernas tankar och bilder av processen kan således komplettera den bild som offentliga dokument ger.

Vid intervjuer är frågan om reliabilitet extra relevant. Under en intervju skapas en relation mellan forskaren och intervjupersonen och den personkemi som utvecklas dem emellan kan ha betydelse för vilka svar som forskaren får av intervjupersonen. Här kan det således vara svårt att testa intersubjektiviteten (Bjereld et al., 2009:115-116). Dessutom kan det vara negativt att fokusera för mycket på reliabiliteten då det kan hämma forskarens kreativitet (Kvale och Brinkmann, 2014:296).

Urval av intervju personer

Tidsplanering är något ytterst viktigt inom vetenskapliga studier. Det är lätt att undersökningar drar ut på tiden då nya saker upptäcks (Bjereld et al., 2009:121). Eftersom denna uppsats har en mycket strikt tidsram har ett urval av vilka delar som ska studeras behövts göras även inom regionen. För att både ha tid att göra djupgående studier (vilka är syftet med en fallstudie) och för att ha tid att behandla även oförutsedd information har 6 organisationer inom regionen valts ut: Region Örebro län, Örebro kommun, Karlskoga kommun, Sydnärke byggförvaltning, Degerfors kommun samt Samhällsbyggnad Bergslagen. Två personer har intervjuats från Region Örebro län. I övriga fall har endast en tjänsteman intervjuats från varje organisation. Utöver detta urval har även en intervju av en tjänsteman på Boverket genomförts.

Studien bygger på ett icke slumpmässigt urval av intervju personer. Detta är ett såkallat målinriktat urval då det anpassats efter forskningsfrågorna. Urvalet av informanter görs efter deras relevans för studiens frågeställningar (Bryman, 2011:434). Eftersom denna uppsats bland annat vill undersöka intressen och drivkrafter hos olika aktörer i den regionala planeringsprocessen har intervju personerna valts ut med hänvisning till deras medverkan i den regionala planeringsprocessen. Det finns dock ett undantag i och med tjänstemannen på Boverket. Denna person har intervjuats med hänvisning till sin förmåga att ge information om hur den regionala planeringen ses ut ett nationellt perspektiv. Detta kan ställas i kontrast mot de andra regionala och kommunala perspektiv som framkommer i studien.

Det är svårt att på förhand veta hur många som anses nödvändigt att intervju (Bryman, 2011:436). Eftersom denna undersökning har en kort tidsram har även funnits begränsad tid till att utvärdera detta efterhand. Således har en uppskattning gjorts av en lämplig storlek på urvalet av intervju personer baserat på uppsatsens syfte (Kvale och Brinkmann, 2014:143). Urvalet har även gjorts med hänvisning till exempelvis kommunernas storlek för att representera både små och stora kommuner. En avgränsning har gjorts till att endast intervju tjänstemän i de olika organisationerna och alltså inte politiker. Detta har främst gjorts med hänvisning till uppsatsens syfte och att intervju personerna bör vara insatta i den regionala

planeringsprocessen samt i processen att ta fram strukturbilder. Det är dock även en avgränsning med tanke på uppsatsens tidsram.

Med hänvisning till intervjupersonernas integritet har namnen valts att censureras i denna studie. I fall där intervjupersonerna kan vara lätta att identifiera är det en lämplig åtgärd (Kvale och Brinkmann, 2014:228). Detta för att undvika att någon ska känna sig utpekad eller lida någon skada på grund av sin medverkan. Intervjupersonerna kommer således benämnas med nummer: I1, I2, I3 och så vidare (I = intervjuperson). Personerna har även blivit tillfrågade om de samtycker till att intervjun spelats in, både innan själva intervjun samt vid intervjutillfället.

Som resonemanget snuddat vid innan är det viktigt att vara kritisk mot den information som framkommer vid intervjuer. Intervjupersonerna är tjänstemän vid en region eller kommuner och i egenskap av detta kan de ha ett visst budskap de vill sända ut. Det som framkommer är en bild av vad de vill att omgivningen ska tro om dem eller se hur de uppfattar processen. Möjligheten finns även att studiens frågeställningar eller syfte kan ha lett intervjupersonernas svar i en viss riktning.

4.2.2 Dokumentstudier

Studier av dokument skiljer sig från intervjuer då det här istället är intressant att se vad som skrivits och dokumenterats istället för vad som sägs. Här är det alltså dokument som utgör datakälla för analysen. Utgångspunkten är här att en djupare analys av dokumentet kan ge mer information än det som endast står skrivet. Vid analys av dokument tolkas således även vad som ”står mellan raderna” för att hitta dolda innebörder. Att dokument är något som är bestående är också viktigt för sammanhanget. Det är något som sparats i en viss form och alltså inte förändras (Denscombe, 2016:319-320). Dokumenten skulle således kunna ge en annan bild av vad aktörerna lägger för begrepp och intressen i den regionala planeringsprocessen än vad intervjuerna ger. En fördel med dokument är att de är relativt enkla att få tag på och att de innehåller mycket information. Det är även en kostnadseffektiv metod (ibid.:338-339).

Det finns dock vissa saker att se upp med vid dokumentstudier. Dokument kan innehålla fel och ska inte uppfattas som någon exakt beskrivning av verkligheten (Yin, 2007:113). Vid val av dokument är det således av stor vikt att utvärdera dokumentens validitet. Här finns fyra kategorier att kontrollera: autenticitet, trovärdighet, representativitet och meningsfullhet/tydlighet. Här kan det vara bra att kontrollera vem som skrev det och i vilket syfte (Bryman, 2011:489; Denscombe, 2016:326).

Det finns olika uppfattningar om vilken verklighet som dokumenten förmedlar. Vissa menar att dokument kan användas för att säga något om den bakomliggande organisationens verklighet eller kultur. Andra menar istället att dokument är en bild av vad skaparna bakom det ville uppnå och till vem de ville nå ut. Ett dokument har enligt denna syn alltid en kontext, vilken delvis byggs upp av andra dokument som det refererar till. Detta är således ingen objektiv bild av det som studeras. Bakom en skriven text finns alltid ett specifikt syfte, det är ingen avspegling av verkligheten. Att tro att dokument ligger närmare sanningen än exempelvis intervjuer behöver således

inte vara fallet. Det är därför en god idé att kombinera dokumentstudier med andra metoder (Bryman, 2011:501-503).

I denna studie ligger intresset i att se hur organisationen tänker kring vissa frågor och hur de ställer sig till den regionala planeringen. Vad dokumentstudien ämnar tillföra är alltså den verklighet som kan förmedlas via den skrivna texten. Här är båda de ovanstående inriktningarna av intresse då både den bakomliggande organisationens kultur och vad dokumentet är ämnat att uppnå kan bidra med att säga något om hur drivkrafter och intressen förmedlas i den regionala planeringsprocessen.

Vid insamling av data har först de kommunala och regionala dokumenten samlats in och studerats. Därefter har intervjuerna genomförts. Intervjufrågorna till intervjuerna har dock skrivits innan all insamling av data påbörjades, det föregick således även insamlingen av dokumenten. Efter materialet var insamlat genomfördes en kvalitativ innehållsanalys på alla dokument och transkriberade intervjuer samtidigt. Hur detta gjordes ska närmare förklaras i del 4.2.3.

Både intervjuer och dokumentstudier är primärdata eftersom det är data som samlats in för just denna studie (Halvorsen 1992: 63, 72). I och med att dessa data samlats in med hänvisning till studiens syfte stärks reliabiliteten i materialet (Halvorsen 1992: 42).

Urval av dokument

Det finns många olika typer av dokument (Yin, 2007:113). En kritik som kan riktas mot dokumentstudier är att dokument inte behöver vara trovärdiga (Denscombe, 2016:339). I denna studie har endast skriven text inkluderats i form av offentliga handlingar från kommuner och regionplaneorgan. Närmare bestämt har kommunala översiktsplaner, den regionala utvecklingsstrategin, den regionala översiktsplanen samt länstransportplanen inkluderats. Då de inkluderade dokumenten är offentliga dokument från kommuner och från Region Örebro län anses att de är autentiska, trovärdiga och representativa, utifrån de fyra validitetskategorierna ovan. Dokumentens innebörd anses även den vara tydlig, och dokumentanalysen har även försökt fokusera på om det finns någon information som förmedlas mellan raderna.

De studerade dokumenten har förstås ett syfte som bör beaktas. Det är kommunala och regionala dokument fokuserade på att förmedla en positiv bild av utvecklingen på den aktuella platsen. Det är inte endast vägledande dokument utan kan även ses som dokument tänkta för att marknadsföra exempelvis en kommun, vilken kan vara fallet med en översiktsplan. De bör således påpekas att det inte är en exakt avbild av verkligheten utan endast en del av denna, som beskrevs ovan.

Ett val har gjorts att läsa alla kommuners översiktsplaner även om inte alla kommuner kommer att intervjuas. Detta är för att få en tydligare bild av vad som skrivits på kommunal nivå gällande det regionala samarbetet i Region Örebro län. Även i detta fall har det handlat om ett målstyrt urval av dokument där val har gjorts med hänvisning till deras relevans för forskningsfrågorna (Bryman, 2011:350). Urvalet av dokumenten har även gjorts med hänvisning till om dokumenten har strategiskt fokus och kan säga något i allmänhet om synen på den regionala planeringen. Dock ska göras tydligt att endast de dokument som kunnat bidra med något till studien

inkluderats i källmaterialet. Även om exempelvis alla översiktsplaner har studerats är det inte alla som kunnat ge relevant information, något som medfört att de inte inkluderats i källförteckningen.

4.2.3 Kvalitativ innehållsanalys

För att analysera det insamlade datamaterialet har kvalitativ innehållsanalys valts som metod. Eftersom de båda metoderna för att samla in data har genererat eller innefattat skriven text (dokument och transkribering av intervjuer) har en kvalitativ innehållsanalys gjorts på allt material. Innehållsanalys lämpar sig för alla typer av dokument (Krippendorff, 2004:19). Analysen går ut på att beskriva ett ”kommunikativt budskap” med en viss systematik (Merriam, 1994:128). Detta innebär att olika bakomliggande teman undersöks i texten. Det ska således vara ett verktyg för att ta fram dolda budskap som finns i texten. Dessa dolda budskap kanske inte är medvetet placerade där men istället en bild av oavsiktliga budskap som smugit sig in i texten (Bryman, 2011:505). Eftersom studien ämnar undersöka hur den regionala planeringsprocessen ses ur olika perspektiv beroende på vilken aktör som tillfrågas är det av intresse både vad som sägs uttryckligen och eventuella underliggande budskap. Metoden kan således hjälpa till att problematisera resultaten.

En distinktion görs ofta mellan kvalitativ och kvantitativ innehållsanalys. En kvantitativ innehållsanalys innebär att en text eller annat dokument kvantifieras genom att räkna förekomsten av vissa begrepp. Texten scannas efter vissa ord eller teman och beroende på hur många gånger vissa saker nämns går det att säga något om vad som anses viktigt eller vad som vill lyftas fram. Dock behöver inte innehållsanalys alltid vara kopplad till en kvantifiering, det går även att göra en kvalitativ innehållsanalys. Här räknas eller mäts ingenting utan är istället ett sätt att beskriva textens innehåll efter en viss systematik (Boréus och Bergström, 2012:50). Denna systematik utgörs av olika kategorier som texten delas upp i eller analyseras utefter (Watt Boolsen, 2007:94; Denscombe, 2016:392-393). Det är alltså en slags guide som hjälper forskaren att leta efter relevant material i texterna. Kategorierna motsvaras i denna undersökning av det analytiska ramverket vilket presenteras i nästa del.

Reliabiliteten utgår från hur någonting mäts. Undersökningen måste vara korrekt för att ha en hög reliabilitet. Felläsningar eller slarv med empirin ger en låg reliabilitet. Ett sätt att testa detta är att låta en annan forskare upprepa hela eller delar av studien. Om denna forskare kommer fram till samma resultat så anses att undersökningen har god intersubjektivitet (Bjereld et al., 2009:115-116). Eftersom det inte varit möjligt i detta fall har bland annat mer energi lagts ner på att göra genomläsningar av det insamlade materialet för att inga feltolkningar ska göras samt för att vissa aspekter inte ska överdrivas. Detta för att innehållsanalysen ska bli så korrekt som möjligt.

Något som bör uppmärksammas i och med denna diskussion är att när texterna analyseras efter vissa utpekade kategorier finns en risk för att sektioner lyfts ur sin kontext. Detta gör att dess innebörd kan förändras (Denscombe, 2016:418). Därför bör ord och meningars innebörd i sin kontext uppmärksammas i analysen så att denna inte försvinner eller ändras. Kategorierna är dock ett sätt att säkerställa att studien undersöker det som är tänkt vilket borgar för valida resultat. Det analytiska ramverket

är tänkt att bredda studiens fokus för att få med så många aspekter som möjligt samtidigt som det finns tydliga gränser för vad som ska undersökas. Detta är viktiga delar för att resultaten ska bli valida (Krippendorff, 2004:313-315).

4.2.4 Analytiskt ramverk

För att knyta metoderna till mitt teoretiska perspektiv har det analytiska ramverket utgått från fyra kategorier som presenteras i Nussl och Heinrichs text *Fresh Wind or Hot Air*. Dessa kategorier ska agera som en guide för hur planeringsprocesser kan studeras i ljuset av governance utan att förlora sitt breda fokus (Nussl och Heinrichs, 2011:53). Anledningen till att dessa fyra kategorier valts är på grund av att planering både kan ses som en del av governance samt något som kan studeras ur ett governanceperspektiv. Kategorierna är: (1) aktörer, (2) relationer, (3) institutionella ramverk, (4) beslutsprocess (Nussl och Heinrichs, 2011:52-53). Det analytiska ramverket kommer alltså ligga till grund för analysen i denna uppsats och den empiri som tas upp kommer analyseras utefter de fyra kategorierna. Vidare kommer de fyra kategorierna förklaras mer ingående.

Aktörer

Det är nödvändigt att identifiera de aktörer som deltar i planeringsprocessen. Aktörerna är, som kan utläsas i beskrivningen av governance, en grundläggande del i styrningsprocessen och påverkar även i vilken arena som besluten kommer äga rum. Vidare bör aktörernas roller, intressen, maktresurser, finansiella medel samt socialt kapital och kunskap kartläggas. Detta är inte alltid en lätt uppgift, speciellt som aktörernas roller inte alltid är tydliga då aktörer ofta utgörs av organisationer och inte enskilda personer (Nussl och Heinrichs, 2011:53). I denna uppsats är det främst kommunernas och regionens deltagande i den regionala planeringsprocessen som är av intresse. Speciellt intressant här är vilka roller och intressen de olika aktörerna har, men även maktresurser bör kartläggas. Fokus i analysen kommer således ligga på dessa aspekter. Vilka aktörer som deltar och hur deras intressen ser ut är vidare en grundläggande kunskap för att kunna utreda olika relationer, vilket är nästa kategori.

Relationer

Relationer är något centralt inom governance i och med det stora fokus som finns på samverkan och nätverkstänkande. Hur dessa relationer utvecklas eller styrs beror till stor del på hur olika aktörer organiserar sig. Det finns tre olika sätt på vilka aktörerna kan välja att organisera sig: (1) hierarkiskt/vertikalt, (2) marknadsstyrt och (3) i horisontala nätverk. Med marknadsstyrt menas i detta sammanhang att organisationen är styrt av kontrakt eller informella avtal (Nussl och Heinrichs, 2011:54). Inom governance finns olika subgrenar som fokuserar just på hur de olika aktörerna samordnar sig. Ett exempel på detta är multi-level governance. Relationer och hur de byggs upp är även en viktig del inom strategiskapande. Strategierna är både ett sätt genom vilka aktörer kommer samman samt ett sätt genom vilka de skapar en relation för att bygga upp en gemensam världsbild. De färdiga strategierna kan också användas för att förklara relationer och hur de relaterar till världsbilden.

Att identifiera vilka relationer som finns kan dock säga mer än bara hur aktörerna valt att organisera sig. Det kan också säga något om riktningen i planeringsprocessen och om det finns liknande eller motsatta intressen hos aktörerna. Koalitioner eller oppositioner i en process talar om vilka aktörer som har samma eller motsatta intressen (Nuissl och Heinrichs, 2011:54). Denna kategori är mycket relevant för uppsatsens undersökning då det relaterar till frågeställningarna. Vilka intressen aktörerna har och hur de organiserar sig är således intressant att kartlägga då det inte bara visar på hur vissa intressen kan kollidera men kanske även kan visa vilka intressen som styra mer än andra.

Institutionella ramverk

Institutionella ramverk hänvisar till de institutioner som finns i en viss social eller politisk kontext. Det finns både formella och informella institutionella ramverk. Formella ramverk styrs av lagar, regler, planer och andra former av offentlig kontroll eller styrning. Det innebär att det finns en offentlig kontroll över beslutsprocesser och medborgardeltagande. Även om detta kan ge en stabilitet innebär det att processerna ofta är rigida och svåra att förändra. Informella ramverk däremot är sociala konstruktioner vilka skapas genom återkommande samspel mellan människor. De existerar endast på grund av att vissa aktörer känns vid dem och uppmärksammar dem. Informella ramverk kan utgöras av normer i form av exempelvis regler för uppförande. Både informella och formella institutionella ramverk påverkar de aktörer som innefattas i dem. Aktörers beslut färgas av det institutionella ramverket vilket i sin tur påverkar beslutsprocessen (Nuissl och Heinrichs, 2011:54).

Soft spaces och fuzzy boundaries har en tydlig koppling till institutionella ramverk i och med sin beskrivning av hur den institutionella miljön vilken planering befinner sig i, upplevs som allt mer uppluckrad. Detta är en bild av hur styret organiseras och hur olika nivåer kopplas samman. Det innebär ett nytt angreppssätt vilket ska komplettera de traditionella strukturerna. Samma logik används i påståendet att det skett en övergång från government till governance – från ett striktare styre till ett mer flexibelt styre. Strategier kan också relateras till det institutionella ramverket då det är ett verktyg som, för att göra nytta, ska implementeras i den institutionella strukturen. Det är en slags ram genom vilken beslut ska tolkas. Att studera vilka institutionella ramverk som finns kan således säga något om i vilken arena processen tar plats och även vilken i kontext som beslutsprocessen befinner sig. Detta är intressant att veta då arenan och kontexten är viktiga aspekter för att förstå processen och även kunna bilda sig en uppfattning om hur öppen processen varit utåt.

Beslutsprocess

Planering är en dynamisk process vars resultat inte är summan av deltagande aktörer och givet institutionellt ramverk. Det finns tre olika aspekter som påverkar beslutsprocessen inom planering och som därför är intressanta att studera. Den första behandlar hur olika aktörers intressen balanseras samt om medborgarnas åsikter tagits tillvara. Vidare bör utredas hur samordning, konflikter och samarbete hanteras, både i horisontella och vertikala relationer. Den tredje aspekten som bör studeras är hur information behandlas och om processen är öppen och transparent. Här är det både intressant att se hur information delas och om information undångöms (Nuissl och Heinrichs, 2011:54-55).

För att kunna säga något om beslutsprocessen är det således av vikt att veta vems intresse som fått styra, hur processen gått till med att väga samman de olika intressena samt om det varit en öppen eller sluten process. Detta är den springande punkten i denna uppsats, något som gör beslutsprocessen till en viktig del att studera. Eftersom det i governance inte måste vara en enda person eller organisation som styr (Nuissl och Heinrichs, 2011:47) leder det naturligt in på dessa frågor: hur öppen processen verkligen varit eller hur olika aktörers åsikter värderats. Hur dessa aspekter påverkar efterföljande beslut kan bland annat studeras i strategierna då dessa utgör ramarna för beslut och ger en bild av hur den omgivande kontexten och relationerna ska tolkas.

Praktisk undersökning utefter det analytiska ramverket

Vad säger de fyra kategorierna ovan då om vad som ska studeras i praktiken i de olika texterna? Utefter de fyra analytiska kategorierna framgår alltså att det är av intresse att studera vilka aktörer som deltar i processen samt vilka intressen som driver dessa aktörer. Detta är lika viktigt för att se vilka som deltar som för att se vilka som inte deltar i processen och således är utestängda från att påverka eventuella beslut som fattas (Nuissl och Heinrichs, 2011:55). Aktörernas intressen spelar också en roll i hur de väljer att skapa relationer. Hur olika aktörer relaterar till varandra, hur de organiserar sig och vilka de väljer att samarbeta och sympatisera med är således ytterligare en viktig del att studera.

Att studera i vilken kontext processen genomförs och vad som styr aktörernas bild av processen kan säga något om det institutionella ramverket och således även hur beslut tas. Här kan det även vara relevant att studera strategiernas utformning.

Beslutsprocessen i sig studeras bäst genom att studera samverkansprocesser och konflikter för att reda ut hur olika intressen vägts mot varandra. Här kan strategierna också bidra genom att visa upp den gemensamma verklighet som aktörerna byggt upp vilken kommer påverka alla efterföljande beslut.

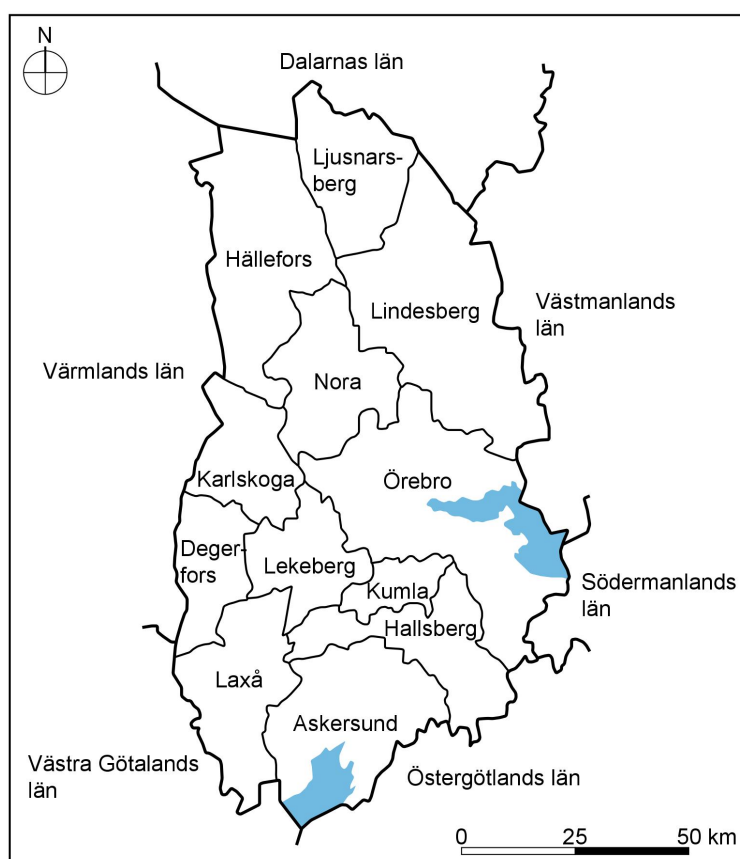
Utifrån den här sammanfattningen framgår att aktörerna i sig och de relationer de skapar är en av de viktigaste delarna att studera. Aktörernas roller, intressen och maktresurser samt de relationer som skapas har bäring på både det institutionella ramverket och beslutsprocessen. De fyra kategorierna hänger således ihop med varandra och ska i verkligheten inte ses som fyra separerade kategorier. De teman som de olika kategorierna behandlar går in i varandra och praktiskt ska de alltså ses som sammankopplade och beroende av varandra. Det är endast för att på ett pedagogiskt sätt kunna förklara och studera dem som de delats upp här.

5. Empiri

I denna del kommer resultatet från materialinsamlingen att presenteras. Kapitlet är indelat efter de frågeställningar som presenterades i inledningen. Varje fråga kommer således besvaras en och en med en beskrivande text vilken sammanfattar det som framkommit i den kvalitativa innehållsanalysen av det insamlade materialet. Till att börja med presenteras fallet Region Örebro län. En redogörelse för hur planeringsprocessen är uppbyggd har även inkluderats.

5.1 Region Örebro län

År 2006 var startskottet för en mer strukturerad regional samverkan i Örebro län då Regionförbundet Örebro bildades på begäran av kommunerna och landstinget (Degerfors kommun, 2016:17; IP 3). Regionförbundet var ett regionalt samverkansorgan mellan landstinget och kommunerna (IP 3). Detta vidareutvecklades år 2015 då Region Örebro län bildades genom att Regionförbundet Örebro och Örebro läns landsting slogs samman (Degerfors kommun, 2016:17; Region Örebro län, 2016A). I dag är det således Region Örebro län som är den organisation som har ansvar för bland annat regionala utvecklingsfrågor och infrastrukturfrågor för de 12 kommunerna i länet (Degerfors kommun, 2016:17; Yttermalm, 2016). Regionen har även det regionala kollektivtrafikansvaret (Degerfors kommun, 2016:18).



Askersund	11 282
Degerfors	9 609
Hallsberg	15 649
Hällefors	7 138
Karlskoga	30 538
Kumla	21 334
Laxå	5 709
Lekeberg	7 636
Lindsberg	23 744
Ljusnarsberg	5 006
Nora	10 665
Örebro	146 631
Totalt i länet	294 941

Tabell 1. Befolkningsstatistik för kommunerna i Örebro län 31 december 2016 (Statistiska centralbyrån, 2017).

Karta 1. Karta över Örebro län med kommuner. (© Lantmäteriet, I2014/00566).

I Örebro län finns 12 kommuner. Örebro kommun är den största av dessa och Örebro är centralort i länet (Yttermalm, 2016). Befolkningsstatistiken på nästa sida visar att många av kommunerna är små, räknat till befolkningens storlek. Från den befolkningsmässigt största kommunen ner till den näst största kommunen är det ett mycket stort hopp. Detta medför att det finns stora skillnader i förutsättningar mellan kommunerna i länet.

Det finns flera kommuner i Örebro län som valt att skapa gemensamma samhällsbyggnadsförvaltningar. Samhällsbyggnadsförvaltningen Bergslagen är en gemensam förvaltning för Hällefors, Lindesberg, Ljusnarsberg och Nora (Samhällsbyggnad Bergslagen, 2017; Skinnars-Bruno, 2015:7). Förvaltningen arbetar bland annat med fysisk planering och trafikfrågor för de fyra kommunerna i fråga. Syftet med den gemensamma förvaltningen är bland annat att spara resurser och uppnå en kostnadseffektivitet (Lenke, 2014:1-2). Flera av kommunerna i Samhällsbyggnadsförvaltningen Bergslagen är små sett till befolkningmängd. Sydärkes Byggnadsförvaltning är en annan gemensam förvaltning för Askersund, Lekeberg och Laxå kommun. På uppdrag av dessa kommuner har förvaltningen hand om planeringsfrågor även om det är kommunstyrelsen i varje kommun som har det övergripande ansvaret för fysisk planering (Kinell, 2017). Förutom dessa gemensamma förvaltningar finns många exempel på mellankommunala samarbeten mellan kommuner inom och utanför länet (Karlskoga kommun, 2011:10, 43; Lindesbergs kommun, 2007:70-71).

5.2 Den regionala planeringsprocessens utformning

Region Örebro län består av olika förvaltningar av vilka *Regional utveckling* är en sådan. Trafik och samhällsplanering utgör vidare ett verksamhetsområde inom denna förvaltning. Här behandlas frågor rörande samhällsplanering, infrastruktur, kollektivtrafik och regional översiktlig planering (RÖP) (IP 3). En politisk samhällsbyggnadsnämnd är den instans som tar beslut rörande den regionala trafik- och samhällsplaneringen (IP 1; Region Örebro län, 2015). Över den politiska nämnden finns en regionstyrelse, vilken är den instans som tar beslut om den regionala utvecklingsstrategin (RUS) (Regionförbundet Örebro, 2010:3; Region Örebro län, 2016B). RUS är det övergripande styrdokumentet för den regionala planeringen (IP 3). I både nämnden och regionstyrelsen finns ett politiskt ordförandeskap (Region Örebro län, 2015; Region Örebro län, 2017B).

Regionen har i uppdrag att ta fram en RUS samt en länsplan för regional transportinfrastruktur (Boverket, 2016). Regionen ansvarar även för att dela ut medel för statlig medfinansiering av kommunala infrastrukturåtgärder (IP 1). Andra ekonomiska medel som regionen har till förfogande är regionala tillväxtmedel och EU-medel (IP 5).

Det finns inget krav från nationell nivå att regionen ska ta fram en RÖP, detta är något som regionen i Örebro län själv valt att göra. En RUS ska dock tas fram. Däremot är denna inte bindande för alla efterföljande kommunala beslut även om kommunen ska beakta och ta hänsyn till det som står där (Boverket, 2017). Trots detta menar en av de regionala tjänstemännen att de ”inom Region Örebro län har [...] bestämt att det är ett styrande dokument” för dem (IP 3).

Den gällande RUS i Region Örebro län togs fram 2010 och följdes 2011 av RÖP (Regionförbundet Örebro, 2011:3). Den regionala översiktliga planeringen är ett arbete som syftar till att bättre binda ihop den regionala tillväxt- och utvecklingsplaneringen med kommunernas översiktsplaner (Region Örebro län, 2017C). Dokumentet är således en hjälp för att visa hur kommunerna ska kunna arbeta med de regionala utvecklingsstrategierna genom fysisk planering (Regionförbundet Örebro, 2011:3). Till hjälp används såkallade regionala strukturbilder vilka anger riktningen för det fortsatta arbetet samt intressen som anses viktiga (IP3).

En ny RUS håller i skrivandes stund på att utarbetas. Dokumentet är ute på remiss mellan den 15 februari och den 15 maj 2017 (Region Örebro län, 2017D). I denna version har de regionala strukturbilderna från den regionala översiktliga planeringen inkorporerats som en del av dokumentet istället för att utgöra ett eget sådant (IP 3). Förutom denna utvecklingsstrategi har även den gällande RUS och RÖP inkluderats i det studerade materialet. Förutom dessa har även alla kommuners översiktsplaner samt den regionala länstransportplanen studerats. I de fall kommunerna har inlett ett arbete med en ny översiktsplan har samrådsversionen eller remissversionen använts. Detta för att få en så aktuell bild som möjligt.

I intervjuerna framkommer att under utarbetandet av de regionala dokumenten bjuds många olika aktörer in för att delta eller framföra synpunkter; allt från myndigheter till kommuner och intresseorganisationer. När det gäller genomförandefasen är det endast kommunerna, Länsstyrelsen samt Trafikverket som är involverade, förutom regionen som leder processen. Det sistnämnda är de regionala tjänstemännen noga med att betona. Dessutom har alla, även privatpersoner, chans att lämna in åsikter under remissrundan (IP 3). Intervjupersonerna vittnar även om att samarbete med omkringliggande län och kommuner förekommer när så anses nödvändigt. Det finns inget direkt organiserat medborgardeltagande i de regionala processerna. I vissa fall kan intressenter höras om framtida regionala utvecklingsprojekt. När det kommer till lagstadgade planprocesser är det däremot kommunernas eller Trafikverkets uppgift att genomföra samråd med eventuella berörda medborgare (IP 1).

Det fysiska regionala planeringsarbetet grundar sig till stor del på möten (så kallade "Arena RÖP-möten") mellan regionen, kommunerna och Länsstyrelsen (IP 2; IP 3). Dessa möten är som ett slags diskussionsforum eller nätverk där regionala frågor diskuteras under fria former (IP 7; IP 4; IP 3). Aktörerna i nätverket träffas ungefär fyra gånger om året (IP 3). Mötena brukar ha vissa teman för att locka kommuner att delta och för att de kommunala tjänstemännen ska känna att de är relevanta (IP 6). Dock är det en öppen diskussion kring regionala frågor som regionen vill uppnå (IP 1). Det finns även fler samverkansgrupper inom regionen riktade mot fysisk planering, infrastruktur eller liknande. Regionen för vidare en dialog med de kommunala politikerna. Däremot har planeringstjänstemännen i kommunerna inte någon insyn i vad som sägs vid dessa möten eller vilka som är involverade (IP 2; IP 7). Friheten i utformningen av det regionala planeringsarbetet har bland annat bidragit till att de kommunala planerarna ibland har svårt att veta exakt hur processerna går till och vilka som är inblandade (IP 6).

De utmaningar som finns i regionen grundar sig till stor del i den obalanserade tillväxten som finns. Örebro kommun har haft en mycket god tillväxt medan övriga

kommuner inte följt samma mönster. Att sprida den tillväxt som finns i länet är en utmaning enligt de regionala planerarna, liksom att prioritera i transportsystemet (IP 3).

5.3 Vilka intressen och drivkrafter finns hos kommuner respektive regionen i den regionala planeringen?

Det finns flera olika intressen i den regionala planeringsprocessen. Dessa skiljer sig åt både mellan aktörer och mellan intervjuer och dokument. Den bild som förmedlas av kommunernas översiktsplaner är förhållandevis likartad i alla kommuner. Från planerna är det tydligt att en stor del av kommunernas intresse i den regionala planeringen handlar om att på ett sätt eller annat dra nytta av samarbetet för den egna kommunens vinning (Degerfors kommun, 2016:14, 19-20, 45; Ljusnarsbergs kommun, 2017:16; Örebro kommun, 2017A; Karlskoga kommun, 2011:43; Askersunds kommun, 2016:18). De kan handla om att dra nytta av andra (ofta större) kommuners tillväxtkraft eller locka fler invånare genom närheten till andra kommuner (Degerfors kommun, 2016:19; Lekebergs kommun, 2014:21). Det kan också vara en överlevnadsstrategi; att kommunen i fråga är så pass liten att regionalt samarbete är nödvändigt för utveckling (Karlskoga kommun, 2011:31). Underliggande här är dock att den regionala planeringsprocessen på något sätt ska gynna den enskilda kommunen:

”Medverkan i olika former av regional samverkan ska ske om det bidrar till kommunens utveckling” (Degerfors kommun, 2016:14).

Att vilja dra nytta av de kommuner som är större för den egna kommunens vinning gäller dock inte endast de små kommunerna i länet. Även den största kommunen, Örebro, har ett liknande tankesätt. Eftersom Örebro kommun är störst i länet finns det ingen större kommun vars tillväxtkraft de kan dra nytta av där. Istället sneglar de mot Stockholm-Mälarenregionen och de tillhörande kommunerna. Eftersom kommunerna i denna region är större och kan tänkas ha större tillväxtkraft än dem själva är det också från detta håll de känner att de kan få mest nytta. För att kommunen ska kunna utvecklas anses att de funktionella sambanden med Stockholmsområdet måste stärkas (Örebro kommun, 2017B).

Att som kommun dra nytta av det regionala samarbetet behöver dock inte innebära att tjänstemännen anser att alla satsningar ska hamna i den egna kommunen. Olika funktioner som stärks i de närliggande kommunerna kan ha positiv påverkan även utanför de administrativa gränserna (Degerfors kommun, 2016:45; IP 6). Kommunerna sätter sig därför ofta i relation till viktiga funktioner som finns i andra närliggande kommuner (Hallsbergs kommun, 2016: 9-10; Laxå kommun, 2015:17; Örebro kommun, 2017C). Närheten till dessa funktioner anses öka den egna kommunens attraktivitet (Laxå kommun, 2015:17). Här kommer drivkrafterna in i bilden. Utveckling och tillväxt i den egna kommunen eller regionen är gemensamma drivkrafter för flera av kommunerna (Kumla kommun, 2011A:2; Karlskoga kommun, 2011:24; Askersund kommun, 2016:86). Intresset i den regionala processen handlar således ofta om sådant som kan ge dem detta, såsom bättre kommunikationer till de omkringliggande städerna (IP 6; IP 7).

Under intervjuerna med kommuntjänstemännen utvecklades bilden av intressena i den regionala planeringsprocessen. Infrastruktur och kommunikationer är ofta av särskilt intresse då detta innebär att de bättre kan dra nytta av andra kommuner samtidigt som de kan behålla eller få fler invånare. Det ses som en förutsättning för att kunna utvecklas (IP 7; IP 2; IP 6). Detta stärker bilden som dokumenten ger. Det finns dock exempel där intervjuerna visar på att situationen inte är så svartvit som dokumenten får det att verka. Tjänstemannen från Karlskoga gav dock en lite mer nyanserad bild. Även om Karlskoga kommuns intresse grundar sig i att få en starkare plats i regionen är de medvetna om att de inte bara kan tänka på sig själva utan även måste se till regionen som helhet. De anser att samarbete gör regionen mindre i mental mening vilket även gynnar dem själva (IP 8). Detta kan tolkas som att tjänstemannen anser att samarbete inom regionen gör att de deltagande aktörerna förstår varandra bättre och kan komma till överenskommelser som både gynnar regionen och den enskilda kommunen.

Även vissa av de andra kommuntjänstemännen anser att det är viktigt att samarbeta och skapa en samsyn kring de regionala frågorna. I dessa typer av frågor kan inte alla tänka på sig själva. Dessutom krävs samverkan i vissa fall om den fysiska planeringen ska vara effektiv och ändamålsenlig eftersom vissa frågor naturligt går över administrativa gränser (IP 6; IP 4; Ljusnarsbergs kommun, 2017:16; Laxå kommun, 2015:17). Däremot verkar det generellt finnas en underliggande tanke om att regional utveckling även gynnar den kommunala utvecklingen och att det är därför de vill delta (IP 8; IP 6; IP 2). Ett exempel på detta är Degerfors kommun som inte anser att de har någon nytta av den regionala planeringen i sitt dagliga arbete. De kan således inte prioritera detta på grund av begränsade resurser (IP 2). Kanske är det så att kommunerna deltar så länge de anser sig ha en nytta av den regionala planeringen för egen del?

Även om det alltså finns en generellt positiv syn på att samverka regionalt ser vissa kommuner det som negativt att de är beroende av andra omkringliggande kommuner. Ett exempel är Kumla som menar att även om det är positivt att de kan dra nytta av Örebro så är det negativt att de är beroende av Örebro för att själva utvecklas. Kumla kommuns fokus på den egna kommunen är således lite starkare än de övriga kommunerna och de skriver tydligt i sin översiktsplan att de andra omkringliggande kommunerna ses som konkurrenter (Kumla kommun, 2011A:24-25). Dock kan de övriga kommunernas vilja att utvecklas också ses ur ett konkurrensperspektiv. Om alla vill utvecklas och växa kommer det finnas en konkurrens om invånare och företag. Det inte är en oändlig resurs och därför måste det till ett aktivt arbete för att arbeta mot tillväxt. Speciellt i de kommuner som idag har en sjunkande eller mycket låg befolkningsutveckling.

Medan kommunerna främst ser det regionala arbetet utifrån sig själva, finns i de regionala dokumenten istället en bild om att regionen är något mer än bara de medverkande kommunerna. Vidare finns det vissa gemensamma mål som alla ska arbeta tillsammans för att nå (Regionförbundet Örebro, 2010:9). Det finns ingen tanke på att detta ska gynna vissa utvalda aktörer utan det är istället regionen som enhet som ska gynnas (IP 1). Regiontjänstemännen är medvetna om att det finns en betydande Örebrocentrering då detta är den stad med kraftigast tillväxt, men de fokuserar på hur andra kommuner också kan dra nytta av denna utveckling (Regionförbundet Örebro,

2011:4). De anser att alla medverkande aktörer ska handla mot den gemensamma målbilden (Region Örebro län, 2017A:10).

Drivkrafterna i regiontjänstemännens resonemang liknar kommunernas: fler invånare, fler företag och jobb gentemot andra regioner (Regionförbundet Örebro, 2010:12-15). Det går även att utläsa ur dokumenten att regionen, precis som kommunerna vill dra nytta av de som är större än de själva. De anser att regionen måste samarbeta med omkringliggande regioner för att dra nytta av deras tillväxtkraft (ibid.:14-15). I Region Örebro läns fall är det främst Stockholm-Mälardalenregionen som är av intresse då det här finns stor tillväxtkraft att dra nytta av (IP 3). Både på kommunal och regional nivå är det således en tydlig konkurrens- och beroendesituation där arbetet hela tiden handlar om att ha mer eller vara bättre än de runt omkring samt att dra nytta av omkringliggande regioner/kommuner.

Från intervjuerna framkommer två olika bilder av vad regionens intresse i processen är. Den ena tjänstemannen menar att de har ett intresse i att agera som ett stöd åt kommunerna och hjälpa dem för att bedriva sin kommunala planering (IP 1). Den andra tjänstemannen däremot ser att deras främsta intresse ligger i att driva och få stöd i sina egna frågeställningar och prioriteringar (IP 3). Det finns inget som direkt förklarar skillnaden mellan de två intervjupersonerna då de har liknande arbetsuppgifter. Intervjuperson 3 har dock arbetet på regionen längre än intervjuperson 1, kanske detta har betydelse? Vad som säkert kan sägas är att det späder på diversifieringen i de intressen som visas upp av aktörerna i den regionala planeringsprocessen. Det finns intressen som pekar i olika riktningar. Dock finns det två olika perspektiv som kan urskiljas bland intressena. Kommunerna utgår från sig själva och sätter sin kommun i relation till regionen medan regionen ser sig själv som en enhet där nyttan ska gå till regionen som helhet och inte enskilda delar. Drivkrafterna däremot verkar vara de samma: tillväxt, utveckling och befolkningsökning.

5.4 Vad uppnås i den regionala planeringen?

Rent praktiskt upprättas olika dokument i den regionala planeringen, exempelvis RUS och RÖP (Regionförbundet Örebro, 2011:3). Dessa dokument innehåller olika riktlinjer för kommunerna att beakta (Regionförbundet Örebro, 2011:24-25; Region Örebro län, 2017A:37). Dessutom bidrar regionen med ett diskussionsforum, kallat Arena-RÖP, där planeringstjänstemän från kommunerna deltar i diskussioner angående den regionala planeringen (IP 3; IP 1). Detta är de praktiska aspekter som kommer från det regionala planeringsarbetet, men det finns även annat som uppnås i arbetet.

I stort förmedlas en bild av att samarbetet går bra och kommunerna känner att regionen lyssnar till deras åsikter även om de förstår att regionen inte alltid kan ändra sig efter deras synpunkter (IP 4; IP 7). Från intervjuerna uppger de flesta kommuner att de har en bra dialog på Arena RÖP-mötena och att regionen på så sätt erbjuder ett bra forum för diskussion (IP 4; IP 7; IP 6). Mötena ska fungera, precis som namnet lyder, som en arena där aktörerna kan ta upp sådant de anser är av regional karaktär och bör diskuteras (IP 1; IP 7; IP 6). Det finns således utrymme för både kommuner och regionen att väcka frågor, något som flera av kommuntjänstemännen anser att de

gjort (IP 8; IP 2; IP 7). Dock baseras detta inte sällan just på vad som kan gynna kommunerna själva (IP 8; IP 2). Den regionala planeringsprocessen skulle således kunna ses som den arena som kommunerna behöver för att bejaka sina intressen om att stärka sin roll och dra nytta av andra kommuners utveckling. Även en av tjänstemännen från regionen talade i dessa termer under intervjun. Den regionala planeringen ska vara en plats, en arena, där kommuner ska kunna samordna sig sinsemellan (IP 1).

Vissa kommuner menar vidare att aktörerna i ett regionalt samarbete blir starkare genom att de går samman som en enhet. Intervjuperson 4 menar att de kan utträta mer om de står samlade mot exempelvis Trafikverket och då är det större chans att de får igenom projekt till sin region. Det är således mer effektivt att arbeta tillsammans. Om de arbetar tillsammans gynnar detta även regionens totala dragningskraft:

”Samverkan innebär å ena sidan krav på samförstånd och kompromisser men kan i vissa avseenden även stärka självstyrelsen genom att kommuner tillsammans kan påverka omvärlden på ett sätt som en enskild kommun inte kan. [...] Genom en förstärkt samverkan med kringliggande kommuner, organisationer, näringsliv och myndigheter kommer den totala dragningskraften för regionen att bli större än om varje kommun arbetar var för sig” (Karlskoga kommun, 2011:24).

Samarbete i sig skulle således kunna bidra till regional utveckling (Askersunds kommun, 2016:18). Även om detta är ett beundransvärt sätt att tänka bör påpekas att fokus fortfarande ligger på att det ska finnas någon vinning för den enskilda kommunen i slutändan (IP 1; Askersunds kommun, 2016:18).

Regionen skriver i sina dokument att det som uppnås bland annat är en gemensam färdriktning i och med RUS (Regionförbundet Örebro, 2010:9). De anser att de måste arbeta åt samma håll för att uppnå en regional utveckling (Region Örebro län, 2017A:10). Genom att ha en arena för hela länet bidrar det även till att regionen kan stå upp för sig själv som en enhet och konkurrera med omkringliggande regioner (Regionförbundet Örebro, 2010:9, 14). Även att sprida den tillväxt som genereras i Örebro kommun och att jämna ut regionala obalanser är något regionen arbetar med (IP 3). Dock framkommer det inte i intervjuerna om detta är något de tycker att de lyckats med eller endast något de anser är viktigt att arbeta med.

Vad uppnås inte?

Framförallt under intervjuerna, men även i dokumenten, framkommer sådant som aktörerna önskar att processen skulle ge dem men som de i dagsläget saknar. Det framkommer även att regionen och kommunerna inte alltid har samma bild av vad som uppnås. Flera kommuner anser exempelvis att de strategier som presenteras i de regionala dokumenten inte är anpassade efter den lokala kontexten (IP 2). För att ta ett exempel ska ny bebyggelse, enligt RÖP, planeras i tätorter som ”har en stabil eller ökande befolkning” (Regionförbundet Örebro, 2011:24). Intervjuperson 2 menar att de inte har någon sådan ort i Degerfors kommun. Även om befolkningen börjat öka på senare år efter lång tid av sjunkande siffror går det inte att kalla en stabil utveckling:

”[...] nej för det finns ingen sådan ort i Degerfors, ska vi lägga oss ner och dö?” (IP 2).

Även om intervjupersonen just här kan ha talat i affekt och därför överdrivit något vittnar det ändå om att det finns en frustration över att bli bortglömd eller kanske inte uppmärksammas i de regionala strategierna. Detta skulle kunna vara en konsekvens av att utvecklingen ska ses i förhållande till regionen som enhet och inte utifrån enskilda kommuner. Det vittnar även om att den gemensamma färdriktningen som regionen diskuterar kanske egentligen inte finns i det praktiska arbetet. De båda aktörsgrupperna har olika bilder av vad som uppnås och i vissa strategier lämnas mindre kommuner utanför. Det kan ifrågasättas om detta verkligen är en gemensam färdriktning.

Det finns även andra fall där kommunerna uttrycker i sina översiktsplaner att de inte kan uppfylla eller ens sikta mot de mål som regionen satt upp i sina strategier. Anledningen är att kommunerna är för små (Laxå kommun, 2015:18, Lekebergs kommun, 2014:23, Degerfors kommun, 2016:17). I dessa fall relaterar de till funktioner i andra närliggande kommuner och argumenterar att närheten till dessa medför att de uppfyller de strategier som listas i exempelvis RÖP (Askersunds kommun, 2016:17; Laxå kommun, 2015:17-18; Lekebergs kommun, 2014:23). Det kan konstateras att det har saknats viss verklighetsförankring i strategierna.

De regionala strategierna uppnås i dessa fall inte helt då vissa kommuner inte har möjlighet att implementera dem. Vissa hävdar även att de regionala dokumenten inte är särskilt användbara utan att de endast måste beakta vad som står där när de upprättar nya översiktsplaner (IP 8). Enligt PBL ska kommunerna som nämnt beakta det som står i RUS. Att strategierna saknat förankring i kontexten kan bero på den process för föranledde RUS som togs fram 2010. Detta var en process med en snäv tidplan och en rutinerad organisation som inte inkluderade kommunerna tillräckligt. Det bidrog till att dokumentet blev en ovanifrånprodukt som inte var särskilt användbar för kommunerna. I processen för att ta fram den RUS som under våren 2017 är ute på remiss har kommunerna blivit inkluderade på ett bättre sätt och de nöjdare med resultatet. De tycker även att de har fått påverka processen i och med att de exempelvis varit med och tagit fram strukturbilderna (IP 8; IP 4).

Det finns dock vissa som önskar en mer praktisk nytta av det regionala samarbetet och att regionen skulle ge ut material för kommunerna att använda sig av i sitt dagliga planeringsarbete (IP 2). Dessutom menar andra att regiontjänstemännen inte borde vara så fokuserade på dokumenten utan borde se mer till sin roll som samordnare. I dagsläget kan för stort fokus riktas på slutprodukten när det egentligen borde ligga på processen (IP 4). Detta skulle kunna vara en indikator på att kommunerna anser att själva processen och dialogen är viktigare än dokumenten:

”[...] jag tycker att de skulle fokusera mer på att se till att kommunerna träffas och pratar [...]. Mer inriktade på [...] att se till att samverkan fungerar än att producera RUS och RÖP [...]” (IP 4).

Det är många av intervjupersonerna som uppmärksammar att vissa småkommuner har svårt att delta i diskussionerna på grund av att de inte har tillräckliga resurser. Det har medfört att dessa kommuner känner sig utestängda från processen. Detta är dock något som uppmärksammas av regionen och diskussioner förs hur de kan ge de mer resurssvaga kommunerna möjlighet att också delta (IP 2; IP 6). En av svårigheterna skulle kunna ligga i att det finns många olika forum. Intervjuperson 4 uppger att de är runt fyra till sex stycken, något som är väldigt mycket för mindre kommuner.

Regionen anser att de agerar som ett stöd för kommunerna. Detta dels genom att de har anammat ett tydligare fysiskt perspektiv på planeringen där de exempelvis pekar ut regionalt viktiga stråk (IP 1). Dock har kommunerna lite annat att säga om detta. De anser att regionen i vissa fall har tagit sig lite väl stora friheter i processen och lagt sig i där de inte ska. Detta har av vissa kommuner tolkats som ett intrång på deras planmonopol (IP 4; IP 8). Även om det bara är undantagsvis i processen visar det ändå att kommunerna slår vakt om vad de upplever vara kommunala frågor som regionen inte ska blanda sig i (IP 4; IP 7; IP 3). Detta vittnar om att det finns frågor eller aspekter som i alla fall dessa tjänstemän anser ska behandlas på kommunal nivå. Rimligtvis måste detta även betyda att det finns en tanke om vilka frågor som således ska behandlas på regional nivå, även om vad detta exakt skulle kunna vara inte framgick.

Samma resonemang framkommer i hur aktörerna ser sina roller. Kommunernas roll i processen är enligt dem själva att vara med och arbeta för en gemensam process samt att se utanför sina egna kommungränser (IP 4). Men det är samtidigt att bevaka sina intressen gentemot regionen (IP 8; IP 6). Regionens roll är enligt kommunerna att samordna och förenkla för dem. Det ska vara en kunskapsbank men regionen ska inte planera åt kommunerna (IP 4; IP 8). Regionen däremot har en bild om att de ska skapa förutsättningar för kommunerna att planera och ha en samordnande roll (IP 1; IP 3). Men de betonar även att det är de som leder framtagandet och att kommunerna inte har lika mycket makt över processen längre sedan de blev en region i formell administrativ mening (IP 1). Kommunernas roll är enligt regionen att omsätta det som sägs i regionala planer i sin kommunala planering (IP 3). Det går således att se att de båda parternas önskade roller av varandra inte sammanfaller. Kanske är detta något som kan bidra till konflikter eller missförstånd i planeringsprocessen då aktörerna har olika förväntningar på varandra?

5.5 Hur hanteras prioriteringar eller avvägningar i den regionala planeringen?

Det finns ett visst missnöje bland de kommunala tjänstemännen angående hur deras intressen balanseras. Det är ingen hemlighet att stort fokus läggs på Örebro kommun i den regionala planeringsprocessen. I RUS finns ett tydligt Örebrofokus där flera satsningar baseras på bra kommunikationer till Örebro stad (Regionförbundet Örebro, 2011:17-18). Enligt intervjuperson 7 är detta oundvikligt med tanke på Örebro storlek och alla de viktiga funktioner som finns där, såsom universitet, sjukhus och liknande. Vissa är dock missnöjda med detta då de menar att det tar fokus från frågor som är viktiga för mindre kommuner eller andra samband utanför Örebro kommun (IP 2; IP 7). Intervjupersonen från Karlskoga anser att detta kan bero på att de regionala tjänstemännen arbetar i Örebro och inte har tillräcklig kunskap om vad som

händer i de omkringliggande kommunerna (IP 8). Till och med intervjupersonen i Örebro kommun kan förstå att de mindre kommunerna anser att för stort fokus läggs på Örebro samtidigt som hen anser att Örebro kommuns utveckling är mycket viktig för hela regionens utveckling (IP 4). Det kan tänkas att eftersom Örebro är motorn i regionen måste denna få växa fritt för att gynna tillväxten i regionen som enhet. Det är något som de mindre kommunerna också förstår även om de inte är glada över det (IP 7; IP 6).

Dock menar tjänstemännen från regionen att kommunerna till viss del har en felaktig bild. Örebro får inte oskäligt mycket pengar gentemot de andra kommunerna (IP 1). Regiontjänstemännen anser att de är bra på att sprida ut åtgärderna och att detta medför att Örebro i princip får mindre andel pengar per medborgare även om åtgärderna där kanske är fler. Det kan finnas en inbyggd bild om att kommunerna tror att alla andra alltid får mer än de själva:

”[...] Örebroarna, de tycker att vi lägger bara pengar ute på landsbygden och landsbygden tycker att vi lägger bara pengar i städer och tätorter [...]” (IP 1).

Det är hela tiden en avvägning var de ska satsa pengarna: i de mindre kommunerna eller där flest människor bor. Regiontjänstemännen vet att om de endast satsar pengar där folk bor så eldar de på en urbanisering som redan pågår. Dock bidrar exempelvis bättre kommunikationer till att människor kan bo kvar i mindre kommuner samtidigt som de kan jobba eller använda sig av samhällsservice i större städer. Intervjupersonen är däremot noga med att poängtera att de oftast inte väljer bort något utan endast prioriterar olika projekt i tid. Dessutom arbetar de med att kommunerna ska motivera de åtgärder de föreslår så att det ska vara tydligt hur olika prioriteringar gjorts (IP 1).

När kommunerna får frågan om hur prioriteringarna görs i den regionala planeringsprocessen är det dock inget de säkert vet (IP 2; IP 4). Enligt regionen görs prioriteringar efter regionala målsättningar och att dessa ska uppfyllas (IP 3). Från regionen sett är det alltså vad som är det bästa för regionen som enhet som prioriteras. Dock anser många kommuner att fokuset är felriktat samt att regionens egna intressen får styra lite för mycket (IP 4; IP 2). Anledningen till regionens och kommunernas olika synsätt kan bero på att kommunerna inte förstår hur regionen prioriterar. Det kan även bero på att de båda parterna har olika bilder av hur prioriteringar bör göras.

Vad kommunerna verkar sakna är att de prioriterade åtgärderna ska vara bra för alla kommuner och inte bara regionen som enhet. Intervjuperson 2 menar att hela länet ska kunna leva och inte endast utvalda delar. Det finns andra samband inom regionen och mellan andra regioner som bör beaktas (IP 7; IP 2). Det uppfattas som att regionen vänder ryggen till det som lokalt uppfattas som viktigt:

”Under processerna med att ta fram regionala planer och program har kommunen uttryckt kritik i flera fall avseende strategi, mål och inriktning, som i allt väsentligt lägger fokus på behov och utveckling i centrum och osynliggör periferin” (Degerfors kommun, 2016:17).

Kommunernas och regionens intressen i den regionala planeringsprocessen verkar återspeglas hur de anser att prioriteringar bör göras. Kommunerna utgår fortfarande från sitt kommunperspektiv medan de regionala tjänstemännen ser till regionen som en enhet. Visst förstår kommunerna att de inte endast kan tänka på sig själva i processen och att åtgärder ska bestämmas efter regionens bästa (IP 8; IP 6). Vissa anser även att utvecklingen i Örebro kan gynna dem själva (IP 6). Men det enskilda kommunperspektivet finns alltså kvar.

Kommunernas osäkerhet kring hur prioriteringar görs avspeglar sig även i beslutsprocessen. Beslutsprocessen är förhållandevis stängd för alla aktörer utom regionen. Kommunerna har dålig insyn i hur beslutsprocessen går till och de är inte med och beslutar om det slutgiltiga dokumentet (IP 3; IP 4). De har visserligen haft möjlighet att påverka under Arena RÖP-mötena men när planen går in i remisstadiet får de, precis som alla andra aktörer, lämna in sina remissvar och sedan avvakta för att se den slutgiltiga planen (IP 3).

Innan sammanslagningen med landstinget var kommunerna mer delaktiga i beslutsprocesserna. Då arbetade regionen på uppdrag av kommunerna och landstinget. Sedan regionförbundet blev en formell administrativ region har den fått egna politiska nämnder och kommunerna är inte längre med och beslutar om RUS (IP 3). Regionen anser att eftersom de nu blivit ett formellt regionalt samverkansorgan har de mer makt över frågorna än tidigare (IP 1; IP 3). Detta är intressant eftersom regiontjänstemännen fortfarande anser att de ska ha en samordnande roll samt att skapa förutsättningar för kommunerna att planera.

5.6 Hur motiveras behovet av en regional planering?

Generellt är kommunerna positiva till regional samverkan inom fysisk planering (IP 8; IP 2; IP 4). Detta uttrycks såväl i dokument som i intervjuer. Det finns ett behov av att se utanför de egna kommungränserna då kommuninvånarna idag lever sitt liv i flera olika kommuner (Degerfors kommun, 2016:15; IP 4). Dessutom kan vissa fysiska intressen gå över kommungränserna vilket kräver en mer storskalig samverkan (Ljusnarsbergs kommun, 2017:16). Kommunerna förmedlar således en bild av att det finns ett stort behov och intresse av regional samverkan (Degerfors kommun, 2016:15, 45; Karlskoga kommun, 2011:24; Kumla kommun, 2011B:94). De menar att allt inte går att lösa inom den egna kommunen och att samverkan därför är nödvändig (Karlskoga kommun, 2011:24). Vad som bör poängteras är att kommunerna talar mer om vikten av att samverka och inte nödvändigtvis att denna samverkan måste vara i form av en region (Degerfors kommun, 2016:15; Laxå kommun, 2015:17). Inte heller spelar de administrativa länsgränserna särskilt stor roll. Att samverkan faktiskt sker är viktigare än hur detta görs eller över vilka gränser det går (IP 2; Karlskoga kommun, 2011:31; Laxå kommun, 2015:15-16).

Även i intervjuerna målas en bild upp om att kommunerna är positiva till regional samverkan även om vissa är smått kritiska till hur regionen lagt upp själva arbetet (IP 2; IP 4; IP 8; IP 7). Det är tydligt att kommunerna är medvetna om att alla inte kan arbeta för sig själva (IP 4; IP 8). Tjänstemannen från Degerfors anser att alla är beroende av varandra och att det är viktigt att byta perspektiv ibland (IP 2). Att kommunerna ställer sig positiva till samarbete men inte alltid hur regionen lagt upp

arbetet skulle kunna vara ett tecken på att de båda aktörsgrupperna har olika bilder av syftet med den regionala planeringen. Det skulle också kunna vittna om en spänning mellan de frågor som rör de egna kommunerna och regionen som har en egen agenda.

Men varför är det just en formell administrativ region som behövs? Tjänstemannen från Örebro kommun menar att regionen är en självklar aktör att ansvara för det samarbete som måste ske mellan kommunerna. Detta dels eftersom regionen redan idag har hand om infrastrukturfrågor, vilket är en tydlig mellankommunal fråga. En enskild kommun skulle dessutom ha svårt att klara arbetet med att leda en regional samverkansprocess själv (IP 4). Regionen erbjuder vidare en gemensam plattform för ett mer strukturerat arbete. Dock finns det svårigheter med en plattform som är låst i sin geografiska position då vissa kommuner även vill samverka med kommuner på andra sidan länsgränsen (IP 8). Från nationellt håll är det just den här gemensamma strukturen eller organisationen som anses att regionen ska bidra med. Här lyfts även vikten av att det finns en aktör som ser till hela regionens bästa och motverkar storstadsperspektivet (IP 5). Huruvida detta lyckats i Region Örebro län finns det som nämnt olika åsikter om.

Det finns även exempel på intervjupersoner som anser att regional samverkan är viktig för att behålla en effektivitet inom planeringen samt att spara resurser (IP 6). En intressant aspekt här är att detta är samma argument som anges i de fall kommuner har gemensamma samhällsbyggnadsförvaltningar som lyftes i 5.1. Andra poängterar att den regionala planeringsprocessen behövs för att arbeta mot en hållbar samhällsutveckling samt att förankra nationella beslut i kommunerna. Detta svar kan dock anses som mycket generellt och förklarar inte varför det är just en region i formell mening som behövs. När intervjupersonen får frågan om inte dessa aspekter skulle gå att lösa i andra sammanslutningar blir svaret att hen inte kan se behovet av samverkan i just den regionala formen som finns idag. Det skulle varit en annorlunda situation om regionen hade större inflytande. I dagsläget är personen osäker på vad regionen egentligen har för makt eller inflytande (IP 7).

Regiontjänstemännen har till viss del ett liknande förhållningssätt. Regionen ska utgöra en arena för att både ”lyfta lokala frågor till en regional kontext” och för att ”bryta ner det nationella till något lokalt” (IP 1). Regionförstoringen har exempelvis medfört nya pendlingsmönster vilka i sin tur inneburit att frågor som förut varit lokala nu blivit regionala. Bostadsförsörjning är ett sådant exempel. Som nämndes tidigare finns dock en viss skillnad mellan hur de två intervjuade regiontjänstemännen tänker. Den ena tjänstemannen har ett mer utpräglat ovanifrånperspektiv. Hen menar att det är viktigt att kommunerna tänker utanför sina gränser för att ge hela länet en bättre utveckling samt för att försöka uppnå nationella mål. Kommunerna ska ta hänsyn till de regionala förutsättningarna. Dessutom uttrycker tjänstemannen att ett syfte med processen är att de vill ha stöd för regionens egna prioriteringar (IP 3). Detta kan kopplas till att regionen inte har särskilt stort inflytande i den bindande fysiska planeringen och att fokus här ligger på att med kommunernas hjälp få stöd för de satsningar som de anser att regionen som enhet behöver.

Något som framkommer i intervjuerna är att regiontjänstemännen tror att även om alla kommuner är positiva till ett samarbete är det inte alla som har lika stor nytta av det. Hur kommuner kan gynnas av samarbetet och även vilket intresse de har att aktivt delta kan vara en storleksfråga samt vara beroende av vilken ekonomisk kraft

kommunerna själva har. De kommuner som är stora har bättre möjlighet att själva arbeta med regionala frågor medan de mindre kommunerna tar emot mer hjälp då de har mindre resurser. Detta avspeglar sig både i kontakten med regionen och i den statliga medfinansieringen som regionen ansvarar för. De kommunerna med egen ekonomisk kraft har mindre kontakt med regionen och arbetar mer själva. De största kommunerna har inte lika stort behov av den statliga medfinansieringen, de har själva ekonomiska resurser att genomföra alla de åtgärderna de önskar (IP 1). Frågan som kan ställas här är vem det egentligen är som behöver regionen? Här har de små kommunerna mer nytta av regionen ur ett ekonomiskt perspektiv.

5.7 Avslutande kommentarer

Från redogörelsen av det empiriska materialet har det framkommit att aktörsgruppernas perspektiv och utgångspunkter i den regionala planeringsprocessen spelar stor roll för vilka intressen som avspeglas samt hur aktörerna uppfattar roller och prioriteringsprinciper. Det är inte entydigt bland aktörerna vad regionen som organisation har för uppgift. Att en regional samverkansprocess är nödvändig är alla aktörerna ense om, men hur det ska se ut eller vem som egentligen ska ha makten att styra råder det delade meningar om. Det finns även ett maktperspektiv i det empiriska materialet. Processen handlar till viss del om vem som har makt eller vem som ska ha makten att bestämma vilka frågor som ska behandlas samt hur.

Det bör påpekas att det som kommit fram i det empiriska materialet är grundat på vad två olika aktörgrupper tycker. Det är kommunala och regionala tjänstemän som intervjuats samt kommunala och regionala dokument som inkluderats. Detta bidrar till att bilden som framkommit endast kan sägas vara representativ för dessa grupper. Dock har inte heller alla tjänstemän intervjuats, något som kan ha inneburit att inte alla synpunkter framkommit. Det kan finnas andra bilder eller aspekter hos andra aktörgrupper som inte förmedlas i detta material. Det är således endast en begränsad bild som möjligtvis skulle kunna bli mer nyanserad vid en större undersökning. Eftersom denna studie syftar till att undersöka hur olika aktörer förstår eller agerar i den regionala processen anses resultaten fortfarande vara användbara för att visa på olika synsätt i den regionala planeringen. Intervjuer och dokumentstudier har i detta fall visat sig vara lämpliga metoder för att förmedla detta. De båda metoderna har även flera gånger haft överlappande resultat och således styrkt varandra, något som kan stärka trovärdigheten i dem. Både dokumenten och intervjuerna har pekat i samma riktning och tagit upp en liknande argumentation. I vissa fall har intervjuerna dock haft en nyansande roll och visat att situationen kanske är mer komplex än vad dokumenten får det att se ut som.

6. Analys

Detta kapitel kommer återknyta till det analytiska ramverket med NuiSSL och Heinrichs fyra kategorier: aktörer, relationer, institutionella ramverk och beslutsprocess. Det empiriska materialet ska studeras i ljuset av dessa kategorier. Vidare kommer även paralleller att dras till det teoretiska perspektivet samt forskningsöversikten för att förklara vad det empiriska materialet säger och hur det kan knytas till annan forskning och empiriska studier. Kapitlet är indelat i tre delar. Den första behandlar aktörer och relationer, den andra behandlar institutionella ramverk och den tredje behandlar beslutsprocessen.

6.1 Aktörer och relationer

NuiSSL och Heinrichs (2011:53) menar att ett första steg för att studera planering i ljuset av governance är att titta på vilka aktörer som deltar i planeringsprocessen. Som framgick av det empiriska materialet är det i Region Örebro län en rad aktörer som på olika sätt är delaktiga i processerna. Aktörerna varierar från privatpersoner och organisationer till kommuner och statliga myndigheter. Regionen är den aktör som leder processerna. Det finns vidare ett utvecklat samarbete med omkringliggande kommuner och regioner. Att många aktörer deltar går i linje med governancebegreppet (Montin och Hedlund, 2009:7).

Regionen är i det här fallet ett tydligt exempel på hur governanceprocesser bidrar till utveckling. Det är dock även exempel på komplexiteten i begreppet. Forskningsöversikten visade på hur den regionala planeringen och vem som varit ansvarig för denna skiftat över tid. Idag har regionen växt fram som en självständig offentlig myndighet som ansvarar för den regionala tillväxten och därmed tar fram vissa dokument. Regionen är även ansvarig för att samordna kommunerna samt att dela ut vissa statliga infrastrukturmedel (Boverket, 2016). Detta vittnar om hur vissa frågor som förut låg på nationell nivå nu decentraliserats till regional nivå (Montin och Hedlund, 2009:10). Dessutom får regionen EU-medel för den regionala utvecklingen, något som visar att andra frågor flyttats högre upp (ibid.; IP 5). Governanceprocesser har således bidragit till att det som från början var statens uppgift har flyttats till andra myndigheter eller politiska instanser. I och med att regionerna formaliserat den regionala planeringen har de dock bidragit till att en ny governmentstruktur skapats. Regionen har således blivit en ny del av den formella governmentstrukturen.

Däremot kan vissa processer som regionen deltar i eller ansvarar för fortfarande ses som governanceprocesser då det inte finns några exakta regler för hur dessa ska gå till. Ett exempel på detta är arbetet med den regionala fysiska planeringen som presenteras i form av strukturbilder. Ytterligare en parallell som kan dras till governance är att Region Örebro län är en förhållandevis ny form av samspel. Att nya former för samspel utvecklas är en del av governancebegreppet. Det som ska lösas i detta samspel är stora samhällsproblem, något som även detta stämmer in på fallet (Montin och Hedlund, 2009:7).

Även om många får komma till tals i den regionala planeringsprocessen i Region Örebro län är det enligt NuiSSL och Heinrichs (2011:53) intressant att studera om det finns några aktörer som inte deltar. I det studerade fallet framkommer att några av de

mindre kommunerna har svårt att delta på grund av bristande resurser. En av svårigheterna här kan ligga i att det finns många olika forum som kommunerna måste delta i. Dessutom har friheten i utformningen av det regionala planeringsarbetet bidragit till att vissa av aktörerna har svårt att veta exakt hur processerna går till och vilka som är inblandade. Det är tydligt att deltagande sker på frivillig basis och att mötena inte ingår i någon fast struktur. En parallell kan här dras till soft spaces vilket är en arena som befinner sig utanför de formella systemen och uppmuntrar till en mer informell planering (Olesen, 2012:911). Hur aktörerna inkluderas eller inte inkluderas i denna regionala planeringsprocess vittnar om en tydlig koppling med soft spaces då det inte finns några tydliga riktlinjer för vilka som ska inkluderas samt hur och när det ska ske.

Många aktörer i planeringsprocesserna bidrar till en komplexitet. Komplexiteten med många olika aktörer och även många olika intressen är typiskt för en governanceprocess (Montin och Hedlund, 2009:7). Som kunde utläsas i förra kapitlet framgick att det även finns en rad olika intressen i processerna. I ett försök att sammanfatta kan sägas att kommunernas intresse ofta grundar sig i hur de själva, som enskild kommun, ska kunna gynnas av det regionala samarbetet. Regionen däremot ser sig själva som en enhet där nyttan ska gå till regionen som enhet och inte till enskilda delar. En parallell kan här dras till governance. Det är inte ovanligt att många aktörer endast vill delta i processerna så länge det finns en nytta för dem själva. Att engagera sig i långsiktiga samarbeten är kostsamt och därför vill aktörerna få ut något (Newman, 2008:1377). Detta skulle också kunna vara anledningen till att vissa kommuner inte anser att det är värt att engagera sig i det regionala planeringsarbetet eller ställer sig tvekan till det.

Frågan som kan ställas i och med de olika kommunala och regionala intressena är vad detta beror på? Svaret kanske egentligen är så enkelt att det handlar vilket perspektiv aktörerna har. När strategier utformas appliceras ofta ett strategiskt tänkande, vilket innebär att ha helhetens bästa i åtanke (Healey, 2007:30). Men det är inte självklart vad som är helheten i det här fallet. För kommunerna kanske helheten är den egna kommunen medan det är regionen som är helheten för regiontjänstemännen. Perspektivet på hur en helhet – eller en enhet – förhåller sig till andra enheter bestämmer vilket perspektiv tjänstemännen har och detta kanske även kan påverka vad som prioriteras och anses viktigt? En koppling kan här göras till relationella rum. Som nämndes i forskningsöversikten är relationella rum ett perspektiv där uppfattningen av rummet anses påverkas av olika intryck och känslor (ibid.:225). Det är sociala konstruktioner vilka bidrar till olika tolkningar av samma fysiska plats (Graham och Healey, 1999:628-629). Hur regionen uppfattas kommer således skilja sig mellan olika aktörer och det kommer fortsätta att skapa olika intressen i den regionala planeringsprocessen. Den strategiska processen som föranleder strategiskapande är heller inte endast ett verktyg eller arbetssätt, utan flera olika (Albrechts, 2004:747-748). Detta ger ytterligare en bild om att det kan vara svårt att samordna alla aktörer till en och samma målbild.

Problemet som detta medför framkommer i de strategiskapande processerna. Strategierna ska rama in hur en plats uppfattas idag samt hur den ska utvecklas i framtiden (Albrechts, 2004:747). Om aktörerna då har olika bilder av samma plats blir det svårt att skapa en gemensam bild av hur utvecklingen för denna plats ska ske. Ytterligare en risk här är att om diskussionerna förhåller sig på en hög nivå med för

lite konkretisering kan aktörerna tro att de kommer överens medan de i själva verket har olika bilder av processen och vad som ska ske.

Aktörernas intresse i den regionala processen har alltså kunnat konstateras spegla vilket perspektiv de har på regionen och sin roll där i. Under intervjun med tjänstemannen på Boverket kopplar hen ihop det regionala perspektivet med vilka frågeställningar den regionala planeringen är tänkt att behandla. Vilka frågor som anses relevanta att behandla på den regionala nivån beror på det regionala perspektivet (IP 5). Att det således är intressen och perspektiv som styr de regionala frågeställningarna skulle i sin tur innebära att den som kan påverka vilket perspektiv som ska råda eller vilka intressen som ska styra också kan påverka vad som är en regional fråga. För att besvara vem som har möjlighet att göra detta behöver redas ut vem som har makten över processen och över beslutsfattandet. För tillfället lämnar vi alltså denna diskussion.

Maktperspektivet som styrande faktor

Frågan angående maktresurser i den regionala processen är högst relevant. Flera gånger i det empiriska materialet används begreppet makt. Kommunernas maktresurs ligger i planmonopolet. Detta kan förklara varför de ibland blir upprörda när de tycker att regionen gjort ett övertramp på de kommunala befogenheterna. De ser helt enkelt sin makt hotad och känner att de måste försvara den. Regionens maktresurs ligger i de olika ekonomiska medel som de har i uppdrag att fördela bland kommunerna. Även om de inte använder detta som ett argument för maktutövning för det med sig att de anser att de besitter en position där de står över kommunerna. De anser exempelvis att de regionala dokumenten står över de kommunala i hierarkin och att kommunerna därför ska följa dessa (IP 3).

Sett ur ett governanceperspektiv handlar fysisk planering till stor del om att peka på de utmaningar som samhället och politikerna måste hantera. Att ha stort inflytande i denna process är således den största potentiella maktkällan som finns (Nuissl och Heinrichs, 2011:52). Att intervjupersonerna vill bevara sin ställning gentemot de andra aktörerna kan således bero på att de vill säkerställa sin möjlighet att få bestämma vilka problem som ska behandlas. Att få formulera vilka problem som ska adresseras och därmed kunna utforma åtgärder och dra till sig medel är en maktställning. Enligt Healey (1997:218-219) har planeringen förmågan att i governanceprocesser styra över hur makt fördelas. Detta skulle kunna göra just planering till en process där olika maktresurser och hur aktörerna använder sig av dem blir särskilt framträdande.

Maktfrågan avspeglar sig även i regionens och kommunernas roller. Som framgår av det empiriska materialet sammanfaller inte de båda aktörsgruppernas bild av hur rollfördelningen ska se ut. Här uppstår en konflikt där regiontjänstemännen är tydliga med att poängtera att det är regionen som ska leda processen och att det är de som har styrförmågan. Kommunerna är dock mycket tydliga på punkten att de inte anser att regionen ska planera åt dem. En parallell kan här dras till Nilssons (2006:105) argument om att regionen inte bör ses som en organisation som ska utvecklas, utan istället som en arena för samverkan mellan en rad aktörer. Resultatet av att se regionen som en organisation som har ansvaret för regionala utvecklingsfrågor skulle kunna bli att fokus läggs på gränserna och vem som ska bestämma inom dessa.

Regionen som en arena däremot kan tänkas syfta mer till att inkludera fler aktörer och att dessa tillsammans ska arbeta för en utveckling. Detta speglar hur kommunerna kontra regionen ser sina roller i den regionala planeringen. Kommunen ser regionen som en arena medan regionen istället ser sig som organisationen som är ansvarig för utvecklingen i det utpekade geografiska området. Det är två helt olika utgångspunkter för vad regionen är och syftar till.

I det empiriska materialet återfinns direkta kopplingar mellan befolkningsmängd och makt:

”En konsekvens av fortsatt urbanisering är att de största städerna får ett allt större inflytande på stora regioners, i vissa fall länders, ekonomiska välbefinnande och framgångar”
(Karlskoga kommun, 2011:27).

Citatet kan tolkas som att ju större befolkning desto mer makt kan aktören hävda sig med. Detta är intressant eftersom det ger en förklaring till varför intresset om tillväxt i regiondebatten är så stort. Att befolkningsstorleken är viktig bekräftas även av Westholm. Han menar att fler människor i en region direkt kan kopplas till större möjligheter för ekonomisk tillväxt. Storleken medger en högre ekonomisk flexibilitet och högre produktivitet. Dessutom är storleken en bidragande faktor i att skapa ett mer bärkraftigt varumärke, vilket används i konkurrensen med andra regioner (Westholm, 2008A:10). Detta skulle innebära att den regionala planeringen som utförs idag till stor del är en maktfråga. Det är även ett utmärkt exempel på hur det skett en övergång från ett välfärdsperspektiv till ett konkurrensperspektiv (Westholm, 2008B:111). Här ses samverkan som ett medel för att stärka regionen i ett konkurrensperspektiv. Samverkan ska alltså vara något som bidrar till tillväxten och inte endast något som utgår från exempelvis konstadseffektivitet (Gossas, 2008:107).

Den regionala planeringsprocessen i Örebro län har formen av flera parallella diskussionsforum där olika aktörer deltar. Detta kan liknas vid ett kluster av olika nätverk. Nätverksbegreppet är något som ofta används synonymt med governance. Samverkan i en nätverksform karakteriseras av flexibilitet och aktörerna är ofta horisontellt organiserade (Dannestam, 2009:69). I fallet Region Örebro län kan konstateras att det antagligen rör sig om ett horisontellt organiseringssätt mellan aktörerna då processen till stora delar karakteriseras av en öppenhet för varandras åsikter och en frihet i mötesformen (IP 4; IP 7). En horisontell samverkansprocess går i linje med governancebegreppet (Dannestam, 2009:69).

Dock finns i ovanstående resonemang en intressant sak att påpeka. Detta är att både regionen och kommunerna anser att de själva har ett övertag över den andre. Regionen anser att eftersom de nu blivit ett formellt regionalt samverkansorgan har de mer makt över frågorna än tidigare. Kommunerna däremot lutar sig åt sitt planmonopol och anser att regionen är där för dem och inte får ta sig några extra friheter. En parallell kan här dras till Dannestams argument om att jämlikhetsperspektivet inom governancenätverk kan ifrågasättas. Även om organiseringssättet förefaller vara horisontellt behöver detta inte utesluta att det även finns en maktdimension i relationen mellan aktörerna. Relationen dem emellan behöver inte alltid vara jämlik (Dannestam, 2009:74). Regionen och kommunerna kanske således möts på ett horisontellt plan men utan att släppa garden om sina

specifika maktresurser. Det intressanta är att de båda aktörsgrupperna har olika maktresurser som de således måste värdera mot varandra.

Att ett maktspel utspelar sig mellan regionen och kommunerna är inte förvånande. Som beskrevs i forskningsöversikten har regiondebatten länge handlat om vem som ska få ha makten över den regionala planeringen och de regionala frågorna (Krantz, 2002:27). Makt är en central del i hur det regionala spelet ska tolkas.

6.2 Institutionella ramverk

Det regionala fysiska planeringsarbetets uppbyggnad tyder på att det rör sig om ett informellt ramverk då arbetet inte styrs av lagar eller regler och det finns stor frihet att lägga upp arbetet (Nuissl och Heinrichs, 2011:54). Strukturbilderna är något som inte är reglerat i lag och inte heller något som regionen måste utföra. Det finns ingen form för hur de ska se ut eller vilka som ska delta i framtagandet. Detta styrker uppfattningen om att det rör sig om ett informellt ramverk. Ytterligare en aspekt i samma linje är att det inte finns någon bestämd form för hur medborgare ska kunna delta i framtagandet av strukturbilder, något som lyfts fram som en viktig del i formella ramverk (ibid.).

Paralleller kan här dras till soft spaces då dessa delar av det regionala planeringsarbetet kan sägas utgöra ett utrymme mellan de formella processerna (Stead och Pálné Kovács, 2016:24). Kommunerna har fortfarande sitt planmonopol och regionen är därför beroende av dem för att strategierna ska kunna implementeras. Det kan således tänkas att det är en process definierad av förhandling och flexibilitet vilket kan kopplas till soft spaces (ibid.). Även om soft spaces ger regionen frihet i hur de vill forma processen bidrar det även till att de har ett begränsat inflytande i de formella planeringsprocesserna vilka genomförs i kommunerna (Olesen, 2012:919). De är alltså helt beroende av att kommunerna vill implementera regionala överenskommelser. I empirin framkom att det som regionen främst bidrar med är en arena för diskussion kring den regionala utvecklingen. Detta stämmer även med vad som processer inom soft spaces kan förväntas bidra med då inflytandet i de traditionella strukturerna är svagt (ibid.).

Det finns dock en annan sida av regionens planeringsarbete. Från nationell nivå har regionen ett uppdrag att ta fram vissa planer, såsom RUS och länstransportplan. Det bygger således på vissa regler och det är formella planer med visst bestämt innehåll. Detta vittnar om att regionen i dessa delar ingår i ett formellt ramverk (Nuissl och Heinrichs, 2011:54). Regionen är även en offentlig myndighet och således en del av en governmentstruktur. Detta medför att olika delar av regionens arbete befinner sig i olika delar av den institutionella strukturen.

Allmendinger och Houghton (2009:621) menar att planering idag är en hybrid process mellan government och governance. Planering måste både vara styrt av formella governmentprocesser och vara inbäddat i governanceprocesser samtidigt. Region Örebro län kan ses som ett exempel av hur planeringen anpassats till att vara en flytande process mellan government och governance. Pierre (2011:21) uppmärksammar även att governance har ett visst strukturtänkande, men att detta oftast glöms bort. Dessutom spelar formella strukturer en roll inom

governanceprocesser (ibid.). De två begreppen existerar på samma gång och beror på varandra. Governance är beroende av en formell struktur och formella regler kommer alltid ha en roll i mer informella governancestrukturer (Dannestam, 2009:81-82).

”Aktörer agerar inte i ett organisatoriskt vakuum utan har en organisatorisk tillhörighet av ett eller annat slag och befinner sig i en väv av mellanorganisatoriska relationer” (Dannestam, 2009:82).

Detta är något Dannestam refererar till som ”bringing government back in governance” vilket är en del av den senaste utvecklingen rörande governanceforskning (Dannestam, 2009:81).

En intressant vinkel till denna diskussion kommer från intervjun med tjänstemannen på Boverket. Hen menar att Boverket arbetar med att stötta de kommuner som vill stärka det geografiska perspektivet och ”använda planeringen som ett sätt att koppla samman [...] de viktiga strategidokument man har”, samt att se det geografiska sammanhanget (IP 5). Denna beskrivning låter mycket likt det de regionala strukturbilderna syftar till. Frågan är här om Boverket i sitt arbete uppmuntrar till arbetsprocesser lokaliserade i soft spaces? Detta är intressant då det skulle innebära att soft spaces blivit en del av den ”riktiga” planeringen idag och är accepterad som arena. Det skulle vittna om hur soft spaces och hard spaces blivit två naturliga delar i en governancearena vilka är beroende av varandra och inte går att skilja åt. Om detta är fallet bör dock uppmärksammas att det för med sig frågor om insyn och legitimitet.

Friheten i processerna att ta fram strategier innebär att garantier för deltagande och ansvarsskyldighet inte finns. Detta medför att legitimiteten på det arbete som utförs av regionen minskar (Mäntysalo et al., 2015:351). Att rekommendera eller arbeta för att föra in vissa aspekter av planeringen i soft spaces kan således få konsekvenser. Dock kan det även ses ur en annan vinkel. Genom att hårdare knyta de processer som äger rum i soft spaces till olika formella förfaranden kanske dessa får en högre legitimitet genom att de omges av andra legitima processer vilka sker i hard spaces. Region Örebro län har exempelvis beslutat sig för att ta in strukturbilderna i RUS istället för att presentera dem i ett enskilt dokument. Detta skulle kunna vara ett exempel på hur processer som sker utanför de formella ramarna kan föras in i den formella strukturen.

Det ska dock inte glömmas bort att planering är en process vilken syftar till att binda ihop soft spaces med de traditionella hard spaces (Haughton et al., 2010:24). Detta kan vara en förklaring till varför det är svårt att skilja de två begreppen åt just i planeringsprocesser.

6.3 Beslutsprocess

När det gäller prioriteringar inom den regionala planeringsprocessen framkom i empirin att regionen och kommunerna har olika bilder av hur detta bäst ska ske och vad som är viktigast att prioritera. Detta grundar sig i att de båda aktörsgrupperna har olika intressen i processen. En parallell kan här dras till strategier och strategiskapande. Att skapa strategier innebär att bygga upp en bild av hur världen ser ut. Denna bild är en förenkling av verkligheten (Healey, 2007:25). På samma gång är

strategierna även en bild av hur framtiden ska se ut och i dokumenten ska värden och prioriteringar göras tydliga (Albrechts, 2004:747; Healey, 1997:244). Detta innebär att alla aktörer måste bortse vad som är bäst för dem själva och istället se till hela situationen, något som inte är en enkel process (Healey, 1997:244-245). Eftersom kommundienstjänstemännens främsta fokus är den egna kommunen kan det vara svårt för dem att ändra fokus till regionen som helhet. Att utvecklingen går bra för regionen behöver inte betyda att det gör det för den enskilda kommunen, något som kan få omfattande konsekvenser för dem själva. Strategiskapande handlar på ett sätt om att förändra sin världsbild (ibid.). Detta är bevisligen ingen enkel process och då kommunerna fortfarande är kvar i samma administrativa strukturer kanske det är svårt att se på saken annorlunda.

Perspektivet på relationella rum bekräftar även att det alltid kommer finnas olika bilder av vad det regionala planeringsarbetet syftar till och även hur prioriteringar bör göras. Det är inte möjligt att i ett dokument presentera en plats och tro att denna bild stämmer överrens med hur alla ser platsen. Vi måste istället lära oss att se på platser utifrån olika perspektiv (Graham och Healey, 1999:629). Vilket perspektiv aktörerna har på regionen och på den regionala planeringsprocessen påverkar således hur de önskar prioritera.

Det finns dock en paradox i kommunernas sätt att tänka om hur regionen prioriterar. Som nämndes i empirin verkar det som att kommunerna vill att de prioriterade åtgärderna ska vara bra för alla och inte endast regionen som helhet. Detta är en paradox då strategisk planering innebär att man måste prioritera, allt kan inte genomföras och allt kan således inte heller vara bäst för alla (Healey, 2007:30; Healey, 2009:440). Frågan handlar således inte om att prioritera eller ej utan endast vad som ska prioriteras samt vilken agenda som ska få styra. Dock kanske kommunerna motsätter sig regionens sätt att prioritera i stort och inte verkligen tror att allt kan vara bra för alla.

I den regionala fysiska planeringen finns inte något reglerat medborgardeltagande. Bristande demokratisk förankring är ett problem i governanceprocesser. Det är svårt för de aktörer utanför nätverken att få insyn och tillfälle att påverka processerna. Transparens och effektivitet är två motståndare inom governanceprocesser. En transparent process innebär att effektiviteten som governance står för kan gå förlorad (Pierre, 2009:51). Regionen hänvisar till att medborgardeltagande sker i kommunernas samt Trafikverkets planprocesser, alltså i processer som kan klassas som hard spaces. Detta tyder på att vissa aspekter skjuts över från de processer som sker i soft spaces till andra i de traditionella strukturerna.

Vilket institutionellt ramverk som finns påverkar även hur aktörer agerar i beslutsprocesserna (Nuissl och Heinrichs, 2011:54). Eftersom det i detta fall handlade om ett informellt ramverk är det således inte förvånande att bestämda regler inom beslutsprocessen saknas. Den slutgiltiga beslutsprocessen om de regionala dokumenten är heller inte öppen för kommunerna. Tidigare kunde konstateras att även om kommunerna och aktörerna är horisontellt organiserade finns det en maktdimension till relationen dem emellan. I beslutsprocessen har regionen har ett visst övertag i och med att de är den aktör som beslutar om den slutgiltiga versionen av dokumentet. Det framkommer även att regionen sedan sammanslagningen med landstinget blivit mer självständig gentemot kommunerna. Även i beslutsprocessen

finns således en maktdimension. Detta avspeglar sig inte minst i att regionen identifieras som den aktör som har det sista ordet:

”[...] det är ju inte säkert bara för att Örebro kommun framför åsikter att regionen ska ändra på sig” (IP 4).

Regionen är den aktör som utvärderar de kommentarer som kommer in och bestämmer om dessa ska medföra någon ändring eller ej. Detta skulle kunna vara ett exempel på en starkare styrning av kommunerna från nationell nivå (Westholm, 2008C:124). Eller kanske i alla fall förändrad sådan. Westholm menar att eftersom statens egna myndigheter blir allt svagare på den regionala nivån har de behövt hitta andra vägar till styrning. Staten är fortfarande den aktör som ”organiserar tillväxt och välfärd” och måste således kunna agera på alla nivåer (ibid.). Detta förklarar den oordning som råder på den regionala nivån eftersom regionen har en sådan liten egentlig makt över resurserna. De resurser som regionerna får från den nationella nivån kommer med olika intressen som ska tillgodoses i beslutsfattande (ibid.:124-125). Om kommunerna då inte har tillräcklig insyn i beslutsprocesserna försvinner även deras förmåga att aktivt påverka i detta skede. Från intervjun med tjänstemannen på Boverket framkommer det även att det finns en vilja att regionen ska få ett stärkt mandat gentemot kommunerna (IP 5).

Regionen skulle på det här sättet kunna tolkas som ett nytt statligt styrsätt, eller ett sätt att se till att statliga strategier får större genomslag. Westholm pekar ut den regionala strukturen idag som ett försöksfält där organiseringsformer inte spelar särskilt stor roll eftersom makten över frågorna ändå inte ligger hos regionen. Makten att fatta de verkliga besluten finns på kommunal och nationell nivå där skattemedel finns att tillgå (Westholm, 2008C:125).

Det ska sägas att detta är ett teoretiserande av en högst praktisk situation. Snarare än att se regionen som en ny arena för statlig styrning kanske regionen istället ska tolkas som en ny mötesarena för den nationella och den kommunala nivån. Det är kanske just i soft spaces som dessa måste mötas för att bättre kunna förstå varandra? Ett annat alternativ är att regionerna utgör ett experiment som finns i soft spaces för att kunna vara fritt från byråkratiska strukturer. Från dessa experiment kan sedan ”best practice” föras in som formella regler i hard spaces.

Generellt förmedlas en bild genom intervjuerna att samarbetet går bra och kommunerna känner att regionen lyssnar till deras åsikter. Dock har detta inte avspeglats i de gällande strategierna vilka i vissa fall saknat verklighetsförankring och varit svåra eller omöjliga för speciellt mindre kommuner att implementera. Samordning inom governance handlar om att balansera mellan flera olika aspekter. Processen måste ha en balans mellan stabilitet och flexibilitet, kontroll och autonomi, mellan enhetlighet och mångfald samt mellan enkelhet och komplexitet. Samordning i governanceprocesser måste vara dynamiska, interaktiva och främja kommunikation och dialog mellan aktörerna. Hur samordningen sker är lika viktig som att den sker. Dessutom är det viktigt att aktörerna har utrymme för att själv agera inom samordningssfären. Om aktörerna får agera på det sätt de anser bäst inom de utsatta ramarna är det också större sannolikhet att de också tar sitt ansvar för att implementera överenskommelserna (Pedersen et al., 2011:388). Om strategierna

dessutom grundas på självupplevelser är chansen för en bred uppslutning högre (Healey, 1997:268).

Att samverkan sker mellan olika politiska nivåer kan ses som ett exempel på flernivåstyrning (eng. multi-level governance). Tanken i detta perspektiv är att olika politiska nivåer har olika räckvidd i rummet och således måste samarbeta för att nå en förankring långt ut (Hooghe och Marks, 2010:17). Sedan Region Örebro län blivit formell administrativ region med egna politiska nämnder stämmer detta resonemang in på deras samverkan med kommunerna. De kommunala intervjupersonerna uttrycker dock ett intresse av att det regionala samarbetet inte ska vara så låst i sin fysiska struktur. De vill samarbeta mer med kommuner på andra sidan länsgränsen. Detta går i linje med territorial governance vilket är ett mer flexibelt synsätt på regionens geografiska indelning (van Well och Schmitt, 2016:11-13).

Enligt intervjupersonerna har processen för den nya RUS varit mycket bättre än den tidigare processen. Det var mer dialog med kommunerna vilket medförde att dokumentet också anses vara mer användbart. Att ha en bra samverkansprocess är även i regionens intresse då det bidrar till utveckling och ökad konkurrenskraft. Gossas (2008:107) menar att samverkan är ett medel i den regionala utvecklingen. Det är således genom samverkan som den utveckling som regionen är ute efter skulle uppnås. Detta kanske är det som regionen upptäckt när de nu gör om processen med mer fokus på samverkan med kommunerna.

6.4 Avslutande kommentarer

För att avsluta ska en kort diskussion om det teoretiska perspektivets användbarhet föras. Eftersom planering är en del av hur reglering och beslutsfattande fungerar mellan olika aktörer anses generellt att governance är en relevant utgångspunkt för en analys. Att applicera ett bredare begrepp som governance förhindrar även att analysen blir för smal (Nuissl och Heinrichs, 2011:52-53). Då uppsatsen syftar till att studera relationer samt intressen och åsikter har de tre analytiska begreppen fungerat bra för att undersöka dessa faktorer. Genom de tre begreppen governance, soft spaces och strategiskapande har olika delar av planeringsprocessen inkluderats liksom olika synsätt på processen. De tre begreppen har inkluderat olika steg eller aspekter av den regionala planeringsprocessen, såsom hur aktörer kommer samman, i vilken arena detta sker och vad som uträttas. Generellt har många olika delar tagits upp vilket bidragit till en bred analys.

7. Slutsats

I denna del kommer en återkoppling göras till uppsatsens frågeställningar. Till att börja med ska uppsatsens fyra undersökande frågeställningar besvaras:

- *Vilka intressen och drivkrafter finns hos kommuner respektive regionen i den regionala planeringen?*
- *Vad uppnås i den regionala planeringen?*
- *Hur hanteras prioriteringar eller avvägningar i den regionala planeringen?*
- *Hur motiveras behovet av en regional planering?*

Vidare ska en återkoppling göras till uppsatsens syfte och problemformulering. Med hjälp av empiri och analys de ska de forskningsfrågor som pekades ut i problemformuleringen besvaras: (1) Varifrån kommer behovet av en regional planering? (2) För vem genomförs den regionala planeringen? och till sist frågan som är den centrala (3) Vad är en regional fråga och hur konstrueras den?

Aktörernas intressen i den regionala planeringsprocessen skiljer sig kraftigt åt mellan aktörsgrupperna. Kommunerna utgår från sig själva och att de är en del som bygger upp regionen. Regiontjänstemännen ser däremot regionen som en enda enhet där alla aktörer ska arbeta mot gemensamma mål. Dock återfinns här en splittring mellan de regionala tjänstemännen där den ena anser att regionen har en mer stödjande funktion och den andra menar att deras intresse ligger i att få stöd för sina egna frågeställningar. Drivkrafterna är däremot liknande hos båda aktörsgrupper. Det handlar för både kommunerna och regionen om att utvecklas och nå en tillväxt.

Det som uppnås i och med den regionala planeringen är till största del en arena där aktörerna kan komma samman i dialog kring regionala frågor. Det finns vidare en bild av att samarbetet i sig bidrar till en regional utveckling och att aktörerna är starkare om de går samman som en enhet. Regiontjänstemännen menar även att det utarbetas en gemensam färdriktning för alla deltagande aktörer, något som kan ifrågasättas då aktörerna har olika bilder av vad som uppnås och olika bilder av användbarheten av de regionala dokumenten. Flera kommuner anser att de har liten praktisk användning av både diskussionsforumen och dokumenten i sitt dagliga kommunala arbete.

Det finns ett glapp mellan hur regiontjänstemännen och de kommunala tjänstemännen anser att prioriteringar i planeringen ska hanteras, något som kan kopplas till aktörernas olika intressen. Det här bidrar till konflikter både mellan regionen och kommunerna men även mellan Örebro kommun och de mindre kommunerna då de anser att Örebro får för stort utrymme. Regiontjänstemännen förklarar att det är en avvägning om de ska lägga pengarna i de mindre kommunerna eller där flest människor bor.

Kommunerna är generellt positiva till en regional samverkan inom den fysiska planeringen. Motiven stavas regionförstoring och globalisering. Den här utvecklingen har medfört att en samverkan över administrativa gränser både är nödvändig och önskvärd. Dock lägger kommunerna betoningen på att det är samverkan i sig som är viktig och inte nödvändigtvis att det måste ske i form av en region. De två regiontjänstemännen förmedlar två olika bilder på behovet av en region. Den ena

tjänstemannen anser att regionen är en arena mellan lokala och nationella frågor. Den andra tjänstemannen har ett ovanifrånperspektiv och menar att det är nödvändigt för kommunerna att se utanför sina gränser för regionens utvecklings skull.

Det verkar således finnas en genuin lokal vilja att en regional samverkan ska finnas. Dock ser inte alla just den formella administrativa regionen som nödvändig. Båda aktörsgrupperna använde sig av stora övergripande aspekter, såsom globalisering och urbanisering, för att förklara varför en regional samverkansprocess behövs. Bakom det här kan tänkas ligga ett konkurrensperspektiv där kommunerna och regionen konkurrerar med andra om resurser för tillväxt.

Utifrån ovanstående slutsatser är det intressant att ställa frågan om för vem regionen är till? Med hänvisning till intressen och roller går det att säga att kommunerna anser att regionen är en arena för dem att komma samman i diskussioner kring regionala frågor. Regiontjänstemännen anser däremot att regionen är till för ”regionens bästa”. Vad som är regionens bästa är dock inte tydligt då de två intervjuade tjänstemännen har två skilda sätt att förklara regionens intressen. Det framkommer dock att regiontjänstemännen anser att det är de som ska styra den regionala planeringen, något som vittnar om att deras tillväxtmål kanske får styra mer.

Den sista frågan är: vad är en regional fråga och hur konstrueras den? Ur analysen kunde konstateras att vad en aktör anser vara en regional fråga beror på vilket perspektiv denne har. Vilket perspektiv som är styrande beror i sin tur på vilket intresse aktören har. Det visades vidare att det intresse som får styra i den regionala planeringsprocessen beror på vem som har makt att påverka i process och beslutsfattande. Vad som är en regional fråga, eller kanske snarare vad som blir en regional fråga, är således beroende av vem som har makt. Det här kan förklara varför regionen och debatten där omkring väcker så starka känslor.

Både kommunerna och regionen anser att de i processen har makt över varandra. Kommunerna har sitt planmonopol och regionen har pengar. Regionen har även ett maktövertag genom att de har sista ordet i beslutsprocesserna. Dock skulle det kunna sägas att regionen är indirekt styrt av andra aktörer, såsom staten eller EU i och med att de ekonomiska medel som regionen får tillgång till kommer med vissa riktlinjer. Som motargument kan hävdas att de här riktlinjerna inte pekar ut i detalj vad som ska göras och att det därför är regionen som, inom vissa gränser, bestämmer vad som är en regional fråga.

Ur en annan synvinkel har regionen inte särskilt stort inflytande i den fysiska planeringen. Dessutom går vissa delar av regionens arbete utanför de ordinära arenorna och sker i ett så kallat soft space. Det är vidare staten som har gett regionerna ansvaret för vissa frågor med länsstyrelsen som deltagande aktör, något som kan vittna om att staten fortfarande inte släppt taget om de regionala frågorna. Dock har kommunerna fortfarande sitt planmonopol som de kan luta sig emot vilket innebär att de inte behöver göra något de inte vill. Kommunerna verkar däremot inte ha särskilt stort inflytande i att peka ut regionala frågor. Vad som blir en regional fråga visar således vem som har makten att bestämma de intressen och det perspektiv som ska styra. Det intresse som dominerat i den här uppsatsen är tillväxt. Skillnaden mellan aktörernas intressen är var den här tillväxten ska ske.

Det ska sägas att det här bara är ett perspektiv från två olika aktörsgrupper i den regionala planeringen. Det kan således finnas andra perspektiv som inte förmedlats i den här uppsatsen. Målet var dock att visa på hur kommuner och regionen ser på den regionala processen och vilken plats deras intressen får i denna, något som ansetts ha genomförts med denna studie.

8. Källförteckning

- Albrechts, Louis. 2004. Strategic (spatial) planning reexamined. *Environment and Planning B: Planning and Design* 31: 743-758.
- Allmendinger, Phil och Haughton, Graham. 2009. Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway. *Environment and Planning A* 41: 617-633.
- Allmendinger, Phil och Haughton, Graham. 2010. Spatial planning, devolution, and new planning spaces. *Environment and Planning C: Government and Policy* 28: 803-818.
- Bjereld, Ulf, Demker, Marie och Hinnfors, Johan. *Varför vetenskap? Om vikten av problem och teori i forskningsprocessen*. 3:1 uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Blücher, Gösta och Graninger, Göran. 2006. Slutord – sammanfattande diskussion. I Gösta Blücher och Göran Graninger (red.). *Planering med nya förutsättningar: Ny lagstiftning, nya värderingar*. Linköping: Linköping Universisty Electronic Press, 195-202.
- Boréus, Kristina och Bergström, Göran. Innehållsanalys. I Göran Bergström och Kristina Boréus (red.). *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. 3:1 uppl. Lund: Studentlitteratur, 49-90.
- Borrás-Alomar, Susana, Christiansen, Thomas och Rodríguez-Pose, Andrés. 1994. Towards a 'Europe of the Regions'?: Visions and Reality from a Critical Perspective. *Regional Politics and Policy* 4 (2): 1-27.
- Boverket. 2011. *Rumslig utvecklingsplanering: Länken mellan regionalt tillväxtarbete och kommunal översiktsplanering*. Rapport 2011:3. Karlskrona: Boverket.
- Boverket. 2014. *Sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas översiktsplanering*. Rapport 2014:15 Regeringsuppdrag. Karlskrona: Boverket.
- Bryman, Alan. 2011. *Samhällsvetenskapliga metoder*. 2:2. uppl. Malmö: Liber.
- Dannestam, Tove. 2009. *Stadspolitik i Malmö: Politikens meningsskapande och materialitet*. Diss., Lunds universitet.
- Denscombe, Martyn. 2016. *Forskningshandboken: för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. 3:1. uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Ehinger Berling, Åsa. 2006. Samhällsplanering i vilken geografi?: Om kopplingarna mellan den lokala fysiska planeringen och den regionala utvecklingsplaneringen. I Gösta Blücher och Göran Graninger (red.). *Planering med nya förutsättningar: Ny lagstiftning, nya värderingar*. Linköping: Linköping Universisty Electronic Press, 71-89.

Erlingsson, Gissur Ó. 1999. *Regional pånyttfödelse: Ekonomi, demokrati och identitet i ett Europa under omvandling*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.

Faludi, Andreas. 2016. Territorial governance challenging government. I Peter Schmitt och Lisa Van Well (red.). *Territorial Governance across Europe: Pathways, Practices and Prospects*. London: Routledge, 36-47.

Flyvbjerg, Bent. 2006. Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry* 12 (2): 219-245.

Gossas, Markus. 2008. Kommunsamverkan i nätverksstaten. I Westholm, Erik och Amcoff, Jan och Falkerby, Julia och Gossas, Markus och Stenlås, Niklas (red.). *Regionen som vision: Det politiska projektet Stockholm-Mälardalen*. Stockholm: SNS Förlag, 101-110.

Graham, Stephen och Healey, Patsy. 1999. Relational concepts of space and place: Issues for planning theory and practice. *European Planning Studies* 7 (5): 623 – 646.

Haughton, Graham, Allmendinger, Phil, Counsell, David och Vigar, Geoff. 2010. *The New Spatial Planning: Territorial management with soft spaces and fuzzy boundaries*. London: Routledge.

Healey, Patsy. 1997. *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Houndmills: Macmillan Press LTD.

Healey, Patsy. 2007. *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a relational planning for our times*. London: Routledge.

Healey, Patsy. 2009. In Search of the “Strategic” in Spatial Strategy Making. *Planning Theory & Practice* 10 (4): 439-457.

Henning, Roger och Liljenäs, Ingrid. 1992. Regioner som begrepp och fenomen. I SOU 1992:64. *Utsikt mot framtidens regioner - sju debattinlägg*. Bilaga 1 till betänkande av regionutredningen. Stockholm: Allmänna förlaget, 7-71.

Hooghe, Liesbet och Marks, Gary. 2010. Types of multi-level governance. I Henrik Enderlein, Sonja Wälti och Michael Zürn (red.). *Handbook on Multi-level Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 17-31.

Hudson, Christine. 2006. Regional development partnerships in Sweden: a way for higher education institutions to develop their role in the processes of regional governance? *Higher Education* 51: 387-410.

Krantz, Tobias. 2002. *Makten över regionen: En idékritisk studie av svensk regiondebatt 1963-1996*. Diss., Uppsala universitet.

Krippendorff, Klaus. 2004. *Content Analysis: An introduction to its methodology*. 2:1 uppl. Thousand Oaks: Sage Publications.

Kvale, Steinar och Brinkmann, Svend. 2014. *Den kvalitativa forskningsintervjun*. 3:1 uppl. Lund: Studentlitteratur.

Merriam, Sharan B. 1994. *Fallstudien som forskningsmetod*. Lund: Studentlitteratur.

Montin, Stig och Hedlund, Gun. 2009. Governance som interaktiv samhällsstyrning – gammalt eller nytt i forskning och politik? I Hedlund, Gun och Montin, Stig (red.). *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press, 7-36.

Mäntysalo, Raine, Jarenko, Karolina, Nilsson, Kristina L. och Saglie, Inger-Lise. 2015. Legitimacy of Informal Strategic Urban Planning - Observations from Finland, Sweden and Norway. *European Planning Studies* 23 (2): 349-366.

Needham, Barrie. 2005. The New Dutch spatial planning act: Continuity and change in the way in which the Dutch regulate the practice of spatial planning. *Planning Practice and Research* 20 (3): 327-340.

Newman, Peter. 2008. Strategic Spatial Planning: Collective Action and Moments of Opportunity. *European Planning Studies* 16 (10): 1371-1383.

Nilsson, Jan-Evert. 2006. Regional planering i Sverige. I Gösta Blücher och Göran Graninger (red.). *Planering med nya förutsättningar: Ny lagstiftning, nya värderingar*. Linköping: Linköping Universisty Electronic Press, 91-106.

Nuissl, Henning och Heinrichs, Dirk. 2011. Fresh Wind or Hot Air - Does the Governance Discourse Have Something to Offer to Spatial Planning? *Journal of Planning Education and Research* 31 (1): 47-59.

Olesen, Kristian. 2012. Soft spaces as vehicles for neoliberal transformations of strategic spatial planning? *Environment and Planning C: Government and Policy* 30: 910 - 923.

Paasi, Anssi. 2009. The resurgence of the 'Region' and 'Regional Identity': theoretical perspectives and empirical observations on regional dynamics in Europe. *Review of International Studies* 35: 121 - 146.

Paasi, Anssi. 2013. Regional Planning and the Mobilization of 'Regional Identity': From Bounded Spaces to Relational Complexity. *Regional Studies* 47 (8): 1206 - 1219.

Pedersen, Anne Reff och Sehested, Karina och Sørensen, Eva. 2011. Emerging Theoretical Understanding of Pluricentric Coordination in Public Governance. *The American Review of Public Administration* 41 (4): 375 - 394.

Pierre, Jon. 2009. Tre myter om governance. I Hedlund, Gun och Montin, Stig (red.). *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press, 37-56.

Pierre, Jon. 2011. *The Politics of Urban Governance*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

- Savin-Baden, Maggi och Howell Major, Claire. 2013. *Qualitative Research: The essential guide to theory and practice*. London: Routledge.
- Smas, Lukas och Damsgaars, Ole och Fredriksson, Christian och Perjo, Liisa. 2012. *Integrering av översiktsplanering och regionalt tillväxtarbete: Nordiska och europeiska utblickar*. Stockholm: Nordregio.
- SOU 1998:166. *Delbetänkande av den parlamentariska regionkommittén PARK: Regional frihet och statligt ansvar - en principiell diskussion*. Stockholm.
- SOU 2007:10. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft: Slutbetänkande av Ansvarskommittén*. Stockholm.
- Stead, Dominic och Pálné Kovács, Ilona. Shifts in governance and government across Europe. I Peter Schmitt och Lisa Van Well (red.). *Territorial Governance across Europe: Pathways, Practices and Prospects*. London: Routledge, 21-35.
- Stegmann McCallion, Malin. 2007. Multi-Level Governance in Sweden? *Regional and Federal Studies* 17 (3): 335-351.
- Tillväxtanalys. 2011. *Utvecklingskraft i kommuner och regioner: Tillväxtarbete i flernivåstyrningens tidevarv*. Rapport 2011:01. Östersund: Tillväxtanalys.
- Tillväxtanalys. 2013. *Kommunal översiktsplanering och regionala utvecklingsprogram*. Rapport 2013:01. Östersund: Tillväxtanalys.
- Tillväxtanalys. 2014. *Samverkan inom ramen för flernivåstyrning*. PM 2014:09. Östersund: Tillväxtanalys.
- Trost, Jan. 2010. *Kvalitativa intervjuer*. 4:1 uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Van Well, Lisa och Schmitt, Peter. 2016. Territorial governance across Europe: setting the stage. I Peter Schmitt och Lisa Van Well (red.). *Territorial Governance across Europe: Pathways, Practices and Prospects*. London: Routledge, 3-20.
- von Bergmann-Winberg, Marie-Louise. 2010. Flernivåförvaltning i ett jämförande EU-perspektiv: nätverkssamverkan för effektivitet och demokrati. I *Flernivåstyrning: framgångsfaktor för kommuner, regioner och staten*. Utgiven av Region Skåne, Västra Götalandsregionen, Regionplanekontoret vid Stockholms läns Landsting och Sveriges Kommuner och Landsting.
- Watt Boolsen, Merete. 2007. *Kvalitativa analyser: Forskningsprocess, människa, samhälle*. Gleerup: Malmö.
- Westholm, Erik. 2008A. Det användbara regionbegreppet. I Westholm, Erik och Amcoff, Jan och Falkerby, Julia och Gossas, Markus och Stenlås, Niklas (red.). *Regionen som vision: Det politiska projektet Stockholm-Mälardalen*. Stockholm: SNS Förlag, 9-16.

Westholm, Erik. 2008B. Stadens nya geografi. I Westholm, Erik och Amcoff, Jan och Falkerby, Julia och Gossas, Markus och Stenlås, Niklas (red.). *Regionen som vision: Det politiska projektet Stockholm-Mälardalen*. Stockholm: SNS Förlag, 111-119.

Westholm, Erik. 2008C. Den nyregionala paradoxen. I Westholm, Erik och Amcoff, Jan och Falkerby, Julia och Gossas, Markus och Stenlås, Niklas (red.). *Regionen som vision: Det politiska projektet Stockholm-Mälardalen*. Stockholm: SNS Förlag, 120-129.

Yin, Robert K. 2007. *Fallstudier: design och genomförande*. Malmö: Liber.

Elektroniska källor

Boverket. 2016. *Regional planering - för en stärkt samordning*. Boverket. <http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/regional-planering/> (Hämtad: 2017-02-17).

Boverket. 2017. *Regional utvecklingsplanering*. Boverket: PBL Kunskapsbanken – en handbok om plan- och bygglagen. Boverket. <http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/regionplan/regional-utvecklingsplanering/> (Hämtad 2017-02-16).

Kinell, Jonas. 2017. *Planering*. Sydnärkes Byggförvaltning. <http://www.sydnarkebygg.se/planering.4.4cbe67f312c7511230c800032003.html> (Hämtad: 2017-04-11).

Region Örebro län. 2015. *Nämnd för samhällsbyggnad*. Region Örebro län. <https://www.regionorebrolan.se/sv/Politik/Sa-styrs-landstinget/Namnd-for-samhallsbyggnad/> (Hämtad: 2017-05-10).

Region Örebro län. 2016A. *Detta är Region Örebro län*. Region Örebro län. <https://www.regionorebrolan.se/sv/Om-regionorebrolan/Detta-ar-landstinget/> (Hämtad: 2017-04-11).

Region Örebro län. 2016B. *Så styrs Region Örebro län*. Region Örebro län. <https://www.regionorebrolan.se/sv/Politik/Sa-styrs-landstinget/> (Hämtad: 2017-05-10).

Region Örebro län. 2017B. *Regionstyrelsen*. Region Örebro län. <https://www.regionorebrolan.se/sv/Politik/Sa-styrs-landstinget/Regionstyrelsen/> (Hämtad: 2017-05-10).

Region Örebro län. 2017C. *Regional översiktlig planering*. Region Örebro län. <https://www.regionorebrolan.se/sv/Regional-utveckling/Trafik-och-Samhallsplanering/Fysisk-planering/> (Hämtad: 2017-05-10).

Region Örebro län. 2017D. *Regional utvecklingsstrategi*. Region Örebro län. <https://www.regionorebrolan.se/sv/Regional-utveckling/Regional-utvecklingsstrategi11/> (Hämtad: 2017-05-10).

Samhällsbyggnad Bergslagen. 2017. *Om oss, kontakt*.
Samhällsbyggnadsförvaltningen Bergslagen.
<http://www.bmb.se/omosskontakt.4.301c4fd014690f1a857a2f7.html> (Hämtad: 2017-04-11).

Statistiska centralbyrån. 2017. *Folkmängd i riket, län och kommuner 31 december 2016 och befolkningsförändringar 2016*. Statistiska centralbyrån.
<http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/tabell-och-diagram/helarsstatistik--kommun-lan-och-riket/folkmangd-i-riket-lan-och-kommuner-31-december-och-befolkningsforandringar/> (Hämtad: 2017-04-11).

Sveriges Kommuner och Landsting. 2016. *Regional utvecklingsplanering*. Sveriges Kommuner och Landsting.
<https://skl.se/samhallsplaneringinfrastruktur/regionalutveckling/regionalutvecklingsplanering.2690.html> (Hämtad: 2017-02-16).

Sveriges Kommuner och Landsting. 2017. *Ansvarskommittén föreslog 2007 en ny regionindelning*. Sveriges Kommuner och Landsting.
<https://skl.se/samhallsplaneringinfrastruktur/regionalutvecklingregionbildning/regionbildning/bakgrundochfaktastorrefarreregioner/arkivbakgrundochfaktaregionbildning/ansvarskommittenforeslog2007ennyregionindelning.11742.html> (Hämtad: 2017-03-29).

Yttermalm, Jenny. 2016. *Om Örebro län*. Region Örebro län.
<https://www.regionorebrolan.se/sv/Om-regionorebrolan/Fakta-om-Orebro-lan/> (Hämtad: 2017-04-11).

Kommunala och regionala dokument

Askersunds kommun. 2016. *Översiktsplan 2015-2025*.

Degerfors kommun. 2016. *Översiktsplan Degerfors kommun*.

Hallsbergs kommun. 2016. *Förslag till översiktsplan för Hallsbergs kommun*.

Karlskoga kommun. 2011. *Översiktsplan för Karlskoga kommun*.

Kumla kommun. 2011A. *Kumla 25 000: Översiktsplan för Kumla kommun*. Del 1 - Framtida mark- och vattenanvändning.

Kumla kommun. 2011B. *Kumla 25 000: Översiktsplan för Kumla kommun*. Del 2 - Planeringsförutsättningar och riktlinjer.

Laxå kommun. 2015. *Översiktsplan för Laxå kommun 2015-2035*.

Lekebergs kommun. 2014. *Översiktsplan för Lekebergs kommun*.

Lenke, Christer. 2014. *Projektdirektiv: Samverkan i Bergslagen*. Version 6.

Lindesbergs kommun. 2007. *Översiktsplan*.

Ljusnarsbergs kommun. 2017. *Översiktsplan för Ljusnarsbergs kommun*.

Regionförbundet Örebro. 2010. *Utvecklingsstrategi för Örebroregionen*.

Regionförbundet Örebro. 2011. *Regional översiktlig planering: rumsligt perspektiv på utvecklingsstrategi för Örebroregionen*.

Region Örebro län. 2017A. *Regional utvecklingsstrategi för Örebro län: remissversion*.

Skinnars-Bruno, Marianne. 2015. *Samverkan i Bergslagen: Utveckling av befintliga och nya samverkansområden inom kommunerna i norra Örebro län*.

Örebro läns landsting. 2012. *Regionalt trafikförsörjningsprogram för Örebro län*.

Örebro kommun. 2017A. *Örebro i regionen*. Förslag till ny översiktsplan: En del av Örebro kommun.

<http://extra.orebro.se/forslagtillnyoversiktsplan/orebroiregionen.4.38aac5381587bce5d2b1587.html#> (Hämtad: 2017-04-13).

Örebro kommun. 2017B. *Utgångspunkter*. Förslag till ny översiktsplan: En del av Örebro kommun.

<http://extra.orebro.se/forslagtillnyoversiktsplan/utgangspunkter.4.38aac5381587bce5d2b156f.html> (Hämtad: 2017-04-13).

Örebro kommun. 2017C. *Trafik*. Förslag till ny översiktsplan: En del av Örebro kommun.

<http://extra.orebro.se/forslagtillnyoversiktsplan/trafik.4.38aac5381587bce5d2b15c3.html> (Hämtad: 2017-04-16).

Otryckta källor

IP 1 (Intervjuperson 1): Planerare med fokus infrastruktur, Region Örebro län (intervjudatum: 2017-03-27).

IP 2 (Intervjuperson 2): Planerare, Degerfors kommun (intervjudatum: 2017-03-28).

IP 3 (Intervjuperson 3): Planerare med fokus samhällsplanering och infrastruktur, Region Örebro län (intervjudatum: 2017-03-30).

IP 4 (Intervjuperson 4): Planerare, Örebro kommun (intervjudatum: 2017-03-31).

IP 5 (Intervjuperson 5): Utredare med fokus regional planering och europeiska perspektiv, Boverket (intervjudatum 2017-04-04).

IP 6 (Intervjuperson 6): Planerare, Samhällsbyggnadsförvaltningen Bergslagen (intervjudatum: 2017-04-06).

IP 7 (Intervjuperson 7): Planerare, Sydnärkes Byggförvaltning (intervjudatum 2017-04-06).

IP 8 (Intervjuperson 8): Planerare, Karlskoga kommun (intervjudatum 2017-04-05).

Intervjuerna är transkriberade. Transkriptionerna förvaras hos författaren och kan lämnas ut på begäran.

Figurer, tabeller och kartor

Figur 1: Soft planning. (Allmendinger och Haughton, 2010:810).

Tabell 1: Befolkningsstatistik för kommunerna i Örebro län. (Statistiska centralbyrån, 2017).

Karta 1: Kommunerna i Region Örebro län. (© Lantmäteriet,I2014/00566).

9. Bilagor

Bilaga 1: Transkriberingsguide

- ...: meningen avbröts av den andra personen och personen fortsätter sitt resonemang på nästa rad.
- (0.5): mikropaus/väldigt kort paus.
- (1.0): kort paus.
- (2.0): lång paus.
- (skratt/harkling/hostar): när ett ord sätts i parentes är det en kort förklaring av något personen gör, exempelvis skrattar.
- understruket ord: personen betonar med emfas det här ordet.
- (ohörbart): störmoment medförde att något/några ord inte kunde uppfattas.
- (namn): intervjupersonen säger sitt namn (namnet har inte inkluderats för att intervjupersonerna ska kunna känna sig friare när de uttalar sig och inte känna att det finns en risk att de blir utpekade).

Transkriberade intervjuer förvaras av författaren och kan ges ut vid begäran.

Bilaga 2: Intervjuguide för kommunerna och Region Örebro län

1. Kan du berätta lite om dig själv och din roll i kommunen/regionen?
2. Kan du beskriva den regionala planeringen i Örebro län?
 - a. Vilka frågor behandlas i den regionala planeringen?
 - b. Tas de frågor upp som ni i kommunen upplever som regionalt eller mellankommunalt viktiga, eller är det något som saknas? /Kan du beskriva lite av regionens förutsättningar och utmaningar?
3. Hur initierades det regionala planeringsarbetet? Finns det ett uttalat politiskt beslut om att det ska finnas regional planering eller kommer drivet från någon deltagande aktör?
 - a. Hur är arbetet organiserat idag?
 - b. Är det styrt av formella förfaranden eller läggs arbetet upp som det passar er?
4. Vilka deltar i den regionala planeringen i Region Örebro län?
 - a. Finns det någon aktör som får större eller mindre utrymme i processen?
 - b. Vem är den aktören som är mest styrande i arbetet? (inte nödvändigtvis den som leder arbetet officiellt)
5. Beskriv kommunens/regionens roll i den regionala planeringsprocessen.
 - a. Vad är regionens/kommunernas roll?
6. Vad är kommunens/regionens intresse i den regionala planeringsprocessen?
 - a. Vad vill ni i kommunen få ut av den regionala planeringen?
 - b. Hur använder ni er av den regionala planeringen i kommunen? /Hur är den regionala planeringen tänkt att implementeras i kommunerna?
7. Hur fungerar samarbetet i den regionala planeringsprocessen?
 - a. Har de andra aktörerna varit öppna för era åsikter?
 - b. Finns det grupperingar eller konflikter inom planeringsprocessen? I så fall, hur hanteras detta?
 - c. Hur fungerar det med samordning av projekt eller funktioner?
8. Hur fattas beslut? (Process och relationer)
 - a. Är beslutsprocessen öppen för alla deltagande aktörer?
 - b. Hur sker avvägningar mellan olika intressen?
 - c. Hur ser medborgarinflytandet ut?
9. Om du tänker på den regionala planeringsprocessen i sin helhet, vad anser du är syftet med processen? Varför behövs den regionala planeringen?
10. Finns det något övrigt som vi inte diskuterat som du skulle vilja tillägga?

Bilaga 3: Intervjuguide för tjänsteman på Boverket

1. Kan du berätta lite om dig själv och din roll på Boverket?
2. Vad är regional planering enligt Boverket?
 - a. Vilka problem är tänkta att behandlas i den regionala planeringen?
 - b. Hur är detta tänkt att göras?
3. Vad kan anses vara syftet med regional planering?
 - a. Vad kan regional planering bidra med som inte går att lösa i mellankommunala samarbeten eller organisationer?
4. Finns det några problem inom den regionala planeringen idag?
 - a. Vilka är dessa och varför är de ett problem?
 - b. Hur skulle detta kunna lösas?
5. Vem är tänkt att delta i den regionala planeringen?
 - a. Vem är inte tänkta att delta? Varför?
 - b. Finns det några som rimligtvis ska få större eller mindre utrymme i processen?
 - c. Ska medborgare inkluderas i processen? Varför/varför inte?
6. Beskriv regionens och kommunernas roller i den regionala planeringsprocessen.
7. Hur är den regionala planeringen tänkt att implementeras i kommunerna?
 - a. Hur tror du att kommunerna använder sig av den regionala planeringen?
8. Hur är det tänkt att aktörerna ska tänka när de måste prioritera mellan olika projekt?
9. Hur är det tänkt att konflikter ska hanteras?
10. Finns det något övrigt som vi inte diskuterat som du skulle vilja tillägga?