



# **Konfliktlinjer i mellankommunal planering**

- En fallstudie av Helge å

Lars Eriksson  
Masterarbete 30 hp  
Masterprogrammet för Strategisk Fysisk Planering  
Blekinge Tekniska Högskola  
2019-01-31

**Författare:** Lars Eriksson

**Titel:** Konfliktlinjer i mellankommunal planering - *En fallstudie av Helge å*

**Nyckelord:** Kommunal planering, Mellankommunal samverkan, Regional planering och konflikter

**Handledare:** Karl Bergman

**Examinator:** Christer Persson

**Blekinge Tekniska Högskola:** Institutionen för fysisk planering

**Program:** Masterprogrammet i strategisk fysisk planering

**Kurs:** Masterarbete i fysisk planering FM2559

**Nivå:** D-uppsats

**Omfattning:** 30 HP

**Utgivningsort:** Karlskrona

**Datum:** 2019-01-07

## **Förord**

Detta stycke vill jag tillägna dem som både har förgyllt min studietid i Karlskrona och som även har underlättat skrivandet av denna masteruppsats, vilket är mitt sista arbete som student men inte som lärling. Först och främst vill jag tacka min handledare Karl Bergman från Blekinge Tekniska Högskola för god vägledning, bra feedback och givande diskussioner inom forskningsområdet. Utan dig hade skapandet av denna uppsats inte varit möjligt. Vidare vill jag uttrycka min tacksamhet till SWECO Architects, studio Planering och Urban Design i Stockholm, för att ni tillhandahållit mig med både arbetsplats, gemenskap och yrkeserfarenhet. Jag vill även uttrycka ett särskilt tack till Robin Ljunggren Bergström, Hjalmar Zola Christensen, Niklas Hellblom, Oskar Olsson och Simon Josefsson för att ni har förgyllt min studietid och fritid i Karlskrona. Det sista tacket vill jag tillägna Christer Persson och Bertil Malmström som jag har lärt mig väldigt mycket av under min tid på Blekinge Tekniska Högskola.

## Sammanfattning

Denna masteruppsats undersöker de mellankommunala konflikter som finns längs vattendraget Helge å. I studien undersöks vilka dessa konflikter är, varför de finns och hur de hanteras av Länsstyrelsen och de kommuner som är involverade. Utifrån detta har studien undersökt hur kommuner kan förhålla sig till en planeringsproblematik som inbegriper den egna kommunen, men där planeringsförutsättningarna avgörs utanför kommunens administrativa gräns. Helge å utgör studiens undersökta fall medan de fyra kommunerna Älmhult, Osby, Hässleholm och Kristianstad som är belägna längs med ån, tillsammans med Länsstyrelsen i Skåne, Kronoberg och Kalmar har utgjort undersökningseenheterna. Det empiriska materialet har skapats genom dokumentstudier och semistrukturerade intervjuer med en representant från vardera kommun och Länsstyrelse. Intervjuerna har sedan bearbetats genom en kvalitativ innehållsanalys, vilket har skett utifrån Lundman och Graneheims (2014) tabell där empirin har kodats och kategoriserats. Fem planeringsideal har applicerats i studien och dessa består av rationell, kommunikativ och kollaborativ, advokat och pragmatisk planeringsteori. Det teoretiska perspektivet utgörs av Mouffes (2008) agonistiska teori som analyserar hur konflikterna och hanteringen av dem kan förstås. Bearbetningen av empirin har synliggjort två olika konflikter. Konflikt ett utgörs av motstående politiska värderingar och kommunala intressekonflikter. Konflikt två består av mellankommunalt inflytande gentemot ett fortsatt starkt planmonopol. Slutsatsen med masteruppsatsen är att det svenska planeringssystemet framförallt tydliga har kopplingar till de tillvägagångssätt för problemhantering som förespråkas inom det rationella planeringsidealet. Vid hantering av konflikter längs vattendrag är det framförallt rationella tekniska lösningar som appliceras. Detta är dock enligt det teoretiska perspektivet problematiskt, eftersom det i konflikterna finns en bakomliggande politisk dimension som inte kan lösas genom rationella lösningar. Politiska motstridiga intressen bör enligt Mouffes agonism synliggöras för att förstå konflikterna, men genom rationella lösningar så döljs dem. Planeringsdebatten i Sverige indikerar på ett behov av en regional planeringsnivå, samtidigt som mellankommunala konflikter enligt studiens empiri är svåra att lösa utan en regional planeringsnivå. Masteruppsatsen kastar ljus åt problematiken med att det inte finns någon regional planeringsnivå med ett generellt planeringsansvar i Sverige.

# Innehållsförteckning

Förord.....	3
Sammanfattning.....	4
1.0 Inledning.....	7
1.1 Problemformulering .....	8
1.2 Frågeställningar .....	8
1.3 Syfte .....	8
1.4 Disposition.....	8
2.0 Forskningsöversikt .....	9
2.1 Planeringsideal .....	9
2.1.1 Rationell planeringsteori .....	9
2.1.2 Kommunikativ och kollaborativ planeringsteori .....	11
2.1.3 Pragmatisk planeringsteori .....	14
2.1.4 Advokatplaneringsteori .....	15
2.2 Planering i Sverige .....	17
2.2.1 Kommunalt planmonopol och översiktsplanering.....	17
2.2.2 Mellankommunal samverkan och regional planering .....	19
2.2.3 Vattenplanering .....	22
3.0 Teoretiskt perspektiv .....	24
3.1 Agonistiskt teori .....	24
4.0 Metodologi .....	26
5.0 Metod .....	27
5.1 Fallstudie .....	27
5.1.1 Val av fall .....	28
5.2 Dokumentstudie.....	28
5.2.1 Avgränsning av plandokument.....	29
5.3 Semistrukturerade intervjuer .....	30
5.3.1 Avgränsning av intervjupersoner .....	31
5.4 Kvalitativ innehållsanalys .....	33
5.4.1 Konkretisering av metod .....	34
6.0 Resultat och analys.....	36
6.1 Politiska intressekonflikter på en kommunal nivå.....	36
6.1.1 Beskrivning av konflikt ett .....	36
6.1.2 Hantering av konflikt ett.....	41

6.1.3	Analys utifrån planeringsteorier .....	44
6.1.4	Analys utifrån agonistisk teori.....	46
6.2	Mellankommunalt inflytande gentemot planmonopolet.....	47
6.2.1	Beskrivning av konflikt två .....	47
6.2.2	Hantering av konflikt två.....	50
6.2.3	Analys utifrån planeringsteorier .....	55
6.2.4	Analys utifrån agonistisk teori.....	57
7.0	Avslutande diskussion och slutsatser .....	59
7.1	Avslutande diskussion.....	59
7.2	Slutsatser .....	60
7.2.1	Vilka konflikter förekommer på mellankommunal nivå vid kommunernas arbete med vattendrag? .....	60
7.2.2	Hur hanteras konflikterna av länsstyrelsen och kommunerna? .....	60
7.2.3	Hur kan konflikten förstås och de lösningar som appliceras för att hantera dem? .....	61
7.3	Konklusion .....	62
8.0	Källor.....	63
8.1	Tryckta källor .....	63
8.2	Elektroniska källor .....	65
9.0	Bilagor.....	68
9.1	Exempel på kodning genom kvalitativ innehållsanalys av översiktsplaner. ....	68
9.2	Intervjuguide .....	72

# 1.0 Inledning

En av de viktigaste resurserna på vår jord är vatten. I flytande tillstånd kan vatten delas in i olika kategorier, såsom markvatten, grundvatten och avloppsvatten. Helge å är Skånes största vattendrag och cirka 200 kilometer lång. Vattendragets nätverk består av flera till- och avrinningsområden som sträcker sig över och mellan flera olika administrativa gränser. Helge å tar sin huvudsakliga början i det sydsvenska höglandet och rinner sedan genom kommunerna Älmhult, Osby, Hässleholm och Kristianstad innan den till slut mynnar ut i Hanöbukten vid Skånes östkust. I och med vattnets gränsöverskridande egenskaper tenderar kommuners handlingar att påverka varandra, men vilka intressen finns egentligen längs ån?

Älmhult är den kommun som är geografisk belägen längst uppströms ån. Kommunen menar att marken längs Helge å är attraktiv för utveckling av bostäder, näringsliv och turism. Kommunen intar i sin översiktsplan en positiv ställning till en långsiktig exploatering och utveckling, dels i områden i anslutning till ån och dels i många områden längs (Älmhult, 2016a:6-8).

Nedströms Älmhult är Osby kommun geografisk belägen. I likhet till grannkommunen uppströms, delar Osby kommun visionen om att Helge å är av värdefull betydelse för utveckling av strandnära bostäder, näringsliv och att det finns stora utvecklingsmöjligheter för idrott (Osby 2010:26-28).

Hässleholm kommun är geografiskt beläget nedströms Osby i Helge ås färdriktning. Till skillnad från kommunerna Älmhult och Osby uppströms, pekar Hässleholm ut att marken längs med Helge å inte bör exploateras, eftersom detta menas förstöra de friluftsvärden som finns längs ån (Hässleholm, 2007:41-43). Vilket betyder att Hässleholm istället intar en restriktiv ställning mot uppförandet av ny bebyggelse.

Kristianstads kommun är belägen längst nedströms Helge å, där vattendraget möter havet. Kommunen framför i översiktsplanen att markerna längs Helge å generellt inte får exploateras eftersom att detta menas begränsa friluftslivet och förändra landskapsbilden i negativ mening (Kristianstad, 2013a:80-83).

Marken längs Helge å utgörs till stor del av våtmarker. Dessa menas kunna fungera som dels naturliga reningsverk, som hindrar olika typer av avfall från att hamna i vattnet, dels fungera som översvämningsskydd. Vattennivåerna och nederbörden förväntas öka som en följd av klimatförändringar, men i Helge å är redan höga flöden ett påtagligt hot. Översvämningar är vanligt förekommande längs ån och för att skydda sig mot dessa och på så sätt lyfts behovet av att bevara områdena längs Helge å oexploaterade. Men i andra sidan står den kommunala utvecklingen och knacker på (Älmhult, 2016a:10-12), Kristianstad, 2013a:81-84), Hässleholm (2007:98-99).

I och med planmonopolet bestämmer kommunerna själva över den utveckling som ska ske inom respektive kommungräns. Vattendrag såsom Helge å sträcker sig dock över flera administrativa gränser vilket betyder att flera kommuner i slutändan planerar för samma vattendrag. På så sätt finns det en risk för att kommunernas intressen i praktiken avgörs utanför dess administrativa gränser. Det förefaller finnas två motstående intressen, där Älmhult och Osby kommun vill exploatera marken längs Helge å medan Hässleholm och Kristianstad indikerar till att bevara marken. Vattnet rinner nedåt och kommunerna nedströms påverkas av de ställningstaganden som kommunerna uppströms har.

## 1.1 Problemformulering

Kommuner bedriver fysisk planering inom den egna administrativa gränsen, men det existerar fysiska strukturer i geografin vilka sträcker sig över de kommunala administrativa gränserna. Vattendrag är en sådan fysisk struktur som sträcker sig över administrativa kommungränser. Om ett vattendrag rinner igenom två eller flera kommuner kan detta betyda att en kommuns planering om vattendraget kan få konsekvenser för andra kommuner. Planmonopolet möjliggör för varje kommun att bestämma över användningen av mark och vatten inom den administrativa gränsen, samtidigt som kommuner förefaller präglas av olikartade intressen för hur vattendrag och mark längs vattendrag ska utnyttjas. Detta betyder att det kan bli problematiskt för en kommun att förhålla sig till en planeringsproblematik som inbegriper den egna kommunen, men vars planeringsförutsättningar avgörs utanför den egna administrativa gränsen. Detta innebär att det finns potential för konflikter mellan kommuner angående hur fysisk planering kring vattendrag bör utformas eftersom en kommuns intresse som berör vattendraget kan medföra oönskade konsekvenser för en annan kommun. *Vilka konflikter finns längs vattendrag, hur hanteras dem och hur kan konflikterna samt tillvägagångssätten som appliceras för att hantera dem förstås?* För att besvara forskningsfrågan har tre frågeställningar konkretiserats.

## 1.2 Frågeställningar

- Vilka konflikter förekommer på mellankommunal nivå vid kommunernas arbete med vattendrag?
- Hur hanteras konflikterna av länsstyrelsen och kommunerna?
- Hur kan konflikten förstås och de lösningar som appliceras för att hantera dem?

## 1.3 Syfte

Syftet med denna masteruppsats är att undersöka mellankommunala konfliktlinjer vid planeringen av vattendrag. Studien syftar till att bidra med kunskap om planeringssystemets kapacitet att hantera de konflikter som uppstår mellan olika intressen i vattenplaneringen. En ökad förståelse av problematiken som synliggör bakomliggande intressen och konflikter bidrar till en insikt kring möjliga begränsningar i det nuvarande svenska planeringssystemets hantering av mellankommunala frågor.

## 1.4 Disposition

**Inledningen** visar på de konfliktlinjer som ligger till grund för studiens problemformulering, syfte och forskningsfrågor. **Forskningsöversikten** redogör för den internationella och nationella planeringsdebatten inom problemområdet. **Teoretiska perspektivet** utgör ett analytiskt verktyg för hur konflikterna kan förstås. **Metodologin** ger en förklaring för hur forskningsöversikten förhåller sig till metoden. **Metoden** består av val av forskningsmetod, forskningsdesign, samt avgränsningar och tillvägagångssätt. **Resultat och Analysen** består av det empiriska materialet om konfliktlinjerna längs Helge å som sedan analyserats utifrån forskningsöversikten och det teoretiska perspektivet. **Avslutande diskussion och slutsatser** består dels av en kort avslutande diskussion av studiens resultat i förhållande till forskningsöversikten, dels summeras kort den forskning som producerats och de slutsatser som uppsatsen har landat i. **Källförteckningen** redogör för alla använda källor som används både för empiri och forskningsöversikt. **Bilagor** redogör både för kodningstabellen och intervjumallen.



## 2.0 Forskningsöversikt

Forskningsöversikten består av två delar. Den första delen består av planeringsteorier som förespråkar tillvägagångssätt för hur att hantera konflikter i planeringen. Den andra delen består av en in-zoomning av forskningsöversikten i syfte att ge ett nationellt perspektiv på mellankommunal planering, konflikter och konflikthantering inom den fysiska planeringen begränsat till vattendrag i Sverige.

### 2.1 Planeringsideal

Kapitlet består av fem planeringsteorier som redogörs i följande ordning: rationell, kommunikativ och kollaborativ, pragmatisk och advokatplanering. Respektive planeringsteori inleds med en generell redogörelse för planeringsteorins konstitution, tillblivelse och efterföljande kritik. De fem planeringsteorierna besitter olika synsätt på hur planeringen bör utföras i praktiken och detta kan ge en förståelse för vilka ideal som har haft en påverkan på det svenska planeringssystemets uppbyggnad samt kapacitet att hantera mellankommunala konflikter vid vattendrag. Efter introduktionen av respektive planeringsteori kommer det ske en in-zoomning till studiens problemområde angående hur mellankommunala konflikter, enligt den enskilda teorin, bör hanteras.

#### 2.1.1 Rationell planeringsteori

Den rationella planeringsteorin har en stark tilltro till människans logiska kapacitet att diskutera och ta konsekventa beslut, samt att det är vetenskaplig kunskap som ska utgöra grunden för de beslut som tas. Det är vetenskaplig fakta som ska ligga till grund för beslutsfattande angående samhällets utveckling och planeringen av dess städer. Den rationella planeringen förser planeraren med en rationell världssyn, präglad av föreställningar om "*absoluta sanningar*" och "*objektiv kunskap*" som i sin tur tillhandahåller ett "bästa tillvägagångssätt" för hur planering bör gå till (Allmendinger, 2009:49-50, 175).

Med både vetenskaplig fakta och kunskap som underlag avses att koordinera och kontrollera framtidens utveckling, var planeraren intar rollen som expert. På grund av att kunskapssynen inom teorin utgår från att det finns en "*absolut sanning*" och en "*objektiv kunskap*", anses den rationella planeringsteorin i stora drag vara positivistisk (Allmendinger, 2009:233-235).

Allmendinger (2009:49-50, 63) belyser att en dualistisk konflikt har uppstått inom den rationella planeringen mellan vetenskaplig objektivitet och politisk subjektivitet. Anledningen till konflikten är att vetenskaplig fakta och den "*vetenskaplig(a) objektivitet(en)*" utgör grunden för den rationella processen, medan exempelvis subjektiva värderingar faller inom den politiska sfären. Med utgångspunkt i att subjektiva värderingar påverkar beslutsfattandet kan således dessa två ställas mot varandra.

I kontexten av den dualistiska konflikten bildades dels en formell och dels en substantiell rationalitet i den rationella planeringsteorin, med två skilda synsätt om hur uppsatta mål ska uppnås och eftersträvas. Syftet var således att skilja kunskap och vetenskaplig fakta från subjektiva värderingar. Med formell rationalitet avses vetenskapligt underlag som tillsammans med planerarens sunda förnuft ska användas för att exempelvis uppnå vissa samhälleliga mål. Med substantiell rationalitet avses istället subjektiva omdömen, exempelvis värderingar inom den politiska sfären, som ska ligga till grund för hur planeringen ska uppnå vissa mål angående samhällets utveckling (Albrechts, 2004:749-750, Allmendinger, 2009:63-65; Healey, 1997:249-251).

För att den rationella planeringen ska kunna implementeras i den praktiska planeringen menar Khakee (2000:24-26) att det måste finnas en instrumentell rationalitet. Den instrumentella rationaliteten delar upp beslutsprocessen, så att aktörer såsom politiker skapar målen medan andra aktörer såsom planerare arbetar med att ta fram underlag eller hjälpmedel för att göra målen möjliga att uppnå. Den instrumentella rationaliteten kan således separera den formella och den substantiella rationaliteten från varandra, i den meningen att beslutsprocessen delas upp mellan olika aktörer.

Den instrumentella rationaliteten är något som Allmendinger (2009:69-70) i praktiken konkretiserar genom olika etapper. Steg 1: ett problem har identifierats av en aktör, politiker eller planerare, som anser att problemet måste behandlas. Det kan exempelvis vara identifierandet av översvämningar längs en å som lokala aktörer anser vara ett problem. Steg 2: innefattar framtagandet av ett "*rationellt*" åtgärdsprogram, som utgår från den vetenskapliga kunskap och de resurser som finns. Det kan vara framtagna dokument som framför hur översvämningar kan hanteras genom implementeringen av vallar, pumpstationer eller naturbaserade lösningar. Steg 3: innebär prövandet av alternativa "*rationella*" åtgärdsprogram för att se vilken av de föreslagna åtgärderna som är mest rationell. Detta skulle kunna bestå av dokument som visar hur bra och kostnadseffektivt implementeringen av vallar har varit kontra installationen av pumpstationen. Steg 4: handlar om beslutsfattandet, där det mest "*rationella*" åtgärdsprogrammet ska väljas. Utifrån de tidigare stegen har aktörerna exempelvis noterat att pumpstationer är det mest resultat- och kostnadseffektiva verktyget att hantera översvämningar med. Denna konkretisering av den instrumentella rationaliteten avser att skapa en stark tilltro till aktörers förnuft och logiska kapacitet att ta rationella och konsekventa beslut (ibid:71).

Inom både beslutsprocessen och i praktiken ansågs den rationella planeringen vara tydligt strukturerad (Khakee, 2000:25; Allmendinger, 2009:69-71). Att ha tydliga strukturer ansågs kunna främja legitimitet inom planeringen. Aktörer från olika institutioner fick olika uppdrag och ansvar, vilket menas ha resulterat i att aktörerna fick inflytande över varandra. Därför ansågs den rationella planeringen kunna minska risken för att maktmissbruk skulle ske inom beslutsprocessen (Healey, 1997:25, 215). Vilket även var en av anledningarna till att den rationella planeringen fick ett stort genomslag på en global nivå (ibid:23-25).

Det rationella planeringsteoretiska perspektivet har historiskt sett haft en stor påverkan på hur den fysiska planeringen har bedrivits i Sverige och hur planeringssystemet har strukturerats (Alexander, 2010:102). Enligt Strömgren (2007:15-16) genomsyrar det rationella idealet inom planeringsteorin än idag den fysiska planeringen, vilket kan ses i planeringsprocessen som har delats in i olika etapper. Först produceras olika generella mål eller riktlinjer som framförs i översiktsplanen, sedan konkretiseras dessa genom detaljplanen som ligger till grund för bygglovsprövningen. Planeringsprocessen som smalnas av, från det generella till det specifika, visar på den tydliga strukturen som råder inom processen.

Den rationella planeringen har mött kritik för att begreppet rationalitet kan missbrukas, dels för att mörklägga eller för att gynna olika intressen, dels angående oklarheten i vad som är rationellt eller inte, samt vem som har makten att avgöra en rationalitet (Allmendinger, 2009:74-76). Allmendinger (2009:76-78) menar att den rationella planeringsteorin även har mött kritik med avseende på det stora inflytandet som vissa planerare kan få. Kritiken grundar sig i att de planerare som ansågs vara experter fick ett större inflytande och kunde själv kontrollera samhällets utveckling genom planeringen som verktyg. Kritiken angående expertplanerarens inflytande har gett upphov till annan kritik som handlar om maktrelationer. Den rationella planeringen kan både stärka och bidra till att ojämna maktrelationer kvarstår eller skapas inom planeringen.

Vid konflikter längs vattendrag skulle dessa hanteras, ur ett rationellt planeringsteoretiskt perspektiv, genom framtagandet av tekniska lösningar som exempelvis kan tidseffektivisera planprocessen. Ett exempel kan vara en intressekonflikt mellan länsstyrelsen och den enskilde kommunen. Den statliga nivån kan ingripa i

det kommunala planmonopolet om planärendet förslagsvis berör ett riksintresse, vilket i sin tur kan resultera i att planprocessens handläggningstid blir längre. En teknisk lösning inom planprocessen kan effektivisera detta och resultera i att handläggningstiden går snabbare, vilket resulterar i att detaljplanen kan verkställas snabbare. När konflikten istället står mellan två eller flera kommuner kan en teknisk lösning bestå i att förbättra samverkansprocesser på en mellankommunal nivå, så att kommuner i ett tidigt skede kan vara delaktiga i den utveckling som sker på en regional nivå.

Den kritik angående inflytande som framförs mot den rationella planeringsteorin förefaller vara särskilt intressant för hantering av mellankommunala konflikter. Beroende på vilken aktör som ges ett större inflytande så kommer hanteringen av konflikten att se olika ut. En aktör som förespråkar fler samarbeten över administrativa gränser kan i så fall tvinga andra aktörer till att samarbeta, med utgångspunkt i att dessa aktörer inte tagit hänsyn till varandra tidigare. Enligt den kritik som Allmendinger (2009:74-78) lyfter, kan exempelvis ekonomiska intressen mörkläggas och en aktörs inflytande öka på bekostnad av de demokratiska ambitionerna inom beslutsprocessen. Samtidigt bör det inte tas för givet att alla aktörer vill samverka eller dela med sig av makt-pinnen.

## 2.1.2 Kommunikativ och kollaborativ planeringsteori

Enligt Healey (1997:29) är utgångspunkten för den kommunikativa och kollaborativa planeringsteorin att kunskaper och värderingar skapas genom diskurser och sociala interaktioner som sker mellan människor.

Enligt Allmendinger (2009:197) har den kommunikativa planeringsteorin som process blivit allt mer teoretiskt populär. I likhet med postmodernismens teorier är en väsentlig fråga hur människan kan planera för en framtid där samhället blir allt mer komplext. Aktörer förväntas planera för en framtid där det dynamiska samhället är under ständig förändring, samtidigt som planeringspraktiken präglas av äldre traditioner som exempelvis rationalismen. I takt med det föränderliga samhället har de rationella inslagen i planeringen blivit allt mer kontroversiella.

Det rationella planeringssynsättet inom modernismen kritiserades bland annat på grund av tilltron till *"ett rätt svar"* och *"en absolut sanning"* som planeraren ska utgå ifrån. Postmodernismen ställde sig kritisk till detta och förkastade den rationella planeringens synsätt på kunskap och vetenskap. I detta avseende tar den kommunikativa planeringsteorin avstånd från postmodernismen. Den kommunikativa planeringsteorin har präglats av förespråkaren Jürgen Habermas, som menar att den rationella planeringsteorin ska utvecklas istället för att förkastas (Allmendinger, 2009:175-176, 197). Således finns det en likhet mellan den kommunikativa och den rationella planeringsteorin, då båda hävdar förekomsten av ett *"rätt"* svar och en *"objektiv"* sanning, men det finns även skillnader. Den kommunikativa planeringsteorin utgår ifrån att dessa *"rätta"* svar, eller *"objektiva"* sanningar, inte endast går att finna med hjälp av vetenskapliga metoder. Healey (1997:29) menar istället att *"sanningar"* och kunskaper är subjektiva produkter som skapas utifrån sociala interaktioner. I utvecklandet av den rationella planeringsteorin, såväl som av Jürgen Habermas tankar, redogör Healey (ibid) således för planeringen som en social process, var ett *"rätt"* svar eller en *"objektiv"* sanning inte går att finna. Beroende på vilken eller vilka aktörer som är involverade i planeringsprocessen så varierar det *"rätta"* svaret eller *"sanningen"*.

På grund av att planerare i modernismens rationella planering hade ett vetenskapligt och instrumentellt fokus, tilläts de enligt Habermas (refererat i Allmendinger, 2009:197-199) att dominera rationaliteten. En sluten elit ges makten att avgöra vad som är kunskap och kan således utesluta andra synsätt på vetenskap. Att medlemmarna i en sluten grupp kunde avgöra *"rätta"* svar eller *"objektiva"* sanningar själva, ansåg Habermas var ett problem med den instrumentella rationaliteten (Allmendinger, 2009, 197-200). Habermas kritik grundar sig i att maktrelationerna i planeringsprocessen inte fördelades jämnt mellan aktörer. I denna

kontext, där en sluten grupp tillåts dominera en rationalitet, förespråkade Habermas ett synsätt där rationalitet kan ses och tolkas ur flera olika perspektiv, och således skapades den kommunikativa rationaliteten.

Den kommunikativa rationaliteten är ett synsätt som bygger på att gamla modernistiska mönster, såsom den forna dominansen av en vetenskaplig objektivitet, ska ersättas med en pluralistisk och social form av subjektiv kunskap. Detta synsätt grundas i att människor gemensamt konstruerar kunskap genom interaktion och diskurser. I en sådan social process är tanken att utifrån gemensamma beslut, där ingen individ blir exkluderad på grund av maktrelationer och där varje person får sin röst hörd, mobilisera kraft och koordinera samhällets utveckling utifrån konsensus. Trots att den kommunikativa planeringsteorin erkänner samhället som komplext och dynamiskt, så utgår den från att alla människor kan komma överens och att alla människors röster är lika viktiga. Således förutsätter teorin att konsensus kan uppnås. Detta beskriver Habermas som "*making sense together*", där dialoger, interaktioner samt deliberativa samtal mellan aktörer ligger till grund för synsättet om planering som en kommunikativ och social process (Allbrecht, 2003:905-907; Allmendinger, 2009:198-200, Healey, 2006: 29, 52).

Den kommunikativa planeringen, med dess sociala utgångspunkter och demokratiska ambitioner, tar tydligt avstånd från modernismens instrumentella rationalitet. Detta på grund av att den instrumentella rationaliteten menas ha begränsat, och i viss mening förhindrat, människor från att kritisera och påverka samhällets strukturer såsom planprocesser. Av den anledningen har den kommunikativa planeringsteorin kritiserat den instrumentella rationaliteten, både som process och praktik, för att vara odemokratisk (Allmendinger, 2009:201-202, 209). För att planeringen inte ska "*falla tillbaka*", återupprepa historien och ses som odemokratisk, anser Habermas att ansvaret ligger hos planerarna (Allmendinger, 2009:137). Habermas kritik grundar sig i att det är planerarens ansvar att stabilisera maktförhållanden. I denna kontext anses att dels intersubjektivitet, dels planerarens synsätt på att planeringen som process ska bygga på legitimitet och förnuft, ska borga för att ojämna maktförhållanden inte uppstår. Habermas synsätt förutsätter att alla planerare är medvetna om den roll, den makt och den inverkan som deras handlingar får.

Den kommunikativa planeringsteorin är processinriktad och fokuserar inte på genomförandet i praktiken. Således är idén om planering som en social process en "*god*" demokratisk tanke, men en problematik är att den "*goda*" tanken inte nödvändigtvis resulterar i verkställandet av en plan som implementeras i praktiken (Allmendinger, 2009:201-202, 221-223). Allmendinger (ibid:221-223) anser att detta är paradoxalt i och med den praktiska avsaknaden av tillvägagångssättet, det vill säga att den kommunikativa planeringen möjliggör en social process men saknar redogörelsen för hur en sådan kan implementeras i praktiken. I kontexten av praktiskt utförande tar den kollaborativa planeringsteorin sin början.

Den kollaborativa planeringsteorin utgår, i likhet med den kommunikativa planeringen, från att planeringen är en social process, där det är sociala interaktioner och dialoger som främjar "*sanningar*", "*vetenskap*", "*rätt*" och "*fel*". Healey, som kan ses som den främste förespråkaren inom den kollaborativa planeringsteorin, har identifierat några kriterier som denna kan förstås genom (Healey, 1997: 29). Det första kriteriet är **maktrelationer**, där det inom planprocessen måste finnas en förståelse för att aktörerna som är involverade i planeringsfrågor på kommunal, regional eller statlig nivå har sina egna uppfattningar, samt olika kulturella och akademiska bakgrunder eller yrkesmässiga erfarenheter som ligger till grund för deras synsätt. Den kollaborativa planprocessen måste således ta hänsyn till, och ha en förståelse för, de maktrelationer som finns mellan olika aktörer, men också varför de finns (Healey, 1997:288). I och med att många interaktioner och dialoger sker mellan medborgare och privata aktörer, så främjas kunskap och värderingar även utanför det formella planeringssystemet (ibid). Därmed måste planerare och andra utövare ur Healeys ståndpunkt eftersträva **legitimitet** även utanför de formella arenorna. Processen bör även vara inkluderande: alla medborgare och aktörer ska ha en chans till **delaktighet** och förmåga att påverka planeringsprocessen (ibid: 289). Slutligen bör planeringsprocessen vara öppen och **transparent**, vilket gör den tillgänglig för alla aktörer som vill ta del av den (ibid).

Trots att den kollaborativa planeringsteorin syftar till att vidareutveckla den kommunikativa planeringens praktiska aspekter, kvarstår mycket av den ursprungliga problematiken. Den kollaborativa planeringsteorin menar att mycket ansvar ligger hos planerarens förnuft att bland annat eftersträva legitimitet och att vara medveten om sin roll, sitt ansvar såväl som maktrelationerna i planeringsprocessen. De båda planeringsteorierna förespråkar att en förändring bör ske med avseende på de sociala aspekterna inom planprocessen, men saknar trots allt en tydlig redogörelse för hur detta kan konkretiseras mer än genom planerarens förnuft och medvetenhet om sin egen roll. Förändring förstås som en process som bestäms underifrån i den konkreta lokala eller regionala kontexten, varför det därför inte går att fastställa "ett" praktiskt tillvägagångssätt. Båda planeringsteorier saknar således en konkretisering av tillvägagångssätt för det praktiska genomförandet och förblir därför på en abstrakt nivå (Allmendinger, 2009:117, 119, 221-222, 219; Healey, 1997:288-299). Denna avsaknad av verktyg för en tydlig praktisk implementering resulterar i en komplexitet som försvårar möjligheten för praktiker att kunna tillämpa teorin. På så sätt är det inte bara implementeringen eller tillvägagångssättet som har bemötts av kritik, utan även användbarheten.

Allmendinger (2009:222-233) framhåller svårigheter med att förhålla sig objektiv och konstaterar att planprocesser inte äger rum under helt neutrala förhållanden. Han hävdar att expertgrupper, eller andra aktörer med stort inflytande över planprocessen, kan utnyttja planeringsteorins förespråkade ideal, i syfte att stärka sitt eget inflytande.

En filosof som riktar stark kritik mot strävan efter konsensus som konflikthantering är Chantal Mouffe. Problemet med konsensus, enligt Mouffes (2008:24-28-120) perspektiv, är att det styr och därmed tvingar politiker och tjänstemän att fokusera på "fel" saker. Istället för att lyssna efter konkreta förslag, eftersträvar aktörerna endast att finna gemensamma nämnare mellan de inblandade, som sedan ska leda fram till ett "gemensamt" beslut. Därmed reduceras alternativen till att enbart finna något som är gemensamt, vilket sedan översätts till att vara överens. Huys och Koppenjan (2010: 365) använder planeringen av Schiphol flygplats i Amsterdam som exempel av Mouffes kritik. Politikerna bjöd in olika aktörer som engagerade sig i planeringsfrågan, men planprocessen var tidsmässigt ineffektiv i samband med att en konsensussträvan mellan aktörerna istället ledde till över tjugoårigt förhandlande innan en lösning implementeras, som ändå inte var ett demokratiskt förankrat beslut. Detta resulterade i ett minskat förtroende för politiken där samarbetet präglades av maktojämlikheter. Fallet Schiphol används för att visa hur makt och inflytande kan förskjutas mellan aktörer när konsensus eftersträvas, och indikerar därmed att konsensus kan vara ett hot mot demokratin (Huys & Koppenjan, 2010:364-366; Mouffe, 2008:24-28, 120).

Inom de kommunikativa och kollaborativa planeringsidealerna förespråkas ett tillvägagångssätt för konflikthantering som bygger på konsensus. Gällande exempelvis år som rinner igenom flera administrativa gränser skulle aktörerna, det vill säga kommunplanerare och andra intressenter, samlas för att försöka hantera konflikten med ett gemensamt tillvägagångssätt grundat i strävan efter konsensus. Men enligt den kritik som Mouffe lyfter kan konsensus uppnås på bekostnad av demokratin. Istället för att fokusera på vad två eller flera kommuner har gemensamt i en mellankommunal konflikt, så bör istället konflikten, ur Mouffes perspektiv, förstås inom ett demokratiskt system där konsensus uppnås genom konflikter (2008:120). Med andra ord, istället för att ständigt sortera bort alternativ för att finna gemensamma nämnare, bör dessa övriga alternativ synliggöras och fungera som underlag för beslutsfattande. Ytterst utmanar eftersträvandet av konsensus det kommunala planmonopolet, i den meningen att kommunerna eventuellt kommer tvingas till att vidta åtgärder på grund av "konsensus". Vilket betyder att om flera kommuner tillsammans producerar gemensamma mål, så kan den enskilde kommunen bli uppmuntrad eller övertygad till att vidta en åtgärd som menas vara för allas bäst, även om detta inte varit den åtgärd som kommunen annars, i första hand, hade prioriterat. I slutändan är dock uppnädd konsensus bland kommunerna, angående vad som ska ske längs ån, ingen garanti för att denna "konsensus" eller gemensamma föreslagna åtgärd kommer förverkligas genom en formell fysisk plan, på grund av planmonopolet.

### 2.1.3 Pragmatisk planeringsteori

Under 1960-talet riktades kritik mot den rådande rationella planeringen, då expertgrupper bestående av planerare ansågs ha sin egen samhällssyn och egna värderingar som tenderade att strida mot både den politiska och den allmänna uppfattningen. Kritiken grundade sig inte enbart i motstridiga intressen, utan även i ojämna maktförhållanden där planprocessen inte menades vara öppen för externa aktörer att ta del av (Hall, 1988:388-389). Bland annat i kontexten av denna kritik växte det pragmatiska synsättet fram.

Det pragmatiska synsättet har ett generellt fokus på vad aktörers handlingar och påståenden får för följder och inverkan i praktiken. Det pragmatiska synsättet på planering handlar framförallt om genomförbarheten, implementeringen och konsekvenserna som en tillämplig plan eller handling får i praktiken. Allmendinger benämner detta som "*getting things done*" (Allmendinger, 2009:128), där det pragmatiska synsättet, på grund av sitt praktiska fokus, kan förstås som resultatorienterat. Pragmatiker eftersträvar att finna och jämföra olika praktiska lösningar för att sedan se vilka av dem som är bäst, "*those that work*", och därefter applicera dessa för att hantera olika samhällsliga problem, såsom översvämningar vid vattendrag i urbana områden.

Det pragmatiska synsättet på planering som process, tar avstånd från den rationella planeringen och belyser istället, utifrån den kritik som riktats mot den rationella planeringen, att underlagen samt besluten för planprocessen ska grundas på en mer öppen och pluralistisk politisk struktur. Detta betyder att sociala interaktioner, där aktörer kan ifrågasätta och påverka utformandet av åtgärden ligger till grund både för beslutsfattande och verkställande av beslut. På så sätt är tanken att göra planprocessen mer demokratisk (Allmendinger, 2009:128-129, 136).

Synsättet på kunskap inom den pragmatiska planeringsteorin grundar sig i en form av social pluralism. Aktörer och medborgare ska kunna interagera med varandra, i syfte att främja förståelsen för platser och bidra med kunskap för problemlösning. I detta avseende liknar det pragmatiska synsättet på kunskap och problemlösning det kommunikativa synsättet. Däremot vänder sig pragmatiker mot att aktörer nödvändigtvis måste uppnå konsensus vid dessa interaktioner, då det väsentliga snarare är att aktörer involveras i processen för att tillsammans producera den praktiskt mest genomförbara metoden. Grundtanken med en sådan social pluralism är således att tillföra legitimitet i planprocessen genom deltagande och ökat inflytande mellan de inblandade aktörerna, i syfte att förhindra en enskild individ eller expertgrupp från att ta egna beslut utan att kompromissa med andra aktörer (Allmendinger, 2009:135-136). Pragmatismens synsätt på makt synliggörs således även utifrån detta social-pluralistiska perspektiv om jämn fördelning av makt.

Trots att den pragmatiska teorin uppstod som en reaktion mot den rådande rationella planeringen så har de båda teorierna, i relation till planering, en liknande grundsyn på hur planerare ska hantera praktiska problem. Planeraren ska lösa problemen utifrån en rationell logik, vilket betyder att de båda teorierna har en tilltro till planerarens förnuft och förmåga att ta "*rationella*" och "*konsekventa*" beslut. Denna likartade logiska grundsyn förutsätter att det finns en gemensam nämnare som gör att aktörer kan uppnå en gemensam ståndpunkt, och på så sätt skapa ett gemensamt praktiskt tillvägagångssätt.

Mouffes (2008) ståndpunkt är att konsensus är ett hot mot demokratin. Trots att den pragmatiska planeringsteorin inte menar att konsensus måste uppnås, så förutsätter den ändå att det finns en gemensam nämnare, i syfte att möjliggöra en gemensam praktisk tillämplig lösning. Sökandet efter sådana gemensamma nämnare kan relateras till kärnan i Mouffes kritik. Istället för att den aktör som har mest makt skulle lyssna till alla möjligheter som finns, skulle denna person istället leta efter en gemensam nämnare i aktörernas intressen. Detta kan antingen kallas för konsensus eller för en gemensam lösning. Sökandet efter gemensamma nämnare kan ur detta perspektiv medföra att alla alternativ därmed inte synliggörs. Om det

även skulle finnas dolda maktmotiv kan sökandet efter gemensamma nämnare användas för att dölja dessa. Risken är i sådant fall att någon aktör alltid tar hem vinstlotten, medan andra får se sig besegrade.

Om Mouffes kritiska resonemang tillämpas på en mellankommunal nivå ges en insikt i att några aktörer kan få ett ökat inflytande på bekostnad av någon annans i ett gränsöverskridande samarbete. En annan infallsvinkel som detta belyser är frågan vad som sker om en gemensam nämnare inte finns, som den pragmatiska planeringsteorin förutsätter, i de fall då kommuner och aktörer, med utgångspunkt i kapitel **1.0 Inledning**, förefaller ha olika intressen.

Forester (1989:5) intar ståndpunkten att planering framförallt är en pragmatisk aktivitet som både struktureras och influeras av makt och inflytande. I och med den rationella logiska grundsynen inom pragmatismen, anses ansvaret ligga hos planeraren att ständigt arbeta för att synliggöra bakomliggande intressen. I detta ansvar ingår att även utmana sådana motiv genom en öppen process bestående av social pluralism, där alla intressen ska synliggöras och sammanvävas (Allmendinger, 2009:138-140). Dolda motiv eller ojämna maktförhållanden kan på det viset synliggöras och planeringen förbli en demokratisk, social och pluralistisk process. Således svarar pragmatiker delvis på den kritik som riktas mot dem angående inflytande och makt.

## 2.1.4 Advokatplaneringsteori

Paul Davidoff är en av grundarna och främsta förespråkarna inom advokatplanering "*advocacy planning*". Davidoffs uppfattning var att de rådande synsätten på planering från 1950 till 1980-talet framförallt hade en teknisk prägel, som han ansåg inte tog hänsyn till olika sociala aspekter. Exempelvis var medborgarnas inflytande i planprocessen ytterst begränsad. Detta belyste Davidoff som ett problem, och därför grundade han den advokata planeringsteorin i syfte att fokusera på de sociala aspekterna av planeringen (Allmendinger, 2009:148).

Den advokata planeringsteorin växte fram i Sverige under 1980-talet på grund av att medborgardeltagandet minskande. Synen på samhället från 1970 till 1980-talet sågs endast som en uppbyggnad av dels näringsliv, dels statsmakten. Det var dessa två som styrde och koordinerade hur samhället skulle utvecklas (SOU, 1999:13, 24). Under 1980-talet uppstod en motreaktion mot att makten och inflytandet på samhällets utveckling endast låg i händerna på marknaden och staten. Denna motreaktion kom att benämnas som "*det civila samhället*", vilket avser allt som inte är marknad eller stat. Det civila samhället skulle ha lika mycket makt och inflytande att påverka samhällets utveckling som staten och marknaden. Således var en av utgångspunkterna i upprättandet av det civila samhället att återskapa det gamla Folk rörelsesverige. Som en följd av detta skapades en kommunaldelsreform i syfte att stärka medborgarnas inflytande, makt och deltagande i planeringen (SOU, 1999:113, 203). I praktiken innebar denna kommunaldelsreform att distriktskontor öppnades i alla Sveriges kommuner för att ge medborgarna möjlighet att delta i den samhälleliga debatten och utvecklingen (Johansson & Khakee, 2009:56-57).

Den advokata planeringsteorin kännetecknas av att den lyfter fram behoven hos svaga eller underrepresenterade grupper i samhället. Den utgår från att svaga intressen eller grupper är i behov av att representeras av en oberoende expert, för att kunna beaktas i planeringsprocessen. Detta betyder att advokatsynsättet på planering grundar sig i en samverkan mellan planeraren som expert och deltagande demokrati. Planeraren ska agera advokat, i syfte att representera vissa svaga sociala grupper. I detta fall kan medborgarna vara planerarens klienter, där dessa inte behöver vara närvarande under planprocessen. Därför är det advokatplanerarens uppgift att representera medborgarna i deras frånvaro (Khakee, 2000:27; Laitila, 2007:21-22; Mannberg, 2005:10; Ranhagen, 2006:21).

Enligt Khakee (2000:27) förespråkar advokatplaneringsteori en pluralistisk samhällsmodell som skapar en relation mellan deltagande demokrati och teknisk expertis. Här intas ståndpunkten av Khakee (ibid:28) att värderingsfri planering inte existerar inom advokatplaneringsteorin, på grund av distinktionen mellan fakta och värderingar.

*Appropriate planning action cannot be prescribed from a position of value neutrality, for prescriptions are based on desire functions* - Paul Davidoff (refererat i Allmendinger, 2009: 153).

Med ett ökat medborgardeltagande ökar även antalet intressen som "advokatplaneraren" måste beakta. I denna kontext finns det en risk för att vissa särintressen kan väga tyngre än andra. Exempelvis kan starka grupper bestående av intressenter eller andra medborgare få ett större inflytande i planeringen, på bekostnad av det allmänna intresset. Advokatplaneraren måste således eftersträva att svagare sociala grupper deltar i planeringen, och om det inte lyckas är det advokatplanerarens uppgift att identifiera och framföra de svagas intressen i deras frånvaro. Detta syftar till att motverka att endast de närvarandes eller starkas intressen synliggörs (Johansson & Khakee, 2009:58; Ranhagen, 2006:21).

Att advokatplaneraren menas ska representera samtliga viljor, dessutom föra en talan för dem som är frånvarande i debatten, riktas en viss kritik mot teorin som grundar sig i att planerarens subjektiva övertygelser kan riskera att påverka planeringsprocessen. Vilket betyder att denne aktivt kan välja att stödja en viss grupp eller intresse på grund av dennes egna värderingar (Johansson & Khakee, 2009:59). Davidoff (refererat i Allmendinger, 2009:153) svarar dock på denna kritik och menar att advokatplaneraren alltid måste vara medveten om att hans eller hennes egna värderingar kan påverka de val som vederbörande gör. Advokatplaneraren måste åsidosätta dessa för att kunna representera sina klienter. Enligt Davidoff (refererat i Allmendinger, 2009:156) ska planerare helst representera grupper med likartade värderingar som planerarens egna, därmed bör advokatplaneraren även tillåtas att färgas av dem. En intressant fråga att lyfta är vad som då sker om planerarens åsikter eller värderingar potentiellt skulle skilja sig från den grupp eller de åsikter som planeraren är avsedd att representera? Eftersom att advokatplaneraren menas vara en expert kan denne även anses ha eller få mer inflytande över beslutsprocessen än de människor och intressen som denne företräder.

Inom advokatplaneringsteori produceras planer eller program utifrån den tidigare redovisade pluralistiska samhällsgrunden. Allmendinger (2009:15, 156) riktar kritik mot detta, eftersom advokat planeringsteori inte redogör för hur urvalet av inkomna synpunkter ska ske i praktiken. Enligt Marris (refererat i Allmendinger, 2009:156) kan advokatplanerare jämföras med jurister som företräder en var sin sida i en rättegång, där sedan en domare har den avgörande rollen och bestämmer vilken av juristerna "aktörerna" som har rätt. Men inom advokatplaneringen anses det inte finnas någon domare som avgör vem som har rätt eller fel. Ur Allmendingers och Marris perspektiv uppstår här svårigheter vad gäller avgörandet av vem som har makten att bestämma rätt eller fel, vems alternativ som faktiskt är bäst, och vem som detta alternativ gynnar. Istället för att ha en domare som avgör vilken av sidorna som har rätt, finns det två advokatplanerare som båda anser sig själva ha rätt (ibid).

Inom advokatplaneringsteori ska förhandlingar och planer ställas mot varandra för att på så sätt kunna utse den plan som kan klassas som "bäst". I relation till mellankommunala konfliktlinjer kan sådana förhandlingar ske dels mellan kommuner, dels mellan olika styrelsenivåer och dels mellan olika intressegrupper. I denna kontext menar advokatplaneringsteorin att konsensus inte behöver uppnås, och teorin tar därmed avstånd från exempelvis den kommunikativa planeringsteorin. Om de tillvägagångssätt som förespråkas inom advokatplaneringsteori skulle appliceras som lösning till mellankommunala konflikter, skulle dessa kunna grunda sig i mellankommunala arenor som försvarar de intressen som finns



längs ett vattendrag. Vilket kan utgöra en mellankommunal process, där gränsöverskridande frågor och lokala intressen blir representerade på en mellankommunal nivå.

Advokatplanering kan möjliggöra att fler aktörer, såväl privata som offentliga och andra intressen, blir representerade och får komma till tals angående intressekonflikter. Kritiker menar dock att det svårigen kan avgöras vem som ska ha makten att påverka och bestämma vilka intressen eller vems intressen som väger tyngst. Den kommunala planeringen i Sverige verkar inom administrativa och politiska gränser, var vattendrag sträcker sig över flera gränser. Om en mellankommunal konflikt vid ett vattendrag ska hanteras inom ramen av det som advokatplaneringsteori förespråkar kan det uppstå en problematik när divergerande intressen ställs mot varandra. Kärnan i Allmendingers och Marris kritik kan appliceras i denna kontext angående hur och vem som ska ha makten till att avgöra vilket intresse och den åtgärd för problemet som är viktigast? Allmendinger (2009:15, 156) anser att advokatplaneringen innehåller brister vad gäller hur urval och prioriteringar för en samverkande planering ska ske. Kritiken kan relateras till denna fallstudies studieobjekt, var det rådet klarheter angående hur mellankommunala konfliktlinjer hanteras.

## 2.2 Planering i Sverige

I detta kapitel följer en redogörelse om den nationella debatten i Sverige om den fysiska planeringen, det svenska planeringssystemet och dess kapacitet att hantera mellankommunala frågor som berör konflikter, konflikt hantering och samverkan mellan den kommunala och statliga planeringsnivån. Den fysiska planeringen och planeringssystemet i Sverige kommer att bearbetas i tre steg. Först kommer planeringen att behandlas på en kommunal nivå för att synliggöra hur konflikter kan förstås utifrån planmonopolet. Den andra delen består av mellankommunala och regionala synsätt på konflikt hantering. Den tredje delen består av en introduktion till vattenplanering på nationell nivå och vilka konflikter som förefaller vara vanligt förekommande.

Planering kan både vara något långsiktigt och kortsiktigt, som verkar och koordinerar inom en bestämd tidsram. Ett exempel kan vara en översiktsplan eller annat dokument som kan användas som stöd eller riktlinje för beslutsfattande på olika styrelsenivåer. Med planering avses även att möjliggöra möten, interaktioner och dialoger mellan olika aktörer som möjligtvis kan bli påverkade av planens utfall. Planering möjliggör för att strukturera hanteringen av ett problem där det finns ett nuvarande tillstånd men en vision om ett annat framtida tillstånd. Planeringen verkar som en riktning till hur det ena kan frångås till förmån för det andra. I kontexten av omvandling kan planering beskrivas som ett verktyg för att hjälpa utövaren att uppnå sitt mål på bästa möjliga vis (Thorén, 2004:3).

### 2.2.1 Kommunalt planmonopol och översiktsplanering

Det kommunala planmonopolet har sina rötter från början av 1900-talet då den dåvarande stadsplaneringen gavs civilrättslig verkan. Med stöd av både riksdag och regering gavs därmed kommunerna makten att bestämma och påverka dels planering, dels bebyggelse inom tätorterna och städerna (Strömgren, 2007:13-14). Denna dåvarande stadsplaneringen är en del av det vi idag kallar det kommunala planmonopolet, i och med dess ambition att reglera urban bebyggelse. Sveriges kommuner fick ett ökat inflytande under 1940-talet då kommunerna kunde bestämma vilka planer som skulle upprättas och vad dessa skulle innehålla, på så sätt stärktes det kommunala planmonopolet ytterligare. Under 1960-talet infördes i praktiken ett mer fullständigt kommunalt planmonopol, då kommunerna övertog ansvaret att upprätta byggnadsplaner (Boverket, 2016a). Kommunernas planmonopol fungerar idag som ett verktyg för att styra, koordinera och bestämma över utvecklingen av mark och vatten inom de administrativa gränserna.

I Plan och Bygglagen, förkortat PBL (2010:900) finns det bestämmelser om planläggning och annan exploatering av mark och vatten. Denna bestämmelse åsyftar främjandet av en långsiktigt hållbar utveckling för samhället och dess enskilda individer. PBL inriktar sig på planeringsprocessen där olika intressen och konflikter ska kunna samordnas och lösas (Boverket, 2016a).

*Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt denna lag. – (PBL 2010:900. Kap 1:2§).*

Planprocessen i Sverige har frångått de spontana idealen där en fristående utveckling har legat till grund för utvecklingen, till att istället förespråka en mer planerad och strukturell ordning angående hur samhället, mark och vatten ska exploateras (Strömgren, 2007:12-15). Dock förefaller planprocesser ofta vara konfliktfyllda. I planprocessen finns enligt Henecke (2006:20) moderna demokratiska ambitioner där flera olika aktörer uppmuntras till att vara delaktiga. Det planprogram som tas fram har en lång livslängd och kommer att koordinera den fysiska utvecklingen samt människans användning av den fysiska platsen under en lång tid framöver. Under planprocessens framtagande berörs flera samhällsliga, ekonomiska samt politiska sfärer, och när möten sker mellan dessa sfärer kan intressekonflikter mellan dem uppstå. Kontroverser förefaller därmed spegla planprocessen som både ska visa tolerans, ta hänsyn och planera långsiktigt. En central orsak till varför det finns konflikter inom planprocessen är på grund av att det alltid kommer finnas aktörer som upplever planförslaget fördelaktigt för deras egenintressen, medan andra aktörer kommer att uppleva planförslaget som missgynnande för deras intressen. På grund av dessa olika intressen mellan aktörer faller det inom planprocessens natur att vara konfliktfylld.

Henecke (2006:19-21, 79, 224) menar att intressekonflikter i planprocessen är relaterad till en rationell grund, då ekonomiska och tekniska aspekter oftast har en avgörande roll för utvecklingen av den fysiska platsen. Detta betyder att ekonomiska och tekniska aspekter kan ges ett större inflytande i planeringsprocessen på bekostnad av sociala aspekter. Exempelvis att en resursstark exploatör menas ha större inflytande än den enskilde medborgaren. I denna kontext kan kommunernas planmonopol användas i syfte att stärka inflytandet av de sociala aspekterna i planprocessen, som annars skulle ha blivit underprioriterade på grund av de rationella övertygelserna, var ekonomiska och tekniska aspekter menas ha större inflytande. Ett starkt planmonopol kan således användas för att reglera inflytandet av olika aspekter i planprocessen (SOU, 2013: 12, 34, 79, 81).

Översiktsplaneringen är ett kommunalt verktyg som ska beröra all yta inom kommunens administrativa gräns. Översiktsplanen redogör för de intressen, exempelvis allmänna eller riksintressen, som finns samt andra faktorer som kommunen måste ta hänsyn till. På så sätt skapas övergripande riktlinjer för kommunens utveckling och användning av vatten- och markområden (Boverket, 2016b).

En översiktsplan ska ta ställning till regionala aspekter, vilket bevakas av Länsstyrelsen. Detaljplaner måste dock inte ta ställning till regionala aspekter, däremot kan Länsstyrelsen överpröva kommunens beslut om att anta en plan, om beslutet antingen innebär att regleringen av sådana frågor om mark och vattenområden som angår flera kommuner, inte samordnas på ett lämpligt sätt, alternativt om planen berör eller påverkar ett allmänintresse (PBL 2019:900, kap 2: §3 och §5, kap 10: §10). Länsstyrelsens ansvar grundar sig i samordning och bevakning av de regionala perspektiven, vilket jag menar tyder på det begränsade inflytande som Länsstyrelsen har gentemot det kommunala planmonopolet. Men som svar på detta begränsade inflytande, så måste kommuner trots allt förhålla sig till riksintressen och allmänintressen, samtidigt som Länsstyrelsen kan hota med att upphäva en plan.

Näringslivsdepartementet och Bostadsplaneringskommittén (SOU, 2015: 29, 59, 321) upplever brister angående mellankommunal samverkan och ansvarstagande mellan Sveriges olika styrelsenivåer. Deras kritik grundar sig i att det inte finns något krav på att kommuner måste samverka eller ta hänsyn till varandra

genom implementerandet av planer som är juridiskt bindande. Ur ett mellankommunalt perspektiv är detta en svaghet angående hur kommuner faktiskt kan hantera eller påverka en förutsättning som avgörs utanför den egna kommungränsen, samtidigt som kritiken framhäver en svårighet för andra planeringsnivåer att ingripa på kommunal nivå på grund av planmonopolet.

Bostadsplaneringskommittén (SOU, 2015: 29, 59, 321) menar att delar av den kommunala fysiska planeringen idag bedrivs på samma sätt såsom under 1980-talet. Här konstaterar Bostadsplaneringskommittén att Sveriges kommuner i stort sett bedriver en planering endast utifrån fysiska aspekter på lokal nivå och därmed utesluter andra mer mellankommunala eller gränsöverskridande utvecklingsfrågor. Rådande planeringspraktiker anses därför vara i behov att ett förändrat förhållningssätt till fysisk planering, som i större utsträckning tar hänsyn till förutsättningar bortom administrativa skiljelinjer. Utifrån de ståndpunkter som Näringslivsdepartementet och Bostadsplaneringskommittén framför upplevs kommuner ha en bristande samverkan med andra kommuner och styrelsenivåer. Jag hävdar att denna kritik kastar ljus åt studiens forskningsområde, eftersom kritiken indikerar en upplevd komplexitet, från statligt perspektiv, att kommuner inte förefaller beakta de regionala aspekterna angående hur en intern kvalitet eller aktivitet kan påverka förutsättningarna för en annan kommun.

Boverket och Tillväxtverket (2015:39-41, 44-45) anser att offentliga och privata aktörer, samt styrelsenivåer inom dem, inte samverkar. Denna upplevda brist på samverkan menar Boverket och Tillväxtverket resulterar i en kunskapsbrist inom planeringen angående hur samhällets *”komplexitet”* ska hanteras. Därför (ibid) intar Boverket och Tillväxtverket ståndpunkten att ett nytänkande ska genomsyra planeringspraktiken som ska präglas av ökade samarbeten. Dessa samarbeten ska ske inom och mellan dels offentliga nivåer, dels privata nivåer och dels dessa två sektorer sinsemellan, vilket anses vara det essentiella för att uppnå det som Boverket och Tillväxtverket redogör som ny kunskap och nytänkande inom den fysiska planeringen. Detta tyder på, ur Boverkets och Tillväxtverkets perspektiv, att den rådande planeringspraktiken har en avsaknad av dels den kunskap och dels den samverkan som krävs för att kunna hantera och lösa *”dagens”* problem. Det tyder även på att det måste finnas utrymme för innovation och möjlighet att ifrågasätta rådande strukturer.

Att ifrågasätta rådande mönster eller strukturer inom planprocessen, såsom det kommunala planmonopolet, kan dock ta tid. Boverket och Tillväxtverket (2015:43-45) belyser hur det förefaller finnas en *”så här går det till”* och *”så här har vi alltid gjort”* mentalitet. Inbyggda system eller lagar såsom kommunallagen kan försvåra den realitet och uppmuntran till samverkan mellan sektorer som Boverket och Tillväxtverket förespråkar. Då kommunallagen innefattar kriterier angående det kommunala utövandet som offentliga verksamheter måste förhålla sig till, där kommuner exempelvis inte får bedriva en agenda som gynnar de enskilda privata företagen. PBL kan försvåra de ställningstaganden som förespråkas av Boverket och Tillväxtverket, att planeringen som process ska bygga på att flera aktörer och planeringsnivåer får inflytande över planprocessen. Eftersom PBL ger kommunerna ett övertag i och med planmonopolet.

## **2.2.2 Mellankommunal samverkan och regional planering**

Mellankommunal samverkan kan förklaras som ett samarbete, kunskapsutbyte eller som en gränsöverskridande planering som sker över kommunala administrativa gränser. En sådan samverkan är inte något nytt förekommande inom svensk planering då gemensamma kommunalförbund, bestående av flera kommuner har funnits sedan början av 1900-talet (Krantz, 2002:15). Däremot har en sådan mellankommunal samverkan och även regional planering på senare tid blivit allt mer uppmärksammas inom svensk planering.

Det regionala politiska engagemanget i utvecklingsfrågor ökade i slutet av 1990-talet vilket var ett viktigt startskott för den svenska regionala planeringen. Det regionala utvecklingsansvaret definierades som att

samordna insatser i länet och det ansvaret överlämnades, på försök från staten, till dessa regionala självstyrelseorgan i syfte att göra dem självstyrande och därmed oberoende av staten (Berling, 2006:73). Att detta regionala utvecklingsansvar definierades som "samordnande" och att dess uppgift bestod i att skapa tillväxtprogram som heller inte var formellt bindande, visar på det begränsade inflytande som de regionala organen hade.

I PBL finns bestämmelser om att kommuner kan samordna sin fysiska planering genom ett så kallat regionplaneorgan. Detta regionplaneorgan har i uppgift att bevaka och samordna olika intressen av berörda aktörer såsom kommuner eller statliga myndigheter. Regionplaneorgan tar fram strategier eller andra program som särskilt berör tillväxt, men som inte är formellt bindande för aktörerna att följa (Berling, 2006:74). Att den regionala planeringen endast är vägledande för detaljplanering och översiktsplanering tyder även på att det inte finns någon regional planeringsnivå med ett generellt planeringsansvar i formell mening. Detta eftersom att den beslutande makten, enligt lag, kvarstår hos kommunerna.

Länsstyrelsens ansvar för den regionala och kommunala nivån består i att säkerställa att lagstiftningen efterföljs. Länsstyrelsen ska säkerställa att riksintressen beaktas, bidra med kunskap genom yttranden och samordna aktörer angående mellankommunala frågor. Länsstyrelsen kan hota med att upphäva en plan om den innebär negativa effekter på exempelvis grönsambandet eller närliggande kommuner. Men detta är inget generellt planeringsansvar och Länsstyrelsen har inga ytterligare befogenheter, med hänsyn till inskränkandet av det kommunala planmonopolet. Berling (2006:73) hänvisar till en enkätundersökning av den dåvarande nationella kommunala samarbetsorganisationen svenska kommunförbundet, där Sveriges kommuner i hög grad var nöjda med Länsstyrelsens roll i planeringssammanhang på lokala nivåer. Vilket förefaller vara trivialt då länsstyrelsen inte heller inkräktar på den kommunala planeringen eller det kommunala planmonopolet.

Däremot är kommunerna mer tveksamma till länsstyrelsens insatser för mellankommunala samordningen, fyra av tio uppger att det fungerar mindre bra eller dåligt, ytterligare två av tio säger sig inte veta. – (Berling, 2006:73)

Detta visar på att kommunerna upplever ett orosmoment när Länsstyrelsen ingriper på den kommunala nivån. Detta kan bero på att kommunerna inte vill att länsstyrelsen ska ingripa i deras planmonopol och att kommunerna inte vill lämna över sin makt till en annan styrelsenivå. Den aktör som har det regionala ansvaret ska möjliggöra en samverkan där olika intressen eller aspekter från olika kommuner eller styrelsenivåer kan integreras (Smas, 2012:16). Ur det perspektivet kan den upplevda problematiken tolkas som att Länsstyrelsen inte har uppfyllt sin roll som samordnare, eftersom kommunerna upplever att samordningen inte fungerar.

Hässleholm kommun upplever Länsstyrelsen som frånvarande och vag i sin uppfattning om mellankommunal och regional planering eller i andra frågor som berör gränsöverskridande aspekter. Detta då det finns en oklarhet angående tillvägagångssättet om hur kommuner ska förhålla sig till varandra och även hur deras handlingar påverkar varandra.

*Länsstyrelsen saknar dock en redogörelse för hur arbetet med vattendirektivet ska samordnas med andra kommuner i regionen. – (Hässleholm, 2007:145).*

Emmelin (2006:30-31, 36) anser att samordningen mellan Sveriges styrelsenivåer är oklar och att det råder en bristande samverkan mellan Sveriges kommuner. Kritiken grundar sig i att kommuner inte är tvingade till att samverka med varandra, samtidigt som planmonopolet är väldigt starkt för andra aktörer att inbegripa i. I detta sammanhang lyfts behovet av en regional planering som kan fungera som en förhandlingsarena för både intresse- och målkonflikter, mellan kommuner eller styrelsenivåer.

En regional styrning av mark och miljö kan likställas med en form av funktionsplanering, där kommuner kan samverka angående exempelvis vattenfrågor som sträcker sig över administrativa gränser. Den funktionsbaserade regionala planeringen kan möjliggöra interkommunal samverkan, där administrativa gränser suddas ut och frågor istället hanteras efter dess kvalitéer.

Berling beskriver världen som att den är i ständig förändring vilket i planeringssammanhang innebär att planeringen inte får bli statisk. Berling (2006:71-72) lyfter fram att det är i dessa olika förändringar, som behovet av att ta den svenska lokala planeringen till en högre nivå framkommer. Då de problem som finns idag angående exempelvis klimatförändringar eller åar geografiskt sträcker sig över administrativa gränser och därmed påverka flera aktörer. Det är i denna kontext som Berlings kritik synliggörs, att den lokala planeringen som nivå behöver lyftas så att den kan samverka med andra aktörer, eftersom att samordningen mellan kommunerna menas vara bristfällig. På så sätt indikerar Berling att den regionala planeringsnivån bör få ett starkare inflytande, för att hantera problematiken med den mellankommunala samordningen. Berling (ibid:82) förklarar regional planering som en sorts plattform där interkommunal samverkan och andra regionala frågor kan diskuteras och hanteras gemensamt, vilket menas vara en lösning till denna problematik.

Näringslivsdepartementet och Bostadsplaneringskommittén (SOU, 2015: 29, 59, 321) samt Boverket och Tillväxtverket (2015:39-41) upplever brister med hur den fysiska planeringen bedrivs av den kommunala nivån ur ett regionalt perspektiv. De menar att kommuner generellt inte tar tillräcklig hänsyn till andra närliggande kommuner eller till det regionala perspektivet, exempelvis att en kommun uppströms en å inte beaktar vad deras fysiska planering kan orsaka nedströms. Kritiken grundar sig i att det finns brister med hur den fysiska planeringen bedrivs ur ett samverkansperspektiv. Vilket delvis indikerar att kommunerna inte tar det regionala ansvar som de enligt PBL (2010:900, kap 2 §3 och §5) ska göra på översiktsplanenivå. Å andra sidan är det inte kommunernas lagstadgade uppgifter att beakta sådana mellankommunala aspekter genom detaljplanenivå, därför planeringssystemet inte härleder kommunerna att samarbeta eller ta hänsyn till de regionala perspektiven på den planeringsnivå som faktiskt är juridiskt bindande. Vilket kan ge en förklaring till planeringssystemets kapacitet att hantera mellankommunala frågor upplevs vara bristfällig.

Boverket (2014:55-57) anser att många samhälleliga problem, såsom exempelvis kemikalieutsläpp i åar eller översvämningar, ställer krav på att de aktörer som utövar fysisk planering samverkar med varandra. Detta anser Boverket är möjligt genom en regional planeringsnivå som har ett mellankommunalt och gränsöverskridande ansvar för den fysiska planeringen som utövas (ibid). Även om den regionala planeringen förespråkas av vissa, framförallt statliga myndigheter, så är den enligt Smas (2012:13) den planeringsnivån med minst inflytande i Sverige. Bildade regionplaneorgan har i uppgift att ta fram vägledande regionala utvecklingsstrategier [RUS] för kommunerna. Kommunerna ska visa tolerans och ta hänsyn till den regionala utvecklingsstrategin utifrån sin översiktsplan, men varken översiktsplanen eller den regionala utvecklingsstrategin är juridiskt bindande för kommunen att implementera i praktiken. Att kommunerna ska ta hänsyn tyder på det begränsade inflytande som den regionala utvecklingsstrategin har i praktiken. Den regionala utvecklingsstrategin kan komma att filtreras efter den egna kommunens prioriteringar. Därmed finns det en oklarhet i vad som kvarstår av den regionala nivåns ursprungsidéer innan den verkställs genom en detaljplan som är juridiskt bindande.

Att det finns en brist på samverkan, dels mellan styrelsenivåer och dels kommuner sinsemellan varandra konstateras av Tillväxtanalys. Tillväxtanalys (2014:36-38) menar att det finns tydliga brister angående hur kommuner och regioner ska samverka med varandra, därmed uppstår en problematik angående hur de

strategier som den regionala nivån har framtagit kan konkretiseras och appliceras på den kommunala nivån. Detta kan exempelvis betyda att riktlinjer från den regionala utvecklingsstrategin inte kan appliceras på den kommunala nivån, som resulterar i att den regionala nivån inte får något inflytande alls över den kommunala nivån. Anledningen till varför en regional strategi inte får inflytande över den kommunala nivån kan bero på att den regionala nivån är svag och har ett begränsat inflytande (Smas, 2012:13). Kritiken om bristande samverkan kan likväl riktas mot planeringssystemet som tillåter det kommunala planmonopolet att begränsa det regionala inflytandet över den fysiska planeringen. Det är heller inte en självklarhet att kommunerna är eniga med de strategier och riktlinjer som den regionala nivån förespråkar. Vilket kan betyda att kommunerna medvetet väljer att ta avstånd från att implementera de regionala idéerna på den lokala nivån. Smas (2012:9-12) menar dock att anledningen till att kommuner inte applicerar de regionalt framtagna strategierna snarare är en fråga om att de inte kan än att de inte vill, på grund av att de regionala strategierna generellt saknar en lokal fysisk förståelse då de är så pass ut-zoomade och allmänna. Exempelvis Hässleholm kommuns arbete kring vattendirektivet, där Länsstyrelsen uppmanar till samarbeten men saknar konkreta redogörelser för hur samarbeten kring vattendirektivet ska gå till i praktiken. Berling (2006:81-83) menar att det har blivit mer förekommande att regionala nivåer eftersträvar dels fysiska och dels lokala förståelser för att på så sätt göra de regionala strategierna mer anpassningsbara på den kommunala nivån. Det är framförallt statliga institutioner som förespråkar en regional planering, där de statliga perspektiv som lyfts i detta kapitel beskyller den kommunala nivån för att inte hantera eller ta ansvar för mellankommunala eller regionala frågor. Kommuner uppmålas som negativa till interkommunala eller regionala samarbeten. I kontrast till dessa synpunkter argumenterar Gossas (2008:102) att många kommuner står bakom förslaget till interkommunala och regionala samarbeten, och att minst lika många kommuner redan idag är involverade i sådana frågor som har gränsöverskridande egenskaper. Det finns således olika uppfattningar huruvida kommuner ser positivt eller negativt på regionbildningar och mellankommunala samarbeten. Den kommunala och den regionala nivån har olika roller, ansvar och prioriteringar (Tillväxtanalys, 2014:46-49). Därmed faller det inom dess natur att intressekonflikter, om både fysiska platser och hur den fysiska planeringen ska utövas, är vanligt förekommande.

### 2.2.3 Vattenplanering

Vattenplanering är den planering som bevakar, hanterar och berör hushållning, användandet samt skyddandet av vattenresurser. Planeringen av vatten sker utifrån en framtagna förvaltningsplan som är giltig i sex år. Denna förvaltningsplan bygger vidare på en karaktärisering av vattnet, exempelvis utefter ekologisk status. Sedan skapas miljömål för att, om så behövs, förbättra kvalitén. Utifrån detta utformas ett åtgärdsprogram, vilket kan förklaras som en strategi eller ett tillvägagångssätt för att uppnå de uppsatta miljömålen. Under hela processen sker en övervakning över de ingrepp och möjliga förändringar som sker, för att se huruvida åtgärdsprogrammet behöver förändras för att ta hänsyn till nya förutsättningar, såsom följer av klimatförändringar, alternativt om åtgärdsprogrammet inte haft den inverkan som förväntades. Utifrån dessa fyra steg, karaktäriseringen, skapandet av miljömål, genomförande och framtagandet av åtgärdsprogram samt övervakning, skapas förvaltningsplanen. Förvaltningsplanen ska sedan redogöras för EU, så de kan se hur medlemsländerna faktiskt hanterar sina vattenresurser, då dessa ska beaktas (NE, 2018; Gustafsson & Tilly, 2006:9-10; Länsstyrelsen Skåne, 2018a; Michanek, 2016:352-354).

*Vatten är ingen vara vilken som helst utan ett arv som måste skyddas, förvaras och behandlas som ett sådant.* – (Vattenmyndigheterna, 2016a)

I en äldre studie av Boverket och Naturvårdsverket (1996:9-10) framförs att det inte funnits en gemensam hantering angående vatten i den fysiska planeringen på kommunal nivå i Sverige. Hanteringen av vatten som resurs har heller inte varit en prioriterad fråga på den kommunala nivån. Boverket och Naturvårdsverket (ibid) identifierade att en av orsakerna till att vattnet inte blivit prioriterat eller att ett kommunalt samarbete kring detta inte har skett, är på grund av att det inte funnits någon överordnad strategi eller agenda från den

nationella nivån. Ståndpunkten som lyfts fram är således att en given riktning för hur kommuner kan samarbeta eller hantera vatten gemensamt inte har funnits. En gemensam agenda menas istället kunna ha samordnat kommunerna i syfte att möjliggöra hanteringen av vattenfrågor på en mellankommunal nivå (ibid).

Synsättet på vatten, samt gemensam hantering av vatten förändrades dock med vattendirektivets uppkomst. Detta var en ny riktlinje för hur vatten ska skyddas, stärkas och bevaras som resurs. Vattendirektivet avser framförallt skydda vattnets kvalitet, exempelvis i form av ekologisk och kemisk status, vilket betyder att det finns vissa värden eller nivåer som ska eftersträvas i hav, sjöar, åar och andra vattendrag. Till detta tillfördes ramdirektivet, som är en in-zoomning angående hur aktörer, såsom kommuner och myndigheter, ska samordnas för att tillmötesgå eftersträvandet av dessa värden i vattnet. Som följd av detta skapades fem vattendistrikt i Sverige, där studiens undersökta fall Helge å tillhör vattendistriktet Södra östersjön. I dessa vattendistrikt ska vatten behandlas utifrån sina naturliga avrinningsområden, alltså det geografiska området där ytvattnet, såsom Helge å, strömmar igenom för att sedan mynna ut i havet (Vastra, 2006:34-40). Thorén (2004:4-5) lyfter i denna kontext det viktiga med interaktion, dialog och samverkan mellan aktörer och styrelsenivåer. Eftersom vatten har en kommunöverskridande egenskap ställs ett krav på en gemensam planering och en plattform för dialog, så att en samverkan kan ske då kommuner och statliga myndigheter kan ha olika intressen och prioriteringar. På så sätt kan samverkan vara en väsentlig aspekt för att kunna applicera vattenplaneringen, samt den samlade kunskapen som bildas genom interaktioner mellan aktörer, på den kommunala fysiska planeringen (Vattenmyndigheterna, 2007).

Ansvarsfördelningen för planeringen av vatten i Sverige grundar sig i två styrelsenivåer enligt miljöbalken. Enligt PBL har kommunerna ansvar för mark och vatten innanför den kommunala administrativa gränsen, således finns det en kommunal styrelsenivå för vatten. Eftersom vatten ska hanteras avrinningsområdesvis som en följd av vattendirektivet och ramverket, har vattenmyndigheten ansvar för vatten inom och mellan kommunala administrativa gränser. Således finns det även en statlig styrelsenivå, där länsstyrelsen, som "*statens förlängda arm*", kan inbegripa i vattenplaneringen om det berör riksintressen.

Eftersom det finns flera styrelsenivåer som kan inbegripa i vattenplaneringen kan således kommunala och statliga styrelsenivåer påverka varandras handlande. Där karaktärisering, miljömål, åtgärdsprogram, övervakning samt förvaltningsplanen som slutgiltig produkt, kan påverka planeringen genom beslut som antingen är bindande eller inte. Ett miljömål om god ekologisk status i exempelvis Helge å kan vara bindande för kommuner att arbeta mot, således måste kommunen göra vissa handlingar för att uppnå detta mål (Gustafsson & Tilly, 2006:9-10). Förvaltningsplanen sammanfattar det arbete som har bedrivits, exempelvis vad planen har gett för avtryck, vad som har respektive inte har fungerat. Vilket ligger det till grund för hur framtida åtgärder ska ske (Länsstyrelsen Skåne, 2018b). I likhet till miljömålen har därmed förvaltningsplanen en indirekt påverkan på den kommunala fysiska planeringen.

## 3.0 Teoretiskt perspektiv

Det tidigare kapitlet 2.0 *Forskningsöversikt* har dels belyst olika förespråkade tillvägagångssätt inom olika planeringsideal för konflikthantering, dels belyst den nationella diskussionen i Sverige om mellankommunal planering samt synsätt på konflikter, och dels belyst planeringssystemets kapacitet att hantera mellankommunala konflikter. För att skapa en förståelse för hur de mellankommunala konflikterna längs vattendrag kan förstås utgörs det teoretiska perspektivet av Chantal Mouffes teori om agonism. Agonistisk teori kommer användas som ett verktyg för att analysera hur konflikterna kan förstås.

### 3.1 Agonistisk teori

Agonistisk teori förespråkar en demokrati bestående av en livaktig sfär som präglas av politiska konflikter och motstående intressen. Dessa konflikter ska enligt Mouffe synliggöras och utgöra alternativ för samhällsutvecklingen. Mouffe tar ställning för att liberalismens demokratiska omvärldsförståelse har resulterat i en strävan efter rationalitet och konsensus, som konflikter menas kunna hanteras genom. Genom teorin kritiserar Mouffe denna syn på konflikter och konflikthantering, eftersom hon menar att eftersträvandet av konsensus döljer alternativ. När konsensus eftersträvas som lösning av en konflikt menas detta resultera i att den konfliktfyllda natur som demokratin, enligt Mouffe, borde präglas av rationaliseras bort. Vilket betyder att politiska strider och debatterna mellan olika politiker frångås i syfte av att uppnå konsensus. I och med att den underliggande förståelsen av konflikterna ersätts av en konsensussträvan, riskerar konflikterna istället att hanteras utifrån vad som anses vara "rätt" och "fel". Vilket betyder att ett alternativ som anses vara *fel* inte kommer att synliggöras och därmed inte framstår som ett alternativ för att hantera konflikten (Mouffe, 2008:9-12). Eftersom att eftersträvandet av konsensus menas dölja alternativ för konflikthantering så tar Mouffe ställning för att detta på så sätt kan vara ett hot mot demokratin.

Två viktiga delar inom agonistisk teori utgörs av begreppen *politik* och *det politiska*. Ur Mouffes perspektiv består *politiken* av olika politiska institutioner som skapar ordning i samhället för dess invånare. *Det politiska* utgörs istället av de konflikter och maktkamper som präglar politiken. Detta menar Mouffe kan förstås som en form av ontologisk samhällssyn, vars perspektiv förändras beroende på vilket politiskt synsätt som präglar ontologin (Mouffe, 2008:17-18).

För att skapa en förståelse för de konflikter och maktkamper som sker inom politiken måste först de sociala relationer som enligt Mouffe skapar kollektiva identiteter i samhället synliggöras. Varje invånare tillhör någon form av kollektiv identitet, exempelvis en politisk sådan som kan forma en politisk tillhörighet såsom "vi" och "dem". När kollektiva identiteter möter varandra, såsom den politiska högern och vänstern, tenderar konflikter att uppstå angående hur och utefter vilka mål som samhället ska utvecklas. När kollektiva identiteter möts menar Mouffe att en antagonistisk konflikt kan uppstå, vilket betyder att *dem* förstås som fiender till *oss* och att *dem* möjligtvis hotar *vårt* synsätt. Kriget i forna Jugoslavien är ett exempel på en sådan antagonistisk konflikt och det är en sådan konflikt som Mouffe vill undvika genom agonism (Mouffe, 2008: 17-19, 22-24).

*Politiken* är präglad av konflikter mellan *vi* och *dem* där de olika sidorna ser varandra som fiender, varav politiken är förknippad med antagonism. Vilket betyder att skilda parter ser varandra som fiender. I denna kontext av antagonism synliggörs kärnan i vad Mouffe redogör som agonism. Agonism betyder att *vi* och *dem* ska kvarstå som två skilda kollektiva identiteter, men att dessa kollektiva identiteter har ett legitimt synsätt till varandra (Mouffe, 2008:24, 27-28). Vilket betyder att de motstående grupper ska respektera och se varandra som meningsmotståndare istället för fiender.



*Det politiska* ställer krav på hegemonier bland medborgarna som de politiska institutionerna skapar fungerande samhällen eller ordningar för. En hegemoni kan vara kollektiva synpunkter eller tankesätt som medborgare har i en stad. Mouffe menar att hegemonier inte behöver vara ständiga, utan förändras över tiden. Beroende på vilken politisk styrning som råder så kan hegemonin se annorlunda ut. Den rådande hegemonin kan vara djupt präglat i samhället och kan antas för att vara sunt förnuft vilket enligt Mouffe kan betyda att det anses vara *fel* eller *dumstridigt* att ifrågasätta den rådande hegemonin eftersom att den ses som en självklarhet i samhället. Den liberala hegemonin menas, utifrån ett globalt perspektiv, haft störst inslag på samhället. Vilket Mouffe förklarar som orsaken till att kommunikativ och instrumentell rationalitet definierar medborgarnas synsätt och förståelse av politik. Med kommunikativ rationalitet avses specifikt att dialoger mellan olika aktörer ska leda till en rationell konsensus, med instrumentell rationalitet avses istället den politiska arenan som ska se till så att olika intressen och aktörer kan samverka på ett effektivt sätt. Dessa förhållningssätt till politiken menar Mouffe försvagar den livfulla demokratiska sfären så att underliggande förståelser till konflikter inte synliggörs (Mouffe, 2008: 17-19, 24, 27). Mouffe förkastar således inte konsensus i sin helhet (ibid: 30-31, 36), utan tvärtom pekar hennes kritik på att konsensus är viktigt inom politik och för konflikthantering. Men sättet som konsensus eftersträvas på sker enligt Mouffe i politiska eller ideologiska aspekter av vad som är *rätt* och *fel*. Vilket betyder att ett alternativ som anses vara fel inte skulle ges en möjlighet att bli prövad som ett alternativ för att hantera en konflikt. Mouffes agonism utgår således från att politiken måste ta hänsyn till att det kommer finnas intressen som inte kommer synliggöras då eftersträvandet av konsensus döljer dessa.

En hegemoni i det svenska planeringssystemet skulle kunna vara den regionala planeringsnivån som framförallt förespråkas av EU och den nationella staten. Den regionala nivån ska möjliggöra gemensamma målbilder utifrån någon form av uppnådd konsensus mellan kommunerna. En kommun behöver inte nödvändigtvis dela åsikterna som förespråkas inom det dominerande tankesättet, vilket kan resultera i att en kommun istället bedriver en egen agenda som kanske står i motsats till det regionala tankesättet. Att ta strid mot den kollektiva agendan menas dock vara *fel*, eftersom det anses vara *sunt förnuft* inom det dominerande regionala tankesättet att alla kommuner ska samverka och ta hänsyn till varandra. Utifrån synsättet inom Mouffes agonistiska teori kan den regionala nivåns strävan av att uppnå konsensus mellan kommunerna dölja alternativ och den politiska förståelse som ligger bakom konflikterna. Ur ett motsatt perspektiv, skulle en hegemoni i det svenska planeringssystemet likväl kunna utgöras av det kommunala planmonopolet. Det kommunala planmonopolet ger kommunerna ett starkt inflytande över den fysiska utvecklingen som sker inom den egna administrativa gränsen. Eftersom att planmonopolet har sina rötter från tidigt 1900-tal (Strömgren, 2007:13-14), så kan det tankesättet vara så pass djupt präglat i planeringssystemet att planmonopolet inte ifrågasätts, på så sätt kan det anses vara *sunt förnuft* att kommunerna själva ska bestämma.

## 4.0 Metodologi

För att kunna besvara studiens forskningsfråga och frågeställning utifrån det teoretiska perspektivet behövs en metod som möjliggör detta. Insamlingsmetoden av empiriskt material består av en dokumentstudie kombinerat med semistrukturerade intervjuer. Dokumentstudien utgörs primärt av fyra översiktsplaner och de semistrukturerade intervjuerna utgörs av 7 intervjuer. Genom att studera dokument, i detta fall primärt översiktsplaner samt yttranden av statliga myndigheter om dessa, kan den kvalitativa innehållsanalysen synliggöra de sammanhang som mellankommunala konflikter blir synliga i. Kommuners olika intentioner för Helge å kan ställas mot varandra i syfte att synliggöra hur deras intressen skiljer sig åt. Genom att utföra en kvalitativ innehållsanalys på dokumenten kan även hanteringen av konflikter synliggöras då kommunerna framhäver sina agendor, intressen, mål och samarbeten i översiktsplanerna. Denna insamlingsmetod av empiri kan på så sätt visa på vilka mellankommunala samarbeten som fungerar *bra* eller *dåligt* och även vilka samarbeten som faller inom eller utanför planeringssystemets ramar. Att insamla empiri genom intervjuer kan komplettera den empiri som insamlats genom dokument, eftersom forskaren ges en möjlighet att få svar på de frågor som dokumenten inte har besvarat. Samtidigt som planerarnas upplevelser om hur och vad som fungerar *bra* eller *dåligt* kan synliggöras. Eftersom att den kvalitativa innehållsanalysen tar forskaren till djupet av empirin så utgör metodvalet ett lämpligt tillvägagångssätt för att studera konflikter och konflikthantering.

För att analysera de tillvägagångssätt som appliceras för att hantera konflikten samt för att skapa en förståelse och förklaring av konflikten behöver det empiriska materialet analyseras, vilket kommer att ske genom två steg. Först kommer de lösningar som appliceras av kommunerna respektive Länsstyrelsen relateras till de planeringsideal som presenterats i kapitel 2.0 *Forskningsöversikt* i syfte synliggöra likheter och skillnader mellan dem. Efter detta kommer en analys att ske utifrån Mouffes agonistiska teori, i syfte att ge en underliggande förståelse av konflikterna som kan ge en förklaring till varför utfallet ser ut som det gör. När agnostisk teori tillämpas för att analysera det empiriska materialitet så kommer instrumentell- och kommunikativ rationalitet utgöra två centrala aspekter i hur tillvägagångssätten för hanteringen av konflikterna kan förstås. Inom den instrumentella rationaliteten menas det finnas ett allmänt och objektivt synsätt för vad som är bäst för samhällets utveckling, medan den kommunikativa rationaliteten handlar om hur inblandade aktörer kan uppnå konsensus, vilken ska ge samhällets utveckling en riktning att gå i. Även hegemonier och kollektiva gruppidentiteter, som Mouffe använder sig av inom agonistisk teori, kommer att appliceras i analysen eftersom dessa utgör en del av grundpelaren för hur konflikter enligt Mouffe (2008) kan förstås. Hegemonier kan vara värderingar eller dylikt som tas för givet för att vara sanna, medan kollektiva gruppidentiteter används för att representera olika identiteter, grupper eller viljor som existerar i samhället. Dessa två sist nämnda termer kommer att användas i analysen för att skapa en förståelse om varför det har blivit en konflikt.

Det teoretiska perspektiv som använts, agonistisk teori samt planeringsidealen, styr studien i viss mening därför dessa avgränsar problematiken kring studiens forskningsområde. Studien fokuserar på konflikter och konflikthantering, vilket även betyder att en ytterligare avgränsning har skett. Istället för att empirin får tala för sig själv såsom vid empirism, så finns det en medvetenhet i studien att de empiriska och teoretiska val som har gjorts kommer att ha en påverkan på studiens resultat. På så sätt går ingen människa naken in i arkivet, utan jag har i förväg valt ut vissa hyllor som innehåller vissa saker för studiens syfte.

## 5.0 Metod

Detta kapitel är strukturerat i fyra delar. Först kommer studiens val av forskningsdesign att redogöras och sedan kommer studiens val av empiriinsamlingsmetoder att presenteras, vilka utgörs av en dokumentstudie och semistrukturerade intervjuer. Sist kommer studiens valda analysmetod att presenteras.

### 5.1 Fallstudie

Med kapitel **1.1 Problemformulering** som utgångspunkt anses en fallstudie vara lämplig som forskningsdesign. Istället för att skapa en allmän och omfattande förståelse om ett särskilt fenomen, har fallstudien som syfte att gå på djupet och synliggöra detaljerad information som möjligtvis inte går att finna genom att bara studera ett fenomen allmänt eller på ytan. Därför fokuserar fallstudien oftast bara på ett, eller ibland ett fåtal, fenomen för att sedan försöka generalisera dessa (Bryman, 2012:66; Denscombe, 2009:59-60). Fallstudien kan exempelvis användas för att studera en specifik kommun, konflikt eller en hantering av en konflikt. När ett specifikt fenomen studeras djupgående kan fallstudien användas för flera olika syften. Den kan bland annat användas för att förklara vad som sker och även ge forskaren en möjlighet att få förståelse för hur det sker, varför det sker och varför utfallet ser ut som det gör (Yin, 2007:21; Mahoney, 2010:141; Denscombe, 2016:93, 95).

Fallstudien möjliggör både kvalitativa och kvantitativa ansatser. Det har blivit vanligt förekommande att fallstudien som forskningsdesign ofta relateras till kvalitativa metoder. Bryman (2015:59-60, 68) ifrågasätter denna indelning och menar att fallstudien kan användas för både kvalitativa och kvantitativa ansatser. Huruvida fallstudien lämpar sig för denna studie specifikt går möjligtvis att rikta kritik mot, då fallstudien vanligtvis används för att studera ett enstaka fenomen eller en enda undersökningsenhet. I denna studie ingår flera kommuner, men avvägningen är att undersökningsområdet är ett fall och att studien trots allt kretsar kring ett och samma problemområde.

Fallstudien har kritiserats på grund av att resultatets trovärdighet inte menas säkerställas, eftersom forskaren generaliserar resultatet utifrån endast ett studerat fall. Kritiken grundar sig i kvantitet, där flera fall behöver studeras för att kunna generalisera ett resultat (Flyvbjerg, 2006:7-9; Yin, 2007:28). Till denna kritik intar Flyvbjerg (2007: 2, 7-9) en kritisk ståndpunkt och menar att resultatet av fallstudien kan generaliseras till andra likartade fall, om fallen har liknande förutsättningar och står inför likartade problem. Varje fall har både generella och specifika kvalitéer. Generella kvalitéer kan hittas inom grupper i samma kategori, medan de specifika kvalitéerna hänförs till respektive fysiska plats (Denscombe, 2016:102). Om en mellankommunal konflikt uppstår längs vattendrag i Södra Sverige så kan en likartad konflikt även utspela sig i norra Sverige. På så sätt kan ett resultat både generaliseras och överföras till andra fall eller andra fysiska platser beroende på platsers likartade kvalitéer.

Att resultatet som fallstudien möjliggör mottar kritik för att inte vara generaliserbart kan likväl kritiserats tillbaka, då vetenskap uttrycker sig på flera andra sätt än bara genom generaliserbarhet. Att genomföra en fallstudie som möjliggör erhållandet av detaljerad och djupgående information, kan utgöra grunden för kommande forskning som bygger vidare på detta framtagna resultat och kunskap.

I förhållande till planeringsteorier kan fallstudien undersöka kvalitéer inom ett problemområde och på så sätt antingen kasta ljus på en internationell planeringsdebatt eller motsäga den (Flyvbjerg, 2006:10-11, Yin, 2008:26-27). Huruvida kvalitéer inom ett problemområde räcker för att vederlägga en teori är dock starkt ifrågasatt inom vetenskapsfilosofin och inget som finns inom ramen för studiens syfte.

Fallstudie som forskningsdesign mottar även kritik för att vara allt för deskriptiv snarare än analytisk. Detta kan upplevas som ett hinder eller en svårighet för denna studie, då fallstudien enligt denna kritik inte skulle

lämpa sig för att genomföra analyser. Utifrån fallstudien ges ett utrymme till forskaren att finna och analysera en problematik som möjligtvis inte går att finna bara genom att studera något på ytan. Fallstudien kritiserar även då den inte fokuserar på resultatet, utan snarare på processen som lett fram till resultatet. Flyvbjerg (2006:21-22, 25-26) argumenterar istället för att detta är något positivt, då fallstudien möjliggör en djupgående analys av varför resultatet eller utfallet faktiskt ser ut som det gör. Förståelsen och kontexten som helhet är viktig inom fallstudien och därmed används det deskriptiva som underlag för det analytiska.

### 5.1.1 Val av fall

I denna studie har forskaren valt att studera mellankommunala konflikter och hanteringen av konflikterna längs vattendrag. Därmed påbörjades sökandet efter ett fall där dessa aspekter kunde studeras. Det som forskaren avser studera måste kunna gå att relatera till fallet, således måste även fallet besitta några kvalitéer som går att relatera till forskarens ämne. Vilket även betyder att ett fall med viss sannolikhet inte bara kan väljas slumpmässigt. Det är sedan forskarens uppgift att sortera bort det som inte anses vara relevant för studien (Denscombe, 2016:96; Yin, 2007:104).

Inom fallstudien kategoriseras olika fall utefter vad forskaren avser att studera. I denna studie är det ett representativt fall som forskaren har valt. Ett representativt fall kan användas när forskaren vill studera ett särskilt fenomen utifrån en konkretiserad frågeställning eller utifrån ett särskilt perspektiv (Bryman, 2011:76-79, Denscombe, 2016:96-98). Detta är den typ av fall som anses vara mest relevant för denna studie därför forskaren avser studera mellankommunala konflikter utifrån förutbestämda frågeställningar och utifrån ett förutbestämt teoretiskt perspektiv. Helge å är studiens undersökningsområde och det representativa fallet utgörs av detta. Fallstudien behöver inte nödvändigtvis bestå av endast en typ av fall såsom i denna studie, utan de kan utgöras av en blandning eller av flera olika typer av kategoriserade fall.

Denscombe (2016:103) menar att fallstudien lämpar sig bäst för att studera aspekter inom naturliga indelningar. Vilket möjligtvis avses utgöras av kommuner eller andra administrativa gränser. I denna studie tolkades detta även vara lämpligt för att undersöka vattendrag som ur min mening även utgör en "naturlig" indelning. Helge å valdes som fall därför att det föreföll finnas intressekonflikter mellan olika kommuner och även mellan olika styrelsenivåer.

En kritik som till viss del har påverkat valet av fallet uttalas av Denscombe (2016:104), som menar att olika gränser, administrativa eller andra naturliga gränser, kan vara svåra att ta ställning till med avseende på vilka dokument som ska och vilka som inte ska hanteras. Det blir särskilt tydligt i fallet med Helge å som snarare kan definieras som ett enormt nätverk bestående av flera till- och avrinningsområden, samt sjöar och andra vattendrag istället för bara en tydligt avgränsad å. Inom denna studie tolkas Helge å som ett enda stort nätverk. Avgränsningen utgörs av de fyra kommuner som vattendraget rinner igenom eller som har en direkt påverkan på vattennivån i ån. Avgränsningen utgörs även av de tre Länsstyrelser vars län Helge å antingen rinner igenom eller som på annat sätt är relaterade till ån genom vattendirektivet. Kommunerna utgörs av Älmhult, Osby, Hässleholm och Kristianstad, medan Länsstyrelserna utgörs av Skåne, Kronoberg och Kalmar.

## 5.2 Dokumentstudie

I dokumentstudier är det som står skrivet i text det intressanta och där forskaren låter dokumenten utgöra grunden, eller en del av grunden, för analysen. En djupgående och detaljerad analys av olika dokument syftar till att möjliggöra för forskaren att hitta information som inte hade blivit synlig genom att bara studeras på "ytan". Detta betyder att forskaren kan synliggöra det som står skrivet mellan raderna, vilket kan redovisas som mindre synliga eller "dolda" budskap i texten.

Dokument representerar en agenda, vision eller uppfattning som har drivits av en aktör. En tryckt publicering kan inte ändras utan bara förnyas och publiceras på nytt, vilket skiljer dokument från intervjuer eller upplevelser, som både kan glömmas eller ändras med tiden (Denscombe, 2016:319). Genom dokumentstudien kan därmed forskaren ges en förståelse för hur aktörer, såsom kommuner eller länsstyrelser, har hanterat eller resonerat angående mellankommunala intressekonflikter vid dokumentets framtagande och under dokumentets giltighetstid. Dokument som är gällande, exempelvis en rådande översiktsplan eller ett yttrande av en sådan, speglar hur en kommun eller myndighet arbetar eller hanterar mellankommunala frågor. På så sätt förefaller en dokumentstudie ge legitimitet till studiens syfte att undersöka konflikter och konflikthantering längs vattendrag på en mellankommunal nivå.

Dokumentstudie är en tidseffektiv metod, då dokument såsom översiktsplaner eller yttranden kring dessa vanligtvis är enkla för forskaren att finna. Huruvida dokumenten innehåller en tillräcklig mängd av information kan dock påverka både tidsperspektivet och mättnaden av empirin. Vare sig dokumenten behandlar studiens problemområde eller inte så kan de sägas ge ett resultat, men samtidigt kan val av dokument som innehåller för lite information förhindra forskaren från att kunna besvara forskningsfrågorna.

Svårigheter med samt kritik till dokumentstudier handlar bland annat om att dokument kan vara slarvigt formulerade och därmed kan textens budskap vara ottydligt. Dokument kan även innehålla andra typer av fel och ger sällan en heltäckande eller helt representativ bild av verkligheten (Yin, 2007:113). På så sätt är det väsentligt att forskaren, vid användning av dokumentstudier, är medveten om den risken och således försöker ta reda på dels vem som har skrivit dokumentet och dels i vilket syfte som texten har skrivits (Denscombe, 2016:325-327).

I ett dokument kan synpunkter förmedlas utifrån en aktörs verklighet. Dokument kan alltså användas specifikt för att förmedla något särskilt om hur en aktörs verklighet eller kultur kan se ut. På så sätt kan dokument uppfattas som skapade produkter som skiljer sig åt beroende vem som har skapat produkten, och för vem som produkten har skapats för. Delar av ett dokument eller en text kan vara byggd eller utvecklad från andra dokument eller ställningstaganden. De dokument som forskaren studerar kan med andra ord vara vinklade, och risken för att produkten inte är objektiv kan vara stor.

En text varken kan eller behöver inte representera något i sin helhet, därför att förkortningar och prioriteringar måste göras på grund av uppsatta ramverk eller tidsgränser. På så sätt finns det alltid ett syfte eller en tanke bakom de val som skribenten har gjort som legat till grund för dokumentets utformande. Att veta huruvida dokumentstudier är tillförlitliga eller objektiva kan således vara en svårighet, varav det kan vara angeläget att kombinera en dokumentstudie med en intervjuetod (Bryman, 2011:502). För att dels säkerställa att dokumentens validitet, dels för att få ett bredare empiriskt material, kommer dokumentstudien att kombineras med semistrukturerade intervjuer.

### **5.2.1 Avgränsning av plandokument**

Efter att Helge å valts som fall valdes dokumentstudien, som huvudsakligen utgörs av de fyra översiktsplanerna för Älmhult, Osby, Hässleholm och Kristianstad kommun. Utöver dessa fyra primära dokument tillkommer yttranden, samrådshandlingar och miljökonsekvensbeskrivningar för att dels få en djupgående empiri och förståelse för kommunens intentioner längs Helge å, dels för att synliggöra vad som har legat till grund för det som framförts i översiktsplanen. På så sätt kan dessa dokument ligga till grund för besvarandet av varför utfallet ser ut som det gör. Eftersom empirin för studien har samlats in med specifik hänsyn till studiens syfte och problemområde är dokumentstudien klassad som primärdata, vilket bör stärka studiens och materialets trovärdighet och tillförlitlighet (Halvorsen, 1992:42, 63). Vilket betyder att de

dokument som utgör grunden för empirin består av offentliga handlingar från kommuner och statliga myndigheter och bör därmed vara såväl trovärdiga som ge en tillräckligt representativ bild av verkligheten.

Trots att det är offentliga handlingar som ligger till grund för dokumenstudien kan det finnas bakomliggande syften eller motiv i dessa dokument som forskaren måste vara vaksam om. I denna studie undersöks bland annat kommunernas översiktsplaner, där jag som forskare utgår från att kommunerna är mer angelägna om att dela de positiva handlingar som utförs av kommunerna än de handlingar som kan tänkas medföra något negativt. På så sätt antas det finnas mindre bra företeelser som kommunen medvetet inte vill framföra lika tydligt i översiktsplanen. Översiktsplanen kan, genom de bilder och visioner som presenteras, få kommunen att framstå som mer ambitiös än vad den i praktiken kanske är. På så sätt kan frågan väckas huruvida en översiktsplan ger en helt representativ bild av verkligheten eller inte, då den även kan användas som verktyg för att marknadsföra en kommun.

### 5.3 Semistrukturerade intervjuer

Denscombe (2016:263-265) menar att intervjuer som insamlingsmetod av empiriskt material är adekvat inom forskning som avser att studera människors upplevelser eller andra komplexa frågor som berör kunskap och bakomliggande förståelser av ett fenomen. Metoden är på så sätt adekvat utifrån problemformuleringen där forskaren, genom att intervjua de aktörer som besitter kunskapen, kan få svar på varför utfallet ser ut som det gör. Problemformuleringen berör flera komplexiteter där det förefaller finnas intressekonflikter samtidigt som kommunernas handlingar påverkar varandra i och med vattnets gränsöverskridande kvalitet. Den bakomliggande förståelse av konflikten och hanteringen av den är en kunskap av komplex karaktär som kommunernas och länsstyrelsens tjänstemän besitter.

Semistrukturerade intervjuer är en kvalitativ metod som är mindre strukturerad än kvantitativa intervjumetoder. Inom semistrukturerade intervjuer finns en ram av ämnen och frågor som forskaren vill förhålla sig inom, men där ramens gränser inte är helt definierade. Det är därför adekvat om forskaren har förberett ett formulär med frågor och uppföljningsfrågor som kan ställas under intervjun som forskaren avser att få svar på genom intervjun (Bryman, 2011:412, 414-416). Semistrukturerade intervjuer är i likhet till ostrukturerade intervjuer en flexibel metod och där intervjupersonen ges en möjlighet till att utveckla sina tankar och svar (ibid:467).

Vid semistrukturerade intervjuer menar Bryman (2011: 413, 415, 418-419) att de frågor eller teman som forskaren har förberett inför intervjun bör formuleras med försiktighet eftersom att en specifikt formulerad fråga härleder ett specifikt svar. Vilket kan betyda att alternativa svar eller tankesätt som intervjupersonen har inte framkommer på grund av hur intervjufrågorna är formulerade. Ett av syftena med semistrukturerade intervjuer är enligt Bryman (ibid:413, 415) att intervjupersonen ska få utveckla sina svar, eftersom att det ger forskaren en inblick i vad som är viktigt enligt intervjupersonen. Frågar forskaren om *vilka* konflikter som finns, så har forskaren redan antytt att det finns konflikter. Frågar forskaren *vilka* problem som finns, så antyder redan forskaren att det finns ett problem. Att forskaren ställer sådana ledande frågor menar Kvale och Brinkmann (2014:213-214) att både kan tillföra för- respektive nackdelar för studien. Fördelar kan utgöras av att forskaren kan bekräfta studiens validitet genom att denne medvetet ställer en ledande fråga. En nackdel kan istället vara att forskaren påverkar och i viss mening styr respondentens svar vilket kan dölja intervjupersonens alternativa tankesätt och upplevelser av den praktik som frågan belyser.

I denna studie har ett frågeformulär gjorts där intervjufrågorna är indelade i tre teman. Det första temat består av en introduktion för samtalet, där intervjupersonens bakgrund behandlas och vilken roll Helge å utgör för dennes organisation. Syftet med detta mål är att få en inblick i hur Helge å definieras och hur eller om Helge å på något sätt är viktigt utifrån kommunens fokusområden. Det andra temat utgörs av mellankommunala samarbeten. Syftet med detta tema är att synliggöra om det finns flera aktörer som har

liknande intressen och på så sätt samarbetar över administrativa gränser. Det tredje temat utgörs av konflikter och intressen, i syfte att synliggöra om det finns några dominerade eller gemensamma intressen längs vattendraget och om eller hur dessa olika intressen hanteras. Ledande frågor har i den mån det går inte ställts, eftersom detta menas av Bryman (2011) samt Kvale och Brinkman (2014) kunna dölja intervjupersonens bakomliggande tankesätt. Vid slutet av intervjun har dock samordnande frågor ställts för att bekräfta forskarens tolkning av respondentens svar i syfte att säkerställa studiens validitet.

Det är genom telefonsamtal som samtliga intervjuer har skett där min egna telefon har använts. Det som tvingat intervjuerna till att ske över telefon är den geografiska distansen mellan min egna bostadsort i Gävle, kontra de kommuner och länsstyrelser i södra Sverige som har blivit intervjuade. Det fanns en tanke om att istället genomföra intervjuerna över Skype, då intervjupersonen och forskaren ges möjlighet att se varandra och ta del av varandras kroppsspråk under samtalet. Denna idé var dock inte genomförbar eftersom att intervjupersonerna använde sig av Skype-Business som inte gick att koppla till Skype-Private som forskaren endast hade tillgång till. Forskaren har heller inte haft tillgång till någon särskild maskin som är skapad för specifikt inspelningar och eftersom att min egna telefon användes vid samtalen så har detta ställt krav på ytterligare utrustning för inspelningarna. Därmed har utrustning lånats som har spelat in intervjuerna, vars inspelat material sedan skickats tillbaka till mig själv. Eftersom inspelat material kan vara känsligt har intervjuaterialet tagits bort från den lånade utrustningen för att det inspelade materialet och intervjupersonens identitet inte ska offentliggöras. Samtliga intervjuer har spelats in med godkännande av intervjupersonerna.

Det som är fördelaktigt med intervjuer är att forskaren ges en möjlighet till inspelning av konversationen mellan forskaren och respondenten. Inspe­lingar möjliggör för forskaren att efterkontrollera den insamlade empirin långt efter intervjun har ägt rum. Inspe­ling av intervjuer kan dessutom ge forskaren tillträde att fokusera på samtalet som sker istället för att under samtalet försöka transkribera allt som sägs (Kvale och Brinkmann, 2014:217-219). Det som intervjuer, i studiens fall telefonintervjuer, inte synliggör är i stället ansiktsuttryck och på så sätt upplevelser som döljer sig bakom de ord som uttrycks. Detta är något som kan påverka empirins validitet negativt eftersom att kommunikationer som uttrycks genom kroppsspråk inte har synliggjorts. Inspe­ling av intervjuer kan även orsaka att intervjupersonen blir mindre bekväm i situationen och kanske inte vågar utveckla sina resonemang eller uttrycka sig fullt ut (Bryman, 2011:428-430, Denscombe, 2016: 280-281). Vid de sju intervjuer som har skett så har jag som forskare inte antecknat något alls utan istället fokuserat på samtalet för att vara en aktiv lyssnande part för att skapa tolkningsutrymme och förståelse för det budskap som intervjupersonen kommunicerar. Jag har på så sätt överlätit och förlitat mig helt på att inspe­lingen av intervjun fungerade som den skulle.

Efter att samtliga intervjuer hade genomförts påbörjades transkriberingen av det inspelade telefonsamtalet. Denna process kan vara det som har varit mest tidskrävande under studien. Eftersom metoden är tidskrävande så kan detta resultera i misstag där forskaren tappar sitt fokus och slutar lyssna eller möjligtvis hör fel (Bryman, 2011:428-430). Att jag som forskare kan tappa mitt fokus under en intervju är en mänsklig faktor som kan inträffa, men för att säkerställa att min tolkning stämmer av det som sagts under respektive intervju så har dels intervjuerna spelats in och dels har jag lyssnat på inspe­lingarna i efterhand. Detta menar jag ger en högre trovärdighet till min tolkning och förståelse av materialet.

### **5.3.1 Avgränsning av intervjupersoner**

Totalt har sju personer blivit intervjuade. Forskaren har tagit kontakt med kommunen eller myndigheten i fråga och har på så sätt blivit hänvisad till en person som är kunnig inom området. Att enbart en person har blivit intervjuad per myndighet och per kommun kan vara en svaghet för studiens validitet eftersom att den enskilde personen kanske inte kan svara på forskarens frågor inom forskningsområdet, alternativt att den enskilde respondentens svar kan vara vinklat på något sätt som snarare representerar dennes egna

värderingar än myndighetens. En sådan risk har kunnat uteslutas genom att intervjuat två eller flera personer från samma myndighet eller kommun. Studiens forskningsområde berör dock fyra kommuner och tre länsstyrelser. På grund av tidsbrist av att dels kunna boka in och genomföra intervjuer, dels på grund av att tidsmässigt hinna transkribera intervjuerna så har det inte varit möjligt att genomföra flera intervjuer per myndighet och kommun. Från respektive kommun och myndighet så har en person med följande roll intervjuats:

- Älmhult kommun - en samhällsplanerare
- Osby kommun - en samhällsplanerare
- Hässleholm - en samhällsplanerare
- Kristianstad kommun - en strategisk planerare
- Länsstyrelsen Skåne - en planhandläggare inom samhällsutveckling
- Länsstyrelsen Kronoberg - en planhandläggare inom samhällsplanering
- Länsstyrelsen Kalmar - en havsstrateg

För Älmhult, Osby och Hässleholm kommun har en person med rollen som samhällsplanerare intervjuats. Från Kristianstad kommun har istället en strategisk planerare intervjuats då denne person ansågs av kommunen att bära kunskap inom området. De länsstyrelser som primärt har berört studiens fall har varit Länsstyrelsen Skåne och Länsstyrelsen Kronoberg eftersom kommunerna tillhör olika län och eftersom att Helge å mynnar igenom dessa administrativa läns gränser. Ingen av de intervjuade kommunerna är den del av Kalmars län, men Helge å är en del av vattendistriktet Södra Östersjön som Länsstyrelsen Kalmar, tillsammans med Vattenmyndigheten, är ansvarig för och därför har även en havsstrateg från Länsstyrelsen Kalmar blivit intervjuad.

Att ge ut information angående vem som har blivit intervjuad från respektive kommun och myndighet kan orsaka skada för den enskilde personen alternativt för den myndighet som denne representerar. Om informanten innan intervjun får veta att denne kommer redovisas som anonym, menas samtalet kunna bli mer avslappnade i och med att personen kan uttrycka sina tankar fritt utan att behöva oroa sig för några konsekvenser eller följder av samtalet (Kvale & Brinkmann, 2014:108-110). Vid början av intervjun har därför forskaren framfört att respektive informant kommer att vara anonyma:

- Älmhult kommun - Älmhult K informant
- Osby kommun - Osby K informant
- Hässleholm - Hässleholm K informant
- Kristianstad kommun - Kristianstad K informant
- Länsstyrelsen Skåne - Skåne L informant
- Länsstyrelsen Kronoberg - Kronoberg L informant
- Länsstyrelsen Kalmar - Kalmar L informant

Eftersom att det endast är en informant per kommun och myndighet så kommer det inte användas några siffror för att hålla respondenterna isär. I stället används kommunens eller myndighetens namn och sedan beteckningen K eller L. K står för kommun medan L står för Länsstyrelse.



## 5.4 Kvalitativ innehållsanalys

Denna studie avser att studera mellankommunala konflikter längs vattendrag, hur de hanteras, hur konflikten och lösningarna för dem kan förstås och varför utfallet ser ut som det gör. För att synliggöra de kontexter som konflikterna uppstår i och hur de hanteras utifrån den insamlade empirin som består av texter utifrån dokument och transkriberade intervjuer, så menar jag att en kvalitativ innehållsanalys en lämplig analysmetod för detta.

Innehållsanalys är en vetenskaplig metod som används för att samla in och studera data. Med hjälp av innehållsanalysen kan forskaren kategorisera och koda empiriskt material för att på så sätt synliggöra olika budskap. Det finns två olika ansatser inom innehållsanalysen, den kvantitativa och den kvalitativa. Den förstnämnda har historiskt sett varit den mest kännetecknande för innehållsanalysen, då den används för att kvantifiera insamlad data, exempelvis för att analysera statistik. På senare tid har innehållsanalysen istället blivit allt mer använd inom kvalitativa studier, en kvalitativ ansats fokuserar istället på tolkningen av innehåll och budskap i det empiriska materialet. Att metoden innehållsanalys är tillämpbar och att tolkningen av det empiriska materialet kan ske på olika nivåer, har gjort den väldigt lämplig och användbar inom flera olika forskningsområden (Krippendorff, 2004:19; Lundman, 2012:187).

Enligt Merriam (1994:127-129) handlar innehållsanalysen om att framföra, eller ge en bild av, kommunikativa budskap som finns i empiriskt material genom ett systematiskt tillvägagångssätt. Detta betyder att innehållsanalysen kan användas för att synliggöra olika budskap, mönster eller teman som finns i empirin. Detta kan göras genom kategoriseringar eller tematiseringar som då utgör systematiken (Beréus & Bergström, 2012:50; Boolsen, 2007:94; Merriam, 1994:128). Enligt Lundman (2012:189) är detta en väsentlig del för den kvalitativa innehållsanalysen, det vill säga att synliggöra och redogöra för variationer, vilket sker när likheter respektive skillnader i texten identifieras. Dessa likheter respektive skillnader synliggörs exempelvis när en text kategoriseras och kodas på olika tolkningsnivåer.

I texter finns enligt Lundman (2012:189) både ett manifest innehåll och ett latent innehåll. Det manifesta innehållet i en översiktsplan är den synliga texten, det "*textnära*" som forskaren strukturerar genom olika kategorier. Medan det latent innehåll till en början är det osynliga, det underliggande "*dolda*" budskapet. Det latent innehåll är det som sägs mellan raderna i empirin som istället struktureras genom teman utefter forskarens egna tolkning. Innehållsanalysen kan på så sätt användas som ett verktyg för att synliggöra olika budskap som finns i den empiriska texten, vilket utgör en grundpelare för studiens syfte att analysera konflikter och konflikthantering. Bryman (2011:505) menar dock att vissa budskap ibland omedvetet hamnar i texter, vilket forskaren bör ha i åtanke. Även om denna kritik är mer riktad mot vetenskapliga artiklar än mot offentliga plandokument såsom översiktsplaner, kan Lundmans teori om det manifesta och latent vara viktig att ha i åtanke.

Enligt Graneheim och Lundman (2004:107-111) bör det finnas särskilda termer eller begrepp vid kvalitativa studier, därför att begreppen kan utgöra kategorier vilket studiens validitet kan reflekteras i eller mätas genom. Fyra begrepp som kan användas för forskaren att reflektera och vara kritisk till i sin empiri är: *giltighet*, *tillförlitlighet*, *överförbarhet* och *delaktighet* (Bryman, 2011:488-492, 496-498, Graneheim & Lundman, 2012:196-199)

**Giltighet** kan översättas som den insamlade empirins trovärdighet eller validitet (Graneheim & Lundman, 2012:196-197). Studiens empiri utgörs dels av dokument från offentliga aktörer såsom kommuner och länsstyrelser. De dokument som har valts är gällande vilket gör att dokumenten representerar kommunernas och länsstyrelsens nuvarande agendor. Studiens empiri utgörs även av semistrukturerade intervjuer vilket i kombination med dokumentstudier bör öka resultatets validitet.

**Tillförlitlighet** handlar om att forskaren under hela empiriinsamlingen ska verifiera och framföra de ställningstaganden och val som gjorts samt varför dessa har gjort (Graneheim & Lundman, 2012:196-198). I denna studie eftersträvas en medvetenhet om att de val som görs har en påverkan på studiens resultat. Att forskaren är medveten om detta menas stärka studiens reliabilitet. Syftningsfel eller feltolkningar av den insamlade empirin kan däremot minska studiens reliabilitet. På så sätt är det viktigt att empirin kan studeras i andra undersökningar (Bjereld, 2009:115). Alternativt kan en omprövning ske där en annan forskare utför samma undersökning för att se huruvida resultaten skiljer sig åt. En sådan omprövning av en annan forskare har inte varit möjlig för denna studie på grund av begränsad tid och att arbetet dessutom är individuellt. Däremot har en prövning av empirin skett i viss mening eftersom forskaren har kombinerat två insamlingsmetoder av det empiriska materialet vilket bör stärka empirins tillförlitlighet.

**Överförbarhet** handlar om i vilken grad som resultatet kan överföras till andra liknande frågor eller problem (Graneheim & Lundman, 2012: 197-198). Hur konflikter hanteras utifrån empirin kommer analyseras utifrån hur konflikter anses bör hanteras inom de använda planeringsidealerna. På så sätt kan forskaren synliggöra huruvida ett fenomen eller tillvägagångssätt längs Helge å går att relatera till ett planeringsideal eller inte. Vilket jag menar utgör en del av huruvida studiens resultat går att generalisera.

**Delaktighet** handlar inom kvalitativ forskning om att forskaren ska vara närvarande under empiriinsamlingen samt under tolkningen av data, vilket betyder att forskaren inte ska distansera sig från empirin (Graneheim & Lundman, 2012:198-199). Studiens empiriska material utgörs av dokument och semistrukturerade intervjuer, varav forskaren blir en deltagande aktör. De två insamlingsmetoderna av empirin möjliggör även för att forskaren blir en aktiv medskapare och tolkare av det insamlade materialet. Detta kan dock väcka en fråga om studiens neutralitet, eftersom att forskaren är en aktiv part som både tolkar och avgränsar empirin.

Att denna studie utgår från redan förutbestämda kategorier i syfte att ge studien en högre validitet, i detta fall av Graneheim och Lundmans förespråkade kategorisering av empirin, kritiseras starkt av Rolfé. Rolfé (2006:304-308) menar att studien istället ska präglas av forskarens egna tolkningar, inte från redan bestämda kategorier därför att detta avgränsar sättet för forskaren att uppfatta vad som är eller inte är validitet. Rolfés (ibid:307-310) ställningstagande bygger på att det inte ska finnas några förutbestämda kategorier, att det således inte ska finnas ett förutbestämt sätt att studera eller tolka studiens trovärdighet på. I denna studie har det å andra sidan upplevts som en trygghet med förutbestämda kategorier då forskaren relativt enkelt menas kunna mäta empirins validitet.

## 5.4.1 Konkretisering av metod

Den kvalitativa innehållsanalysen har använts för att analysera den insamlade empirin. Den insamlade empirin utgörs av fyra gällande översiktsplaner för Älmhult, Osby, Hässleholm och Kristianstad kommun. Utöver dessa fyra översiktsplaner har yttranden från statliga myndigheter och miljökonsekvensbeskrivningar används för att få en förståelse för hur kommunen har tagit hänsyn till effekter som möjligtvis har gränsöverskridande kvalitéer. Den insamlade empirin utifrån dokumentstudien har även stärkts genom semistrukturerade intervjuer, där sju intervjuer har ägt rum. Tre samhällsplanerare och en strategisk planerare har intervjuats som vardera har representerat en kommun. Två handläggare och en strateg har även intervjuats som vardera har representerat en varsin Länsstyrelse.

Först studerades den insamlade empirin från dokumenten på en övergripande nivå genom inläsning av materialet för att ge en inblick i fallet Helge å och dess relation till studiens forskningsområde. Syftet med detta var att få en inblick i vilka konflikter som förekommer längs vattendrag på en mellankommunal nivå, i vilka sammanhang som dessa konflikter synliggörs, varför de uppstår och hur de hanteras. En problematik som uppstod var att det empiriska materialet från dokumentstudien inte var täckande nog för att kunna

besvara frågorna och därmed uppstod ett behov av ytterligare empiri. Därmed påbörjades insamlingen av ytterligare empiriskt material genom semistrukturerade intervjuer i syfte att komplettera den empiri som redan fanns.

För att kunna besvara forskningsfrågan behövde den insamlade empirin bearbetas, vilket har skett igenom Graneheim och Lundmans (2014) kodningstabell. Graneheim och Lundman studerade upplevelser hos pensionärer genom att koda insamlat intervjumaterial. Genom sin tabell strukturerade de den insamlade empirin genom att lyfta meningsenheter och sedan placera dessa i olika kategorier, där likartade budskap kunde placeras under samma kategori. Graneheim och Lundmans kodningstabell har använts i denna studie i syfte att strukturera meningsenheter för att på så sätt bearbeta och bryta ned empirin till kategorier. Ett exempel på hur detta har använts är att både Hässleholm och Kristianstad kommun har lyft i sina översiktsplaner att de vill bevara våtmarker längs Helge å eftersom dessa kan reglera vattennivån i ån, vilket resulterar i en gemensam underkategori om *bevarande och skydd*. Älmhult kommun har istället framfört att mark längs Helge å anses vara attraktiv för exploatering av bostäder, vilket har resulterat i en underkategori av *tillväxt* (Bilaga 9). Genom detta har jag på så sätt kunnat utläsa skillnader respektive likheter för kommunernas intentioner om Helge å, där intressekonflikter har blivit synliga. Efter att meningsenheterna hade kategoriserats skapades en ny tabell bestående av domäner, vilka utgjordes av domänerna *konflikter* och *konflikthantering*, där kategoriseringarna av meningsenheterna kunde lyftas in. Syftet med detta tillvägagångssätt var att synliggöra och strukturera de konflikter som förekommer längs vattendrag och hur dessa hanteras, vilket även har gett en indikation på hur konflikterna inte hanteras. Den kvalitativa innehållsanalysen tillsammans med Graneheim och Lundmans (2014) kodningstabell, där meningsenheter, kategoriseringar och domäner har kunnat strukturera empirin, har på så varit en adekvat metod, eftersom jag har kunnat bearbeta empirin på djupet utefter den formulerade forskningsfrågan och studiens ändamål.

## 6.0 Resultat och analys

Den insamlade empirin har kodats genom den kvalitativa innehållsanalysen, vilket tillsammans har skapat resultatet. Genom kodningen har två konflikter blivit synliga och dessa konflikter har strukturerat detta kapitel. Den första konflikten utgörs av motstående politiska värderingar och kommunala intressekonflikter. Den andra konflikten utgörs av intresset att kunna påverka andra, gentemot viljan att låta andra kunna påverka ens egna planering. Efter respektive konflikt har presenterats kommer dess tillvägagångssätt för konflikthantering analyseras utifrån de olika planeringsidealen för att synliggöra likheter till olika planeringsteorier. För att synliggöra den bakomliggande orsaken av konflikten samt förståelsen av den, kommer agonistisk teori användas där Mouffe menar att det finns en underliggande politisk förståelse av konflikter. Samtliga intervjuer har använts som underlag i respektive konflikt.

### 6.1 Politiska intressekonflikter på en kommunal nivå

I detta kapitel kommer konflikt ett att redogöras och analyseras. Empirin visar på att det finns motstående politiska värderingar och kommunala intressekonflikter. Kommunerna planerar för samma vattendrag, där Helge å förstås som ett enda stort nätverk. Kommunernas handlingar påverkar varandra och konflikten grundar sig *vad* som ska ske längs ån. Exploatering kontra bevarande utgör en central aspekt i konflikten.

#### 6.1.1 Beskrivning av konflikt ett

**Politiska intressekonflikter på en kommunal nivå del ett: Att växa på vems bekostnad - Tillväxt kontra bevarande.**

*Ett sånt där övergripande mål, eller ja först och främst så har vi ju flera, är ju att växa som kommun. Och det har ju varit prio ett ganska länge eftersom att man har en utvecklingskurva som sjunkit, i rätt många år då (Informant Älmhult K 2018).*

Ett kommunövergripande mål för Älmhult kommun är att öka antalet invånare och att därmed stabilisera befolkningstrenden. Kommunen har sedan länge präglats av en avtagande befolkningstillväxt som kommunen vill ändra på.

*En av målsättningarna att är ju växa, och den frågan drivs ju framförallt och har länge drivits av våra politiker. Och det är ju väldigt bra, tycker jag iallafall, att politikerna är så pass drivande i den här frågan. (kort paus) För någonstans utgör det här ju ändå grunden för att vi ska kunna växa (Informant Älmhult K 2018).*

Målet om att stabilisera befolkningsutvecklingen har länge varit prioriterat bland den politiska ledningen i kommunen. Vilket har resulterat i att kommunen vill bygga fler bostäder som möjliggör en befolkningstillväxt.

*Men sen, (kort paus) alltså det handlar ju heller inte bara om att politikerna har bestämt att vi ska växa utan det här ska ju också ske hållbart för kommunens och invånarnas skull. Och då måste vi ju tänka till vart det är vi vill växa och hur vi vill växa. Jag skulle ju säga att, framförallt ni unga, flyttar till storstadsregioner därför att dom erbjuder den typ av näringsliv som ungdomar efterfrågar. Som tätort får man liksom, (kort paus), alltså konkurrera om en annan typ av grupp människor, om du förstår vad jag menar? Många yngre vill ju till Växjö*

*eller till Helsingborg, medan dom som flyttar till oss är ju småbarnsfamiljer eller äldre. Och sen får vi jobba utifrån det, att vi istället möter deras efterfrågan (Informant Älmhult K 2018).*

Beroende på vart och vad som byggs menar informanten att politikerna måste välja vilka invånare som de vill locka till sig. Beroende på vilken efterfrågan som bemöts så kommer utfallet att se olika ut. Det är på så sätt även viktigt att kommuner vet vilka andra kommuner eller städer som de kan eller inte kan konkurrera med.

*Helge å är ju en extremt viktig resurs för oss. Kan vi som kommun erbjuda fastigheter, alltså både mark och villor till bra priser så, så ser vi ju en efterfrågan på dom fastigheterna ganska så omgående (Informant Älmhult K 2018).*

Tätortskommuner kan bemöta en annan typ av efterfrågan på bostäder i form av billigare markpriser och attraktiva lägen. Ett flertal platser längs och i närhet till Helge å är klassade som attraktiva strandnära lägen för både rekreation och förtätning av bebyggelse (Älmhult, 2016a:17, 124).

Om landsbygdsutveckling i strandnära lägen [LIS] ska vara möjlig, måste kommunen redogöra för betydelsen av en positiv inverkan av ingreppet för landsbygden, av vilket följer att dispens av strandskyddet kan prövas (Älmhult, 2016a:16). De områden längs Helge å som Älmhult kommun har som mål att utveckla kräver dispens av strandskyddet (ibid:88, 92-94, 97, 103). Utveckling för turiständamål som kan möjliggöra goda sysselsättningseffekter (ibid:28), exempelvis stugor eller annan uthyrning kan vara en sådan anledning till dispens. Om kommunen anser att bostadsbyggande är viktigt för kommunens tillväxt, så kan även det ligga till grund för en prövning av dispens.

År 2009 redigerades lagstiftningen om strandskyddet. Ändringen möjliggör för kommuner med en avtagande befolkning, eller liten befolkningensmängd, och obebyggda stränder eller kustområden, att utnyttja en så kallad konkurrensfördel. Denna konkurrensfördel betyder att dispens för strandskydd kan ges i strandnära lägen som därmed kan nyttjas för turism, bostäder, etc. för att gynna landsbygdens utveckling, såvida ingreppet inte anses förstöra naturen (Osby, 2010:81; Naturvårdsverket, 2009:18).

*Man kan nog säga att vi fick något ryck där runt årsskiftet och politikerna hoppade på det här tåget som vi hoppades på. (kort paus) Men om vi inte bygger bostäder så kan vi ju inte heller växa (Informant Osby K 2018).*

Osby kommun har länge haft en negativ befolkningsutveckling. Denna trend har dock stagnerat, bland annat som en följd av den bostadspolitik som präglat kommunen sedan tidigt 2000-tal. Att befolkningsutvecklingen inte avtar är ett viktigt mål för kommunens näringsliv (Osby 2010:6, 11-12).

*Alltså alla kommuner vill väl växa. Men sen är det ju upp till var och en av oss att visa upp vad vi har, som ingen annan har. Och för Osby så är det just det här natursköna, alltså att man kan bo och leva med närhet till naturen, vatten och sjöar (Informant Osby K 2018).*

Att bostadsbyggande sker för att möjliggöra en befolkningstillväxt är en viktig övergripande fråga för kommunen. Kommunen har skapat ett antal bostadsförsörjnings mål som innebär att städerna ska förtätas och att bebyggelsen i attraktiva lägen måste säkerställas. Attraktiva lägen som platsegenskap eller kvalitet är något som uppnås vid närhet till vattendrag, sjöar, vacker landsbygd eller kollektivtrafik (Osby, 2010:54-55, 65). Förtätning och omvandling av mark i vattennära områden för bostadsbyggande är på så sätt ett av kommunens tillvägagångssätt för att möjliggöra en befolkningstillväxt.

*Man kan säga såhär, att vi liksom upprätthåller ett mönster där bostäder byggs. Men problemet är ju att man flyttar från landsbygden till städerna och då faller det på oss att erbjuda bostäder som kan främja en levande och växande befolkning på landsbygden. Annars dör den ju ut i slutändan (Informant Hässleholm K, 2018).*

Hässleholm kommun har en positiv befolkningstrend och för att en sådan trend fortgå måste kommunen kunna erbjuda bostäder i attraktiva lägen. Attraktiva lägen beskrivs som närhet till sjöar och skog (Hässleholm, 2007:6, 15, 19).

*Ja alltså Helge å är ju fantastiskt för friluftsliv. Trots att Helge å ligger i utkanten, om man säger så, så är ju turismnäringen rätt så stor, framförallt under sommarhalvåret (Informant Hässleholm K 2018).*

*Ja men alltså friluftslivet är ju jätteviktig. Man har ju resonerat som så att om, (kort paus) marken tas i anspråk för industriändamål eller vad som helst, så skulle ju värdet av den orörda naturen minska rejält. Och det skulle ge be bakslag på de rekreationsområden man har försökt borga för (Informant Hässleholm K 2018).*

Helge å beskrivs som ett friluftslivsområde av hög kvalité som kan attrahera besökare från hela Skåne och Småland (Hässleholm, 2007: 42, 99, 121). Trots att närheten till Helge å anses vara ett attraktivt område för utveckling, menas en exploatering längs vattendraget påverka friluftsliv och rekreation negativt. Tillgängligheten till Helge å för friluftsliv, och tillgängligheten till Helge å för turism som orörd naturmark förefaller på så sätt vara en viktig kvalité att säkerställa.

*Kristianstad är ju unikt på så sätt att vi har närhet till det mesta. Och det vi har måste vi ju marknadsföra oss själva med så att andra vill fortsätta komma till oss (Informant Kristianstad K 2008).*

Kristianstads kommun har en växande befolkning och kommunen har ett mål att växa ännu mer. Detta innebär ett ökat behov av bostäder då det idag råder en bostadsbrist i kommunen (Kristianstad, 2013:16, 26, 32). Kristianstads kommun arbetar med förtätningsstrategier av den urbana bebyggelsen. (ibid: 32). Vilket betyder att ny bebyggelse framförallt ska prioriteras inom redan tätbebyggda områden.

*Som alla andra kommuner vill så värnar vi ju också om att växa. Men någonstans har vår interna debatt här landat i att det är mer hållbart att växa runt om de områden som redan är exploaterade, för där har ju redan förutsättningar skapats. Sen är det nog viktigt att skilja på just stad och landsbygden, så att man som kommun ska kunna erbjuda båda delarna (Informant Kristianstad K 2018).*

*Om urban bebyggelse skulle börja uppföras längs ån, så skulle ju det också blockera tillträdet till ån för allmänheten (Informant Kristianstad K 2018).*

Kommunen ställer sig väldigt kritisk till att exploatera områden längs Helge å för varken näringsliv eller bostadsändamål. Detta menas kunna medföra en negativ påverkan på landskapsbilden samtidigt som kommunen inte vill riskera att begränsa allmänhetens tillgänglighet till områdena längs ån.

## Politiska intressekonflikter på en kommunal nivå del två: Våtmarker i anspråk - Konsekvenser för vem?

*Runt Helge å så handlar det generellt om våtmarker och andra skogsmarker. Och i dom här områdena planeras det framförallt för fristående villatomter och olika former av småskaliga radhus. Som jag var inne på tidigare så möter den här typen av fastighetsbebyggelse den efterfrågan som finns, av bostäder, (kort paus) liksom i landsbygden (Informant Älmhult K 2018).*

*Det består ju mycket och mycket av orörd natur, liksom både våtmarker, skog och andra vegetationsområden. Men eftersom våtmarker, finns i så pass stor utsträckning längs Helge å, så måste vi ju ta till vissa försiktighetsprinciper med. Det går ju inte bara att slå upp höghus här, utan här är ju grundvattnet kanske högre än på många andra platser, och då måste man påla vilket är otroligt kostsamt. Så eh, (kort paus) det man gör är ju istället att planera för enskilda hus. För dom här tål ju om marken liksom är lite ojämn eller så (Informant Osby K 2018).*

En stor del av marken längs Helge å utgörs generellt av våtmarker. I både Älmhult och Osby kommun består marken längs Helge å främst utav av skogs- och våtmarker samt av andra grönområden. Denna typ av mark menas vara lämplig för exploatering, eftersom det ger fastigheterna en närhet till dels orörd natur, dels till vattendraget Helge å.

*Det har ju varit rätt problematiskt med vattenkvaliteten i Helge å, men det är ju ett problem som skapats från flera håll. (kort paus) En sån liten sak som olämplig snö eller slaskhantering kan ju ha förödande konsekvenser för ekosystemen. Vägafalt, eller andra föroreningar hamnar ju i snön och om dessa tippas rätt ned i vattendragen, och inte på en infiltrations plats, så hamnar ju dessa direkt i vattnet. Men nu får ju vi inte lika mycket snö som många andra län, men för oss så är det fortfarande ett lika stort problem eftersom det är ju bland annat i slasken som gifterna hamnar i. Och slask runt vinterhalvåret är ju något vi har mycket av (Informant Kalmar L, 2018).*

Våtmarker fyller dock funktionen som infiltrations områden vilket betyder att dessa både kan rena avfall som hamnat i vattnet. Vattenkvaliteten i Helge å menas vara försämrade på grund av hur avfall har hanterats, där bland annat slask och snö tippas ned i åar och vattendrag istället för på infiltrations platser som kan rena avfallet. Det menas därmed vara nödvändigt att bevara våtmarkerna.

*Man kan ju tro att föroreningar enbart kommer uppströms ifrån, eftersom att vattnet rinner uppifrån och ner, men så enkelt är det ju inte heller. Helge å rinner ju ut i Östersjön via Hanöbukten, men det finns så många bakterier och avfall som dumpats, och som rinner ut i Östersjön från flera länder. Östersjön och Helge å möter ju varandra i Hanöbukten, så föroreningarna och vattenkvalitéerna i Helge å kan minst lika mycket bero på hur hanteringen av avfall och miljöfarliga verksamheter ser ut i Östersjön (Informant Kristianstad K 2018).*

Föroreningar i vattendraget Helge å är ett gränsöverskridande problem som även orsakas av kommunala avloppsreningsverk, industriverksamheter och övrigt miljöfarligt avfall som antingen kommer från havet eller som slutligen hamnar i havet.

*Hässleholm är ju, lyckligt lottad, om man säger så, med sin natur. Och det är ju kanske till en förtjänst av våra politiker som verkligen har tryckt på det här med att skogar, myllrande*

*våtmarker och sånt ska få vara kvar. Och det är ju positivt för våra grannkommuner med (Informant Hässleholm K 2018).*

Att våtmarker fyller funktionen som infiltrations områden betyder att de kan absorbera stora mängder vatten, vid exempelvis översvämningar. Inom Hässleholms administrativa kommungräns finns flertalet våtmarker som utgör en del av buffertsystemet för vattennivåns svängningar i Helge å (Hässleholm, 2007:6). Detta betyder att våtmarkerna inom Hässleholms kommungräns har en påverkan på vattennivån på andra fysiska platser. Hässleholms kommun är medveten om de följder som en exploatering av dessa våtmarker skulle innebära för andra kommuner längs Helge å. Särskilt Kristianstad och Osby kommuns vattennivåer är påverkade av våtmarkerna i Hässleholm. Våtmarkerna i Hässleholm har även en påverkan på dels partiklar, dels föroreningar och renar vatten innan de mynnar ut i sjöar, vattendrag eller färdas i åns riktning (Ibid:6, 99). Således har våtmarkerna en kommunöverskridande betydelse, varav vissa av dem längs Helge å specifikt är av särskilt värde att bevara ur ett mellankommunalt perspektiv (Ibid:99).

*Ja vi är ju flera som ska samsas om samma å och där händer det ju att vi tycker olika. Men som jag sa så påverkas ju fler kommuner, kanske främst Kristianstad, av Helge å då, som i sin tur påverkas av våra våtmarker. Och det är vi väl medvetna om (Informant Hässleholm K 2018).*

Att våtmarkerna vid Helge å dels kan reglera vattennivåer och dels filtrera vatten gör att Hässleholms kommun har intagit ståndpunkten att dessa våtmarker inte får bebyggas med tätortsbebyggelse eller torrläggas (Hässleholm, 2007:99)

*Översvämningar är ju också extremt kostsamma. Det är inte långsiktigt hållbart för oss att exploatera bort våtmarker, eller andra grönområden för den delen, eftersom att det är ju i slutändan dom här områdena som skyddar oss mot den här typen av katastrofer (Informant Kristianstad K 2018).*

Riskerna för översvämningar från Helge å är stora på flera ställen runt om i Kristianstad kommun. Klimatförändringar medför ett varmare klimat och en ökad nederbörd, vilket kan resultera i att översvämningar blir allt vanligare (Kristianstad, 2013:58). Med klimatförändringar ökar risken för att Helge å breder ut sig samtidigt som den högsta vattennivån höjs. Kristianstad påverkas av vattnet på två fronter, dels från Helge å och dels från havet. De höjda vattennivåerna gör att Kristianstads kommun ser Helge å som ett möjligt hot i och med klimatförändringar. Riskerna för ras och erosion har även ökat längs många delar av ån och detta påverkar den fysiska bebyggelsen och landskapet.

*Men sen, man ska ju inte bara omvandla marken för att göra det. Det har ju många fördelar att våtmarkerna, bland annat då, får vara kvar för dom fyller ju också sina funktioner. Men det finns i andra intressen som just nu är viktigare för oss att få bukt med (Informant Älmhult K 2018).*

I Älmhult kommun är däremot översvämningar inte något som har varit lika vanligt förekommande och behovet av att bevara våtmarkerna som skydd, är därmed inte lika stort som hos andra kommuner. Våtmarker inom strandskyddat område kan ges dispens för bostadsändamål eftersom det anses bidra till en levande landsbygd i kommunen.

*Det finns ju hel del områden som tidigare har varit våtmarker som har dränerats. Om man kunde omvandla tillbaka dessa till våtmarker, som då både kan fungera som infiltrations områden för olika miljögifter, eh (kort paus) och som kan absorbera stora mängder vatten vid*



*översvämningar, så skulle ju vi som kommun ha mycket mindre att oroa oss för (Informant Kristianstad K 2018).*

Återskapandet av våtmarker är en viktig fråga för Kristianstads kommun och även en väsentlig del av arbetet med EU:s vattendirektiv, eftersom våtmarkerna kan fungera som ett skydd och motverka översvämningar, som för Kristianstad är vanligt förekommande.

*För vårt arbete med vattendirektivet så är ju bevarandet, och kanske utvecklandet av befintliga våtmarker av särskilt fokus eftersom att dom både renar och skyddar olika tätbebyggda områden mot översvämningar (Informant Kristianstad K, 2018).*

Ett annat centralt mål med vattendirektivet är att eftersträva en långsiktigt god vattenkvalitet för inlandsvatten, kustvatten och grundvatten och att fastställa miljömål för att göra detta möjligt att uppnå (Kristianstad, 2013:68-69, 71, 82).

*Vi är, i många avseenden begränsade när det kommer till vad vi som myndighet får ingripa i. Jordbruksmarker är utpekade som betydande allmänna intressen eftersom de utgör en viktig del i hur vi som land ska kunna vara självförsörjande. Eh, och under många år så är det ju kanske specifikt bostäder som har uppförts, och framförallt då på bekostnad av jordbruksmarker. Och en sådan trend resulterar ju till sist i att det inte finns några jordbruksmarker kvar, om vi liksom inte värnar om dem (Informant Skåne L, 2018).*

Det kommunala intresset för att återskapa våtmarker krockar dock med det statliga. Länsstyrelsen menar att de tidigare torrlagda och dränerade våtmarkerna idag har resulterat i produktiv jordbruksmark som varken bör eller får omvandlas tillbaka till våtmarker (Kristianstad, 2012:26). Citatet ovan indikerar till att om bostadsbyggande i många fall sker på bekostnad av jordbruksmarker, och om jordbruksmarkerna inte värnas om så kommer de i slutändan att försvinna.

## **6.1.2 Hantering av konflikt ett**

### **Politiska intressekonflikter på en kommunal nivå del tre: Översiktsplanen**

Genom översiktsplanen är kommunen sin egen beslutsfattare av hur stad, land och vatten ska utvecklas inom den kommunala administrativa gränsen. Vid upprättandet av översiktsplanen ska samråd ske med Länsstyrelsen, regionala organ, grannkommuner och medborgare (Boverket, 2018). Det är genom översiktsplanen som kommunerna tar hänsyn till varandra och på så sätt till det mellankommunala eller regionala perspektivet, bortom den egna administrativa gränsen.

*Översiktsplanen är ju vårt redskap för att kunna samverka med andra kommuner. Kristianstad kommun vill ju såklart inte att vi ska börja, liksom ta bort eller omvandla våra våtmarker eftersom att det skulle ju påverka dom. Och det har ju även Kristianstad yttat sig om när vi tog fram översiktsplanen för dryga 10 år sen (Informant Hässleholm K, 2018).*

Hässleholms kommun har ett antal större våtmarker med stor påverkan på Helge å vattennivås svängningar, både uppströms och nedströms ån. Det är i kontexten av en betydande kommunöverskridande påverkan som kommunen, genom sin översiktsplan, tar hänsyn och förhåller sig till närliggande kommuner. Eftersom dessa påverkas av deras våtmarker genom att inte exploatera dessa (Hässleholm, 2007:6).

*För varje område finns bara en gällande översiktsplan, och för de våtmarksområden intill Helge å så har vi ju uttalade riktlinjer från dåvarande politiska representanter, att dessa skulle bevaras. Så eh (kort paus), hehe alltså även om vi skulle vilja utveckla dom här områdena idag så vore det svårt. För då skulle ju Länsstyrelsen ingripa och säga att Nej-nej, gör ni på det här viset så strider det mot översiktsplanen (Informant Hässleholm K 2018).*

Även om Hässleholm kommun skulle kunna motivera att en exploatering av våtmarkerna skulle gynna en levande landsbygd med avseende på ändringen i LIS, så skulle detta vara svårt menar informanten från Hässleholm eftersom att kommunen redan har intagit ståndpunkten i Översiktsplanen att våtmarkerna intill Helge å inte ska exploateras.

I översiktsplanen för Kristianstad kommun fastställs att vattennivån flyttas uppåt, översvämningar blir vanligare, höga flöden är ett hot som blir mer vanligt förekommande och att hänsyn ska tas till dessa förändringar, dels genom att ha dem i åtanke vid exploatering, dels genom att bevara och stärka kvalitéer som kan ge skydd mot dessa händelser (Kristianstad, 2013a: 21, 38-39, 81-82). Detta fastslår att det är genom översiktsplanerna som kommunerna tar hänsyn till olika intressen, eller åtminstone avser att ta hänsyn till när översiktsplanen skrevs. Översiktsplanen är inte rättsligt bindande och det är således ingen garanti för att det som sägs på en sådan allmän nivå resulterar i en formell detaljplan som är juridiskt bindande att följa.

*I vår översiktsplan har vi ju försökt vara väldigt tydlig med att våtmarkerna är viktiga att ha kvar, eftersom att de fungerar som ett skydd som både renar vattnet och som absorberar vattnet. (kort paus) Och för vår del så är det ju väldigt viktigt att andra kommuner som på något sätt påverkar Helge å har en förståelse för detta, och det försöker vi vara noga med att påpeka. Men sen hur det faktiskt blir i praktiken är en annan fråga (Informant Kristianstad K, 2018).*

Kristianstads kommun har våtmarker som i likhet med våtmarkerna i Hässleholm har en kommunöverskridande påverkan på Helge å vattennivås svängningar (Kristianstad, 2013a:58). Våtmarkerna anses bör bevaras därför att de fungerar som skydd mot översvämningar och då de reglerar vattennivåerna på andra fysiska platser. Översiktsplanen indikerar ett verktyg för att säkerställa mellankommunala intressen.

#### **Politiska intressekonflikter på en kommunal nivå del fyra: Vattendirektivet**

*Vattendirektivet fyller en absolut nödvändig funktion när det kommer till sån här samverkan längs vattendrag. Vår uppgift som ansvarig är att samordna kommunerna, exempelvis de kommuner som då berörs av Helge å, för att få dem att agera ihop så att de tillsammans kan arbeta för en förbättrad vattenkvalitet (Informant Kalmar L, 2018).*

Vattendirektivet fastslår att olika miljöfrågor som berör vatten, exempelvis vattenkvalitet i åar, ska behandlas avrinningsområdesvis. Detta betyder att åar som sträcker sig över flera administrativa gränser ska hanteras gemensamt av inblandade aktörer. Dessa inblandade aktörer är kommuner samt den Länsstyrelse som blivit utsedd till ansvarig inom sitt distrikt. Helge å tillhör Södra Östersjöns vattendistrikt där Länsstyrelsen i Kalmar är ansvarig.

*Man kan ju säga att, om det inte hade funnits gemensamma, liksom nämnare, förut så har ju vattendirektivet varit med och skapa sånna genom att upplysa om de gemensamma mål som vi alla vill uppnå i Helge å, exempelvis de här med vattenkvalitet eller försurning (Informant Kristianstad K, 2018).*

Informanten från Kristianstad kommun upplever att vattendirektivet är ett viktigt verktyg för kommunerna att kunna mobilisera en gemensam kraft för att hantera och diskutera olika problem eller frågor som berör vattendraget.

### **Politiska intressekonflikter på en kommunal nivå del fem: Mellankommunala dialoger**

Landskapsinitiativet Helge å Model Forest är ett samarbete mellan lokala aktörer. Helge å Model Forest samlar olika aktörer och dess intressen för Helge ås kvaliteter. Syftet med Helge å Model Forest är att vara ett forum och en plattform där gemensamma frågor kan hanteras genom dialoger. Vattenkvalitet och skogens betydelse för den biologiska mångfalden står i centrum för samarbetet (Helge å Model Forest, 2018). Kommunala planerare och andra intressenter ska genom denna plattform få möjlighet till att presentera olika behov som andra aktörer på så sätt ska få en förståelse för. De frågor som ska ges en möjlighet att lyftas i diskussionen ska således behandla sådant som berör strömmande vatten, biologisk mångfald, skogslandskap och lokal utveckling vilket ska resultera i ett kunskapsutbyte mellan parterna (Älmhult, 2016a:46).

*Sen eh (kort paus), vid många tillfällen så är vi flera kommuner som kämpar för att gå i samma riktning, bland annat då med att uppnå god ekologisk status i Helge å. Och då är vi ju flera kommuner som är med och är delaktiga i Model Forest (Informant Älmhult K, 2018).*

*Model Forest är ju mycket mer än en part som bara bjuder in oss kommuner. Utan här kan vi ju som kommun även föra dialoger med varandra, och det här ger oss ju även en förståelse för varandras situationer. (Kort paus). Och jag tror att det är genom dom här träffarna som vi ska ta med oss det vi lärt oss hem och utifrån det skapa hållbarhetsmål som är lika bra för alla (Informant Osby K, 2018).*

Utifrån de dialoger och möten som Helge å Model Forest möjliggör, är syftet att lokala och regionala intressenter kan samverka och tillsammans skapa en gemensam plan, eller riktlinje, för hur ett område ska utvecklas (Model Forest, 2018). Dialoger ska utgöra grunden för både kunskap och samverkan mellan aktörer. På så sätt kan denna organisation möjliggöra en samverkan om hur kommuner kan ta hänsyn och förhålla sig till varandra. Den biologiska mångfalden är en aspekt som har ett inflytande på den fysiska planeringen med avseende på hur exploatering påverkar den fysiska platsens flora och fauna. Således kan organisationer såsom Helge å Model Forest påverka intressekonflikterna längs Helge å genom att bidra med kunskap till aktörer och utgöra ett forum där aktörer kanske kan skapa sig en bättre förståelse för varandras problem och möjligtvis uppnå någon form av konsensus. Dock är Helge å Model Forest ingen formell instans och de dialoger som förs där är inte bindande för aktörerna att eftersträva, därför att det annars skulle strida mot kommunallagen.

### **Politiska intressekonflikter på en kommunal nivå del sex: Statlig vägledning**

*Det är ett fåtal våtmarker som är utpekade som särskilt intresse, och det betyder att om en kommun vill exploatera så kommer det beslutet att överklagas. Just när det, (kort paus) eh dom här utpekade våtmarkerna utanför Kristianstad så kan konsekvenserna vara förödande för delar av staden, om det skulle ske en översvämning (Informant Skåne L, 2018).*

*Vi måste hela tiden tänka hållbart. Det skulle vara högst olämpligt om en miljöfarlig verksamhet avses att uppföras som på något sätt kan skada den omkringliggande miljön, eller en annan kommun för den delen. Men det händer att vi ändå får in såna ärenden och då är det särskilt viktigt att ha ett större perspektiv i åtanke än bara det lokala för platsen (Informant Kronoberg, L 2018).*

Staten ingriper på den kommunala fysiska planeringen genom yttranden av plandokument. Länsstyrelsen bevakar mellankommunala perspektiv och på så sätt kan kommunerna få en vägledning av hur mellankommunala aspekter kan tänkas beröras av den fysiska planen. Länsstyrelsen har klassat Helge å som ett viktigt vattendrag, med ett skyddsmotiv som bland annat innebär att vissa våtmarker längs Helge å är av nationell betydelse. Dessa våtmarker som mestadels är belägna inom Kristianstad kommun ingår i CW-listan som några av de 51 mest skyddsvärda våtmarkerna i Sverige (Vattenmyndigheten, 2014:32-34, Länsstyrelsen Skåne, 2017: 6-10). På så sätt är det inte troligt att alla våtmarker längs Helge å kommer exploateras. De kan istället kvarstå som skydd för samhällena i närheten genom att reglera åns vattennivåer.

*En gemensam vattenförsörjningsplan är ju ett sånt där gemensamt, eller ja, mellankommunalt intresse som delas av flera kommuner. Och där är ju staten, framförallt Boverket medverkande och samordnar och vägleder dom (Informant Kalmar L, 2018).*

Boverket har ansvaret för att vägleda mellankommunal samverkan avseende planering när avrinningsområden delas mellan flera kommuner. Boverket ska bland annat vägleda den regionala vattenförsörjningsplanen, vilken är avsedd som underlag för planeringsarbete som sker enligt Plan- och Bygglagen (Vattenmyndigheterna, 2016b:8-9). Vattenförsörjningsplanen handlar främst om tillgången till rent dricksvatten och den kan exempelvis beröra några kommuner längs en å. I denna kontext ska kommunerna ta fram ett lokalt mål och tillvägagångssätt, som är regionalt förankrad, för hur tillgången till rent dricksvatten ska säkerställas. När det lokala målet ska zoomas ut till en regional nivå så att kommunerna kan samordnas, så är det Boverkets ansvar.

### **6.1.3 Analys utifrån planeringsteorier**

Konflikt ett utgörs av motstående politiska värderingar och kommunala intressen, en konflikt som hanteras genom översiktsplanering, vattendirektivet, forum-grupper, mellankommunala dialoger och med hjälp av statlig vägledning.

Att använda sig av de uppsatta verktyg och ramverk som redan finns och att dessutom agera inom ramen av dem, exempelvis med hjälp av översiktsplan eller vattendirektiv, har starka likheter med de ideal som den rationella planeringsteorin förespråkar. Under intervjun med Hässleholm kommun framfördes ståndpunkten att våtmarkerna, som kan reglera vattennivåerna i Helge å, inte får exploateras eftersom grannkommunerna är starkt beroende av våtmarkernas funktioner. Grannkommunen Kristianstad agerade utifrån det mandat de har och yttrade sig om detta till Hässleholm kommun under deras framtagande av översiktsplanen. Detta visar tydligt att aktörer agerar inom ramen för det mandat som givits inom planeringssystemet. Hässleholm kommun har valt att bevara sina våtmarker trots att de vill möjliggöra en fortsatt positiv befolkningstrend genom byggandet av bostäder i attraktiva lägen. Kommunen anser sig ha agerat utifrån *”sunt förnuft”* eftersom att deras våtmarker har en väldigt stor påverkan på Helge ås vattennivåer. Detta i likhet med pragmatismens resonemang, vars grundsyn är likartad det rationella vad gäller planerarens förespråkade problemlösning. Samhälleliga problem, såsom översvämningar, förespråkas hanteras utifrån en rationell logik, vilket betyder att planeraren ska använda sitt sunda förnuft för att ta konsekventa och rationella beslut. Empirin visar tydliga kopplingar mellan teori och Hässleholm kommuns agerande om att bevara våtmarkerna.

Länsstyrelsens ingripande, genom exempelvis utpekande av riksintressen, särskilda intressen eller allmänintressen, ligger i linje med de planeringsideal som förespråkas inom den rationella planeringsteorin. Inom rationell planeringsteori grundar sig förståelsen av ett allmänintresse i att det finns ett gemensamt och objektivt intresse bland medborgarna för vad som är viktigt, vad som är ett problem och hur problemet i så fall ska hanteras. På så sätt finns det även inom rationell planeringsteori en underliggande förståelse av att

det går att planera för det specifika problemet. Empirin visar att Länsstyrelsen ingriper på den kommunala nivån utifrån vad som enligt dem identifieras som allmänhetens bästa. På så sätt kan samhället fortsätta utvecklas på bästa möjliga sätt, utifrån den gemensamma och objektiva förståelsen som samhället menas dela.

Helge å Model Forest är en plattform för diskussioner, var kommuner och andra aktörer kan skapa ömsesidig förståelse och möjligtvis mobilisera kraft till att agera ihop utifrån gemensamt uppsatta mål. Det kan dras paralleller mellan denna modell och det kollaborativa planeringsidealet, eftersom forum-gruppen avser samla aktörer som utifrån konsensus ska producera en gemensam riktlinje eller plan för vad som behöver åtgärdas. Den kritik som riktats mot den kommunikativa planeringen, att konsensus inte nödvändigtvis resulterar i en implementerad plan, kan relateras till Helge å Model Forest, då organisationen inte har någon formell makt eller inflytande på det kommunala planmonopolet. Att uppnå konsensus säkerställer således inte att överenskommelsen implementeras i praktiken.

Empirin visar att flera aktörer samlas och för en gemensam dialog, bland annat om hur vattenkvaliteten i Helge å kan förbättras. Detta i likhet med det planeringsideal som förespråkas inom den kollaborativa planeringsteorin, var planeringen förstås som en social process. Helge å Model Forest är ett enligt empirin en arena för sociala interaktioner som jag anser främja en sorts *vetenskap*, samt syn av *rätt* och *fel*, eftersom de delaktiga aktörerna skapar gemensamma mål och riktlinjer utifrån sociala dialoger.

Hantering av konflikt ett utgjordes bland annat av mellankommunala dialoger som främjades av Helge å Model Forest och jag menar att detta har vissa likheter till hur problem anses bör hanteras inom det pragmatiska planeringsidealet. Teorin förespråkar att problemhantering bland annat ska utgå ifrån en social pluralism, vilket betyder att de inblandade aktörerna ska interagera med varandra för att främja kunskap om problemet. Det viktiga är inte att uppnå konsensus, utan istället att de delaktiga aktörerna tillsammans producerar en gemensam överenskommelse med praktiskt genomförbara metoder. Enligt empirin hanterades konflikt ett bland annat genom den informella arenan Helge å Model Forest, vilket jag menar är ett tillvägagångssätt som kan utgöra ett praktiskt exempel för social pluralism. Helge å Model Forest bjuder in kommunerna längs Helge å för gemensam diskussion och kunskapsutbyte, för att sedan gemensamt kunna hantera problemen. Detta i likhet med de tillvägagångssätt för problemhantering som förespråkas inom pragmatismen. Genom Helge å Model Forest tog kommunerna fram olika riktlinjer för hur problem längs Helge å ska hanteras, bland annat för den biologiska mångfalden och vattenkvaliteten.

Tillvägagångssätten för att hantera konflikt ett går inte tydligt att relatera till hur konflikter menas bör lösas inom advokatplaneringsteori. Detta eftersom empirin inte behandlar huruvida det finns någon särskild *”grupp”*, exempelvis socio-ekonomisk grupp, som är i särskilt behov av representation. Dock hanteras intressekonflikter, enligt empirin, delvis genom forum-grupper. Empirin framställer Helge å Model Forest som en arena där intressen kan lyftas och diskuteras. Det tillvägagångssätt för problemhantering som denna arena möjliggör, indikerar vissa likheter till hur problem förespråkas att hanteras inom advokatplaneringsteori. Därför kommunernas olika intressen blir representerade och synliggjorda i forum-gruppen. Däremot blir enbart frågor som berör Helge å behandlade, vilket på så sätt tar avstånd från teorin som istället förespråkar en arena där samtliga konflikter kan diskuteras och där allas viljor blir representerade i sin helhet. Till skillnad från teorin begränsar organisationen problemet i någon mening.

## 6.1.4 Analys utifrån agonistisk teori

Inom agonistisk teori menas konflikter bestå av en underliggande politisk karaktär, där politiska strider mellan meningsmotståndare anses vara det tillvägagångssätt som synliggör förståelsen av konflikten. Teorin tar avstånd från de tillvägagångssätt som antingen bygger på instrumentell eller kommunikativ rationalitet, eftersom dessa antas dölja den bakomliggande politiska förståelsen av konflikten. Det antagonistiska innebär att två parter ser varandra som fiender med divergerande värderingar, var det inte går att uppnå konsensus mellan dem eftersom att både parterna anser att den andres synsätt inte är legitimt. Det agonistiska innebär istället att två parter ser varandra som meningsmotståndare, där motståndaren och dennes synsätt anses vara legitimt.

Agonistisk teori tar ställning för att det finns olika sociala relationer i samhället, vilket resulterar i att medborgare blir en del av olika kollektiva identiteter. När kollektiva identiteter möts menas konflikter mellan dem kunna uppstå. Konflikt ett utgörs av motstående politiska värderingar och kommunala intresse. Ur empirin framkommer att framförallt Hässleholm och Kristianstad kommun aktivt vill bevara våtmarkerna längs vattendraget, medan framförallt Älmhult och delvis Osby kommun, vill omvandla våtmarker och andra skogsmarker intill vattendraget för att bygga bostäder i attraktiva lägen. Denna konflikt kan förstås utifrån perspektivet om kollektiva gruppidentiteter, eftersom olika människor har olika sociala relationer och behov. Under intervjun med informanten som representerade Älmhult kommun framkom det att olika sociala grupper ställer olika krav på bostäder. Detta kan vara ett exempel på hur olika kollektiva gruppidentiteter formar samhällsutvecklingen i förhållande till vad och för vilka något ska byggas. Det kan även illustrera hur kommuner attraherar likartade kollektiva gruppidentiteter för att uppnå en positiv befolkningsutveckling.

Informanterna från både Älmhult och Osby kommun redogjorde att bostäder blir attraktiva om de byggs i strandnära lägen längs Helge å. Kommunerna kunde i dessa fall utnyttja en konkurrensfördel för att göra detta möjligt i och med ändringen i LIS. Kristianstad kommun tog istället aktiv ställning mot en sådan omvandling av vegetationsområden längs Helge å. Hässleholm kommun har hittills valt att bevara våtmarkerna, trots att de är i attraktiva lägen, eftersom de har en påverkan på vattennivåerna i Helge å. Jag menar att detta kan förstås som en agonistisk konflikt. Älmhult och Osby kommun ser ett behov av att exploatera mark i attraktiva lägen i syfte att vända en negativ befolkningstrend, medan Hässleholm och Kristianstad kommun ser ett behov av att bevara marken. Två motstående intressen som i grunden präglas av olika politiska målsättningar. Hässleholm kommun har trots allt sina egna målsättningar om att växa, där exploatering i attraktiva lägen enligt Älmhult och Osby kommun utgör en sådan lösning. Istället tillkännager Hässleholm kommun de intressen som drivs från Kristianstad kommun, om att våtmarkerna bör vara kvar för att kunna reglera vattennivån i Helge å. Hässleholm kommuns medvetande om konsekvenser nedströms, visar på att andra aktörers intressen anses vara legitima, trots att dessa möjligtvis begränsar kommunens egna intressen för utveckling.

Att Osby och Älmhult kommun använder sig av LIS-planering för att möjliggöra attraktiv mark för bostadsbyggande, i syfte att locka fler medborgare och vända en negativ befolkningstrend, kan likställas en instrumentell rationell lösning. Vid instrumentell rationalitet förstås problem som objektiva, och som hanterbara med hjälp av en rationell lösning. Empirin visar på att den negativa befolkningstrenden beskrivs som ett problem, och att lösa detta problem utgör grunden för ett dominerande kommunövergripande intresse. Kommunerna anser att det objektiva problemet med en negativ befolkningstrend kan lösas genom att exploatera mark i strandnära lägen. Enligt agonismen menas dock alla problem vara subjektiva. Målet om befolkningsutveckling är alltså också subjektivt, men det framställs som objektiva. Vilket resulterar i att aspekterna av exempelvis översvämningsskydd eller klimatanpassning i Osby och Älmhult kommun undangöms eftersom de inte är lika politiskt motiverade.

Empirin visar på att Helge å Model Forest utgör en informell arena som främjar dialoger och skapar gemensamma mål mellan kommunerna. Jag argumenterar för att detta är ett uttryck för kommunikativ rationalitet som syftar till att hantera problemet med vattenkvaliteten i ån samt de kommunala intressekonflikterna längs å. De gemensamma åtgärder och mål som avses skapas inom ramen av den informella arenan Helge å Model Forest, kan relateras till det Mouffe (2008) redogör som den *ontologiska liberalistiska omvärldsförståelsen*. Detta betyder att de två rationaliteterna, instrumentella och kommunikativa tillvägagångssätt, används för att hantera olika konflikter som inom agonismen menas vara politiska. På så sätt uppstår problemet, enligt teorin, att andra alternativ inte synliggörs utan istället döljs på grund av tillvägagångssättet som använts vid hanteringen av konflikten. I relation till Helge å Model Forest betyder detta att den informella arenan begränsar problematiken när de efterlyser gemensamma nämnare bland parterna, vilket döljer den politiska förståelsen bakom konflikten såväl som subjektiva alternativ.

Empirin visar att Kristianstad kommun agerade utifrån de verktyg som finns inom ramen av planeringssystemet när de yttrade sig om att våtmarkerna borde bevaras, vid framtagandet av Hässleholm kommuns översiktsplan. Detta tyder på en hegemonisk förståelse av att konflikten, angående exploatering kontra bevarande av våtmarker, kan lösas genom ett instrumentellt rationellt tillvägagångssätt. Inom agonismen menas dock att instrumentell rationalitet döljer alternativ för konflikthantering. Att den lösning som förespråkas inom planeringssystemet bygger på en instrumentell rationalitet, betyder även att *”lösningen”* bygger på en objektiv förståelse och ett tekniskt tillvägagångssätt. Vilket jag hävdar, utifrån det teoretiska perspektivet, riskerar dölja alternativa lösningar för konflikten om våtmarkerna och gränsöverskridande effekter, där den underliggande politiska dimensionen av problemet inte kommer att synliggöras. Därför konflikterna enligt teorin menas i grunden vara politiska, bestående av olika kollektiva identiteter.

## 6.2 Mellankommunalt inflytande gentemot planmonopolet

I detta kapitel kommer konflikt två att redogöras för. Empirin visar på att det finns ett behov av att samarbeta över administrativa gränser för att få inflytande över andras planering, i syfte att hantera olika planeringsproblem. Samtidigt vill kommunerna inte ge bort sitt inflytande över den egna planeringen till andra aktörer, då detta kan innebära att ens egna intressen bortprioriteras. De samarbeten som upprättas upplevs dock inte resultera i någon lösning, eftersom dessa sker inom en informell arena. Det som diskuteras är på så sätt inte juridiskt bindande och kommunerna behöver tekniskt sätt inte följa det som sagts.

### 6.2.1 Beskrivning av konflikt två

#### Mellankommunalt inflytande gentemot planmonopolet del ett: Behovet av samarbeten

*Vi hade under en ganska lång tid problem med fiske. Fisketurismen är kanske stor i alla kommuner, men efter ett tag kom man underfund med att problemet var nere i Osby, för där var bland annat fisketurismen så pass stor. (kort paus) Och kanske inte bara därför, men fi fick ju iallafall stora problem i vår kommun på grund av utfiskning. För det här påverkade ju liksom hela ekosystemen med (Informant Älmhult K 2018).*

*Nu är det väll inte så längre i lika stor utsträckning, men tidigare var det så. Utsläpp generellt av olika slag hamnade ofiltrerat i ån kan man säga. (kort paus) Jag kan inte säga när man kom underfund med anledningen, men vattenkvaliteten i Osbysjön blev sämre (Informant Osby K 2018).*

För att kunna hantera gränsöverskridande frågor som berör övergödning, utfiskning och vattenkvalitet är kommunerna beroende gränsöverskridande samarbeten. De gränsöverskridande problemen med utfiskning och övergödning är problem som i och med vattendragen blir av gränsöverskridande. Citaten ovan visar tydliga behov av samarbeten inom problemområden som inte kan hanteras inom den egna administrativa gränsen.

*Vi är flera som berörs av Helge å och med det menar jag ju alla människor som bor i närheten, alla företag som finns, alltså näringslivet, och även då jordbruksmarker och andra naturområden som är väldigt viktiga (Informant Kristianstad K 2018).*

*För oss innebär det ju helt klart ett beroende av andra kommuner. Men sen tror jag inte att dom är lika påverkade som oss, och såsom dom i Kristianstad när det kommer till översvämningar och stigande vattennivåer (Informant Osby K 2018).*

Kristianstad och Osby kommun är beroende av våtmarker och avrinningsområden som både finns inom och utanför sina egna kommungränser eftersom att dessa reglerar Helge å vattennivåer. För att kunna rena vattnet innan det hamnar i ån, samt för att kunna reglera vattennivåer som skydd mot översvämningar, blir behovet av mellankommunala samarbeten tydliga.

### **Mellankommunalt inflytande gentemot planmonopolet del två: Ett begränsat inflytande**

*Och när det kommer till översvämningar, eller vattenkvaliteten i vattendragen, är vi ju rätt maktlösa. Ska vi kunna skydda oss mot den typen av olyckor så måste vi samarbeta med andra kommuner, men där är vi ju likväl begränsade i vad vi har rätt till att påverka (Informant Osby K 2018).*

Informanten från Osby kommun upplever att de i viss mening är maktlösa till att kunna påverka en planeringsproblematik såsom översvämningar eller vattenkvalitet som påverkar den egna kommunen, men där planeringsförutsättningarna bestäms utanför deras administrativa gräns.

*Någonstans behöver vi ju få utrymme till att utöva, iallafall en liten bit inflytande över kommungränser. Annars skulle vi ju inte kunna garantera att problem än en gång uppstår med utfiskning (Informant Älmhult K 2018).*

Kommunernas inflytande över dels mellankommunala samarbeten och dels över varandras fysiska planering är begränsat och det menas finnas ett behov för ett ökat inflytande, i syfte att säkerställa egna intressen.

*Mitt intryck är ju att det till viss del bara bygger på tillit. När översiktsplanen för Hässleholm framtogs så hade vi ju gemensamma synpunkter för våtmarkerna, men dem kan ju förändras över tid. Att våtmarkerna inte omvandlas ligger i slutändan helt i deras händer. Och vem vet, en dag kanske vi får uppleva konsekvenserna av det (Informant Kristianstad K 2018).*

*Det hade ju varit önskvärt om man hade mer befogenheter till att påverka det här. Det är ju trots allt i slutändan inte hållbart att vara beroende av en extern part (Informant Kristianstad K 2018).*

*Det bygger nog väldigt mycket på medvetenhet, men också på de intressen som pådrivs uppifrån. När översiktsplanen antogs så var ju miljöansvar en av många frågor som drevs av den dåvarande politiska ledningen. Och där fanns det ju tydliga riktlinjer om man säger så,*



*för vad som skulle ske och var. Men vilka intressen de är förändras ju ganska snabbt över tiden (Informant Hässleholm K 2018).*

Det begränsade inflytandet att kunna påverka en annan kommun menas vara en svaghet för kommunernas möjlighet att säkerställa egna intressen. Kommunerna menas istället helt få förlita sig på att den andre kommunen har förståelse för hur deras ageranden kan påverka en annan kommuns planeringsförutsättning. För att säkerställa en långsiktig hantering av frågor av en gränsöverskridande karaktär, visar kommunerna tydligt att de vill ha mer inflytande. Min tolkning är att de likväl indikerar ett behov av en planeringsnivå som kan representera och i viss mening säkerställa sådana intressen vars förutsättningar avgörs bortom kommunens kontroll.

### **Mellankommunalt inflytande gentemot planmonopolet del tre: Osäkerheten om att det som lovats inte genomförs i praktiken**

*Nu har man ju gått ut och sagt att man inte bör omvandla våtmarkerna. Men det är ju faktiskt ingen garanti för att det förblir på det viset. Om vi leker med tanken att dom nu vill omvandla våtmarkerna till industrimark, så skulle det ju kunna få förödande konsekvenser för oss. Vart ska i så fall vattnet ta vägen? Hur ska man kunna sy ihop planeringen när man är så beroende av en annan part? Det här är jätteproblematiskt för oss (Informant Kristianstad K 2018).*

Informanten från Kristianstad kommun upplever att de är begränsade och i viss mening försvarslösa till att angripa en planeringsproblematik som inbegriper den egna kommunen, men där planeringsförutsättningarna avgörs utanför den egna administrativa gränsen. Den stora rädslan förefaller handla om en osäkerhet huruvida en annan kommun faktiskt gör som de har lovat under ett informellt möte eller i en översiktsplan, eftersom dessa inte är juridiskt bindande.

*Men det är ju också problematiskt eftersom att alla som deltar där har ju också sina egna agendor om man säger så. Vi kanske är två kommuner som anser att utfiskning är ett problem, därför att vi har problem med det i våra kommuner. Medan en annan kommun inte anser att det är ett problem eftersom att dom inte är drabbade av problemet. Och då blir det liksom svårt att få dom med på tåget (Informant Älmhult K 2018).*

Helge å Model Forest fungerar som ett informellt mellankommunalt forum för kommunerna längs Helge å. Det finns här en upplevd oro för att de riktlinjer och mål som skapas inte verkställs eller tas i beaktande i praktiken. Kommuner har olika mål och står inför olika utmaningar, på så sätt kan vad som är ett problem definieras annorlunda beroende på kommun. Vilket även upplevs vara en orsak till att det är svårt att få andra kommuner delaktiga om kommunerna inte ser likartat på problemet.

### **Mellankommunalt inflytande gentemot planmonopolet del fyra: Inskränkningar på planmonopolet och risk för påverkan av egna intressen**

*Hehe det där är väl ett dilemma det med. Vi behöver ju åtminstone ett visst inflytande för att kunna förebygga översvämningar från att inträffa i vår kommun. (kort paus) Men man vill väl helst inte att andra ska in och röra om i ens egna områden. Det förlänger ju bara planprocessen (Informant Kristianstad K 2018).*

*Det hade ju bara blivit problematiskt om dom skulle lägga sig i allt för mycket (Informant Hässleholm K 2018).*

Kommunerna vill få ökat inflytande över andra kommuners fysiska planering samt över mellankommunala samarbeten i syfte att säkerställa sina egna intressen. Men att någon annan kommun skulle få ökat inflytande över den egna kommun upplevs som problematiskt, eftersom att detta skulle inkräkta på den egna kommunens planmonopol. Att ge andra kommuner inflytande över den egna fysiska planeringen skulle även kunna påverka möjligheten till att värna om egna intressen.

*Vattennära naturområden och våtmarker är ju inte bara av intresse för Kristianstad, eller för turism eller sommarstugor. Utan det finns ju lika många utpekade intressen för utveckling av jordbruksmark, och även andra intressen som är viktiga för oss och vår kommun. Och där måste vi se det hela utifrån vad som är bäst för vår del (Informant Hässleholm K 2018).*

Agendor som bedrivs av andra kommuner eller organisationer är inget som får äventyra någon form av intresse eller mål för den egna kommunen. Vilket betyder att den egna kommunens behov och intressen kommer i första hand att säkerställas.

*Det är ju bra att dom kan lägga sig i, ta som exempel det här med våtmarkerna. Men det får ju heller inte bli något fenomen som sker allt för ofta, för då kommer vi inte någon vart i planprocessen. Den stannas liksom av (Informant Kristianstad K 2018).*

*Det finns nog en oro för att vi ska ingripa i det kommunala planmonopolet, men vi är ju tämligen begränsade vi med. I förhållande till Helge å så ges ju möjligheten till att ingripa, inte enbart av riksintressen, utan även för att vi samordnar arbetet med vattendirektivet. Och det förutsätter ju att vi kan ingripa för vattendragets bästa (Informant Kalmar L 2018).*

Det finns även en upplevd oro för att staten ska ingripa allt för mycket i det kommunala planmonopolet, vilket av kommunerna menas resultera i en tids ineffektiv fysisk planering. I motsats till detta menas detta istället av Länsstyrelsen kunna resultera i att mellankommunala perspektiv säkerställs på den kommunala nivån.

## **6.2.2 Hantering av konflikt två**

### **Mellankommunalt inflytande gentemot planmonopolet del fem: Planeringssystemet**

Inom ramen av planeringssystemet har empirin visat att konflikt två delvis hanteras genom yttranden av plandokument. Kommunerna ges en möjlighet att yttra sig om vid framtagandet av andra kommuners översiktsplaner. Denna möjlighet till yttranden används som ett verktyg för att få en annan kommun att beakta sina egna intressen eller behov. Kristianstad kommun yttrade sig om betydelsen av de våtmarker som är belägna inom Hässleholm kommun. Detta kan ha varit en av orsakerna till att de har utpekats i den gällande översiktsplanen som bevarandeområden, vilket betyder att de inte bör omvandlas (Hässleholm, 2007:6-8, 99).

*Men i alla fall, angående liknande intressen så har just det här med utfiskning varit ett sådant. Och bland annat därför har man ju infört fiskeförbud under vissa delar av året och även då krav på fiskekort (Informant Älmhult K, 2018).*

*Det har ju drivits länge av ledningen vi ska upprätthålla kanotlederna med Älmhult för turismen, och även då samarbetet angående fisketurismen, så det är ju såklart bra att vi är flera som delar samma vision och som kan arbeta med samma intressen. (Informant Osby K, 2018).*

Älmhult och Osby kommun framför i sina översiktsplaner att de ska upprätthålla kanotleder och arbeta gemensamt med fisketurismen inom de båda två kommunerna. Kategorin fisk framförs som ett betydande intresse som delas av båda kommunerna. Att två eller flera kommuner går samman för att hantera utfiskning var till en början en självupprättad lösning utifrån mellankommunala dialoger som nu har resulterat i att kommunerna tagit ställning för dessa perspektiv i översiktsplanen. Vilket är ett tydligt exempel på hur översiktsplanen kan fungera som ett verktyg för att upprätta riktlinjer för utveckling, vars mål och intressen delas av flera aktörer (Älmhult, 2016a:11, 30, 37, 53, 89, 126, Osby, 2010:9, 34).

Planeringssystemets uppbyggnad tillåter Länsstyrelsen att ingripa på det kommunala planmonopolet. Vilket empirin visar att de har gjort angående våtmarkerna i Hässleholm kommun som är klassade som allmänna betydande intressen. Detta menar jag även är ett exempel på att konflikt två delvis går att hanteras inom ramen av planering systemets nuvarande utformning. Eftersom att Länsstyrelsen ingripit på den kommunala nivån för att skydda ett mellankommunalt intresse.

### **Mellankommunalt inflytande gentemot planmonopolet del sex: Vattendirektivet**

*Med vattendirektivet så går ju vår roll ut på att vara delaktig och att arbeta proaktivt för att samordna kommunerna. Och det här ger ju då kommunerna ett privilegium med att planera gränsfritt (Informant Kalmar L 2018).*

En Länsstyrelse i varje vattendistrikt är utsedd till att samordna vattendirektivets olika frågor. Länsstyrelsens uppdrag inom vattendirektivet grundar sig i att samordna arbetet som bedrivs av kommunerna. Genom vattendirektivet kan Länsstyrelsen på så sätt ses som ett verktyg för att hantera konflikt två. Eftersom att vattendirektivet möjliggör för en form av fysisk planering som verkar avrinningsområdesvis och på så sätt sträcker sig över administrativa gränser. Vilket ger kommunerna tillträde att få inflytande över frågor bortom dennes egna administrativa gräns.

*Länsstyrelsen i Kalmar är ju ansvarig inom området, och man kan säga såhär. Dom är drivande när det handlar om att uppmuntra. Dom säger liksom att ja prata med dom andra kommunerna och se vad dom tycker. Men det här arbetet ska ju vara gemensamt. Dom saknar liksom helt den här drivande rollen när det kommer till hur vi ska samordna arbetet med andra kommuner i regionen. Och då stannar ju hela processen av kan man säga (Informant Hässleholm K 2018).*

*God ekologisk status är ju ett gemensamt intresse som alla vi kommuner drar fördelar utav såklart. Men det är väl kanske lättare sagt än gjort. Dom riktlinjer vi får av Länsstyrelsen består ju av i att vi ska samverka. Men sen är dom inte konkretare än så. Alltså jag har inte varit här lika länge som många andra, men min uppfattning är ju inte att dom är särskilt aktiva (Informant Älmhult K 2018).*

*Tanken bakom vattendirektivet är ju bra så men om samordningen fungerade så skulle det ha varit ännu bättre (Informanten Osby K 2018).*

*Men någonstans har vi hamnat där att vi själva liksom är initiativtagare och pratar med andra kommuner, sen liksom agerar vi, eh och skapar riktlinjer därifrån. Men det är kanske så det ska fungera med vattendirektivet, att vi kommuner är dom som ska vara drivande (Informant Kristianstad K 2018).*

Vattendirektivet möjliggör för att aktörer kan samlas och arbeta utefter vissa uppsatta mål. I Helge å utgörs dessa bland annat av mål för vattenkvalitet, ekologisk status, erosion och översvämningar. Att

vattendirektivet finns upplevs vara viktigt för att en gränsöverskridande samverkan ska kunna ske. Samtliga fyra kommuner upplever dock att den samordnande Länsstyrelsen är passiv i arbetet med vattendirektivet. Vilket menas ha resulterat i att kommunerna upplever att de mellankommunala åtgärderna stannar av och inte tar sig ut i praktiken. Hässleholm kommun menar att Länsstyrelsen saknar en redogörelse för hur arbetet med vattendirektivet ska samordnas med andra kommuner i regionen (Hässleholm 2007: 6-8, 99). Citaten ovan indikerar på en avsaknad av en regional motor som är drivande och aktivt samordnande i det mellankommunala arbetet med vattendirektivet och dess gränsöverskridande problemområden.

*Men vi har inte några befogenheter mer än att samordna kommunerna, så vi kan inte agera själva eller påtvinga kommunerna att göra på ett visst sätt. Utan det här direktivet bygger på att kommunerna själva är aktiva initiativtagare till var det behöver ske förändringar eller åtgärder (Informant Kalmar L 2018).*

Eftersom kommunerna upplever Länsstyrelsen som frånvarande i arbetet med vattendirektivet så menas Länsstyrelsen som verktyg att genom vattendirektivet hantera konflikt två vara en ineffektiv lösning. På så sätt förefaller kommunerna istället agera självmant för att ta tag i problemen. Men Länsstyrelsen har inget generellt planeringsansvar och det är heller inte Länsstyrelsens generella uppdrag att redogöra för hur arbetet med vattendirektivet ska ske i praktiken, då Länsstyrelsen endast ska samordna arbetet.

### **Mellankommunalt inflytande gentemot planmonopolet del sju: Mellankommunala dialoger**

Genom översiktsplanen och yttranden av plandokument kan kommunerna upplysa varandra om sina behov och intressen, men här finns även en upplevd rädsla att dessa inte ska bli beaktade. Vattendirektivet menas samordna planeringsfrågor utifrån respektive avrinningsområde, men direktivet upplevdes av kommunerna vara bristfällig på grund av en upplevd frånvarande statlig vägledning. Mellankommunala dialoger är det tillvägagångssätt samt hantering av konflikt två som har varit mest synlig utifrån empirin.

*Dialogerna är ju något som sker kommunerna sinsemellan varandra. Och eftersom att de mestadels sker oss mellan så blir det väldigt tidseffektivt. Det finns liksom inte några krav så för hur mötena ska gå till, utan det är liksom dialoger för kunskapsutbyte och uppdateringar i den meningen, för att se hur vi tänker om dom här frågorna (Informant Kristianstad K 2018).*

*Det är samtidigt rätt smidigt. Med dagens teknik kan vi utan några bekymmer boka in Skype-möten med planerarna från Hässleholm eller Osby och diskutera dom här frågorna. Men sen har vi ju även bra förbindelser till varandra. Eftersom att det är lätt att upprätthålla kontakten så rullar dom här dialogerna och kompetensutbytena på (Informant Kristianstad K 2018).*

Kristianstad kommun hanterar frågor som berör landsbygdsutveckling, vattendirektiv och andra gränsöverskridande frågor såsom vattenkvalitet och översvämningar på en mellankommunal nivå i form av dialoger med grannkommunerna (Kristianstad, 2013a:21; Kristianstad, 2013b:2). Att dialogerna sker informellt upplevs fungera bra i den meningen att det är tidseffektivt.

*Nu har man ju gått ut och sagt att man inte bör omvandla våtmarkerna. Men det är ju faktiskt ingen garanti för att det förblir på det viset. Om vi leker med tanken att dom nu vill omvandla våtmarkerna till industrimark, så skulle det ju kunna få förödande konsekvenser för oss. Vart ska i så fall vattnet ta vägen? Hur ska man kunna sy ihop planeringen när man är så beroende av en annan part? Det här är jättestorproblematiskt för oss (Informant Kristianstad K 2018).*

*Poängen är väl någonstans att det inte är hållbart att man för alltid ska vara beroende av en annan part, och förvänta oss av att den parten kommer att ta hänsyn till oss och till våra behov (Informant Osby K 2018).*

Empirin visar även på att det finns nackdelar med att konflikt två hanteras genom mellankommunala dialoger, eftersom att dessa enbart är informella. De är inte juridiskt bindande för aktörerna att på något sätt ta till sig och implementera i praktiken. På så sätt upplever informanterna från både Kristianstad och Osby kommun en rädsla för att en annan kommun inte nödvändigtvis behöver bevara våtmarkerna, trots att kommunen framfört att de ska bevara dem. Empirin visar på att kommunerna indikerar till ett behov av att få ett ökat inflytande över planeringsfrågor utanför den egna administrativa gränsen.

### **Mellankommunalt inflytande gentemot planmonopolet del åtta: Begränsningar inom planeringssystemet - Vad hanteras inte och vilka behov finns?**

*Vi planerar inte för samma områden, men vi planerar för samma vattendrag. Därför måste vi kunna samsas, men ibland gör vi inte det ändå. Och då måste vi ta de chanser vi har till att säkerställa de intressen som är viktiga för oss (Informant Osby K 2018).*

Att möjligheten till att påverka en planeringsproblematik som inbegriper den egna kommunen, men där planeringsförutsättningarna bestäms utanför den egna administrativa gränsen, grundar sig i en informell nivå menas vara en svaghet för att kunna skydda sina egna intressen och områden. På så sätt ställs krav på att kommunerna tar tillfällena i akt när en ny översiktsplan framtas, då detta är en av de få tillfällen då kommunerna kan påverka varandra.

*Eftersom att vi inte har någon makt så till att ingripa på områden utanför vår kommungräns så uppstår det ju helt klart ett behov för att någon annan som, eh (kort paus), som delar våra intressen kan göra det. Poängen är väl någonstans att det inte är hållbart att man för alltid ska vara beroende av en extern part, och förvänta oss av att den externa parten kommer att ta hänsyn till oss och till våra behov (Informant Osby K 2018).*

Empirin visar på att kommunerna upplever att planeringssystemet begränsar den enskilde kommunens möjlighet att påverka en gränsöverskridande problematik. På så sätt lyfts ett behov av en regional planeringsnivå som kan ingripa på kommunal nivå i syfte att säkerställa lokala intressen vars planeringsförutsättningar avgörs utanför den egna administrativa gränsen. I denna kontext menar jag att en ny problematik kan uppstå eftersom att kommunerna däremot inte vill att den regionala nivån ska kunna ingripa inom den egna kommungränsen. Eftersom att detta ingriper på planmonopolet vilket kan resultera i de egna intressena riskerar att äventyras.

*Det finns säkert en upplevd oro, men det har ju fungerat bra hittills. Så länge alla tar sitt ansvar så fungerar det. Hade Kristianstad inte yttrat sig om våtmarkerna under planprocessen, alltså när översiktsplanen framtog, så hade kanske utfallet för de områdena idag sett annorlunda ut (Informant Hässleholm K 2018).*

Ett motsatt perspektiv framförs av Hässleholm kommun som istället menar att planeringssystemet medger en mellankommunal samverkan, eftersom att kommunerna ges tillträde att yttra sig framtagandet av plandokument.

*Vi bedriver en samverkan med både Region Skåne och Region Skåne Nordost, men det är ju framförallt angående boendefrågor, arbetsmarknad, kollektivtrafik och så vidare. I dom här områdena så är ju den regionala tillväxten prio-ett (Informant Kristianstad K 2018).*

*Men vare sig Länsstyrelsen är drivande eller inte så kvarstår ju det här med att vi är begränsade med hur vi kan påverka sådana frågor. Och där tycker jag att, iallafall vi internt här, ser ett behov av en mellankommunal samverkan. Av någon som kan samordna och driva det hela bättre (Informant Kristianstad K 2018).*

Konflikt två menas hanteras annorlunda om det fanns en regional nivå med ett generellt planeringsansvar. Region Skåne och Skåne Nordost är två exempel på regionala organ som arbetar med regional tillväxt. Deras arbetsområden berör dock inte vattendrag men det upplevs finnas ett behov för att ett sådant regionalt organ skulle ta sig ann ett sådant ansvar.

Empirin visar på att tre av fyra kommuner anser att det finns brister i planeringssystemet med hur konflikt två hanteras. Älmhult, Osby och Kristianstad kommun upplever att mellankommunal samverkan endast bygger på en form av tillit att andra kommuner faktiskt tar hänsyn till mellankommunala perspektiv. Det finns ett missnöje med att endast kunna påverka en planeringsförutsättning, som avgörs bortom den egna kommungränsen, informellt. Rädslan grundar sig i att de dialoger som förs enbart är informella och att kommunerna på så sätt är begränsade i hur de kan skydda sina egna intressen. Kommunerna kan trots allt yttra sig vid framtagandet av plandokument, såsom översiktsplanen. I översiktsplanen ska kommunerna beakta ett regionalt perspektiv, men översiktsplanen är inte juridiskt bindande. Varav det finns ytterligare en rädsla bland kommunerna för att det som framförs i översiktsplanen, inte behöver förverkligas genom en fysisk plan som är juridiskt bindande. En av fyra kommuner upplever istället att mellankommunal samverkan, samt möjligheten till att påverka en problematik bortom det egna planmonopolet fungerar relativt bra. Eftersom att planeringssystemet möjliggör för kommunerna att samverka och yttra sig över gränser.

*Verktygen är ju redan skapade för att vi ska planera gränslöst, med flera kommuner involverade (Informant Skåne L 2018).*

Länsstyrelsen Skåne tar, i likhet till Hässleholm kommun, ställning för att verktygen redan är skapade för att kunna planera och hantera gränsöverskridande problem gemensamt, genom bland annat vattendirektivet.

*Vi och kommunerna representerar och planerar ju för olika saker, och bevakar olika saker. Det finns ju en baktanke med att vi gör på det viset. Men att det finns någon vits med att en regional nivå ska lägga sig i när de intressen som finns redan är representerade, (kort paus) det har jag svårt att se det effektiva med (Informant Kronoberg L 2018).*

Ett perspektiv som lyfts är att det skulle vara ineffektivt om en regional planeringsnivå skulle vara delaktig i vattenplaneringen. En av informanterna menar att länsstyrelsen och kommunerna representerar olika saker av en anledning och att det på så sätt finns en oklarhet i vad en regional nivå skulle tillföra, när de intressen som redan finns redan är representerade.

*När vi handlägger framförallt detaljplaneärenden så ska dem beaktas ur ett mellankommunalt perspektiv. Och där har vi faktiskt vissa befogenheter och, vi kan ställa olika krav då utifrån det yttrande vi skriver (Informant L Kalmar 2018).*

I och med planmonopolet är kommunernas inflytande begränsat när kommunen avser att hantera ett intresse som är belägen utanför den administrativa gränsen. Vid de tillfällena kan Länsstyrelsen ingripa eftersom att de bevakar mellankommunala intressen.

Empirin visar även på att Länsstyrelsen har fyllt denna roll där mellankommunala perspektiv tas i beaktas, eftersom att de har klassat några av våtmarkerna i Hässleholm kommun som särskilt värdefulla. Empirin visar även på två olika förståelser. Den kommunala nivån lyfter ett generellt behov av en regional motor som kan driva på och samordna vattenplaneringen. Medan den statliga nivån, representerad av Länsstyrelsen, förespråkar det motsatta, att verktygen redan finns för mellankommunal samverkan. På så sätt menas en regional planeringsnivå vara ineffektiv för att hantera konflikt två.

### 6.2.3 Analys utifrån planeringsteorier

Konflikt två hanteras genom tillvägagångssätten av yttranden av översiktsplanering samt ingripanden av statlig nivå på planeringssystemet, vattendirektivet och genom mellankommunala dialoger.

Att hantera konflikt två genom yttranden av översiktsplanen och ingripanden av statlig nivå på planmonopolet, faller inom ramen av vilka åtgärder som planeringssystemet tillåter. Jag argumenterar för att dessa tillvägagångssätt av att hantera konflikt två har vissa likheter till hur problem förespråkas att hanteras inom det rationella planeringsidealet. Empirin från informanterna visar på att kommunernas inflytande är väldigt begränsad till att kunna påverka planeringsförutsättning, eller internt intresse, som avgörs utanför den egna administrativa gränsen. Vilket då åtgärdas genom att kommunerna yttrar sig vid framtagande av plandokument såsom översiktsplaner. Empirin visade på att Hässleholm kommun valde i sin översiktsplan att markera våtmarkerna som bevarandeområden. Jag menar att detta kan ses som en teknisk lösning av konflikt två, eftersom lösning sker inom det rådande planeringssystemet där kommunen använder det inflytande de har för att ingripa på en annan kommuns planmonopol. Vilket kan vara ett exempel av hur ett formellt rationalistiskt tillvägagångssätt uttrycker sig i praktiken.

Vattendirektivet utgör ett tillvägagångssätt som delvis hanterar konflikt två. Kommunerna kan i och med direktivet samverka över administrativa gränser där gemensamma åtgärder för mål, om bland annat vattenkvalitet, kan skapas. Vattendirektivet kan ur min mening förstås som en teknisk lösning för att hantera gränsöverskridande problem genom en mellankommunal planering. Vilket betyder att kommunerna kan få ett visst inflytande över hur och vilka åtgärder som ska genomföras. Jag tar ställning för att detta tillvägagångssätt, som hantering av konflikt två, har likheter till det tillvägagångssätt för problemlösning som förespråkas inom det rationella planeringsidealet. Tre av fyra kommunala informanter indikerade till en problematik angående ett begränsat inflytande och för att hantera detta agerar kommunerna inom ramen av vattendirektivet, fastän om så själva eftersom att staten upplevdes som frånvarande. Att agera inom ramen av direktivet för att hantera problemet med ett begränsat inflytande indikerar ett rationellt tillvägagångssätt utifrån de politiska direktiven som har givits, att kommunerna ska arbeta med vattendirektivet. Vilket på så sätt kan förstås som ett uttryck för en formell rationalitet, eftersom kommunerna försöker hantera konflikt två utifrån att agera inom ramen av direktivet.

De tillvägagångssätt för konflikthantering som förespråkas inom de kommunikativa och kollaborativa planeringsidealen har varit väldigt synliga i konflikt två. Eftersom kommunernas inflytande är begränsat utanför deras egna administrativa gräns så används mellankommunala sociala processer som verktyg för att bevara och säkerställa sina egna intressen. Empirin visar på att dessa sociala processer grundar sig i dialoger och informella möten mellan aktörerna. Länsstyrelsen försöker genom vattendirektivet föra dialog och samordna kommunerna för hur de ska arbeta med mellankommunala problem som berör vattendrag, såsom översvämningar eller försämrade vattenkvalitet. Med utgångspunkt i en kommunikativ rationalitet syftar den kommunikativa och kollaborativa planeringen till att uppnå konsensus mellan de inblandade aktörerna. Länsstyrelsen anordnar möten och främjar dialoger mellan kommuner i syfte att dels öka kunskapen om olika problem, men även för att mobilisera någon form av gemensam kraft till att hantera gränsöverskridande problem. Länsstyrelsen förefaller eftersträva någon form av konsensus att samtliga kommuner behöver arbeta gemensamt för att hantera det identifierade problemet. Vilket jag på så sätt menar

har starka likheter till tillvägagångssätten för problemhantering inom det kommunikativa och kollaborativa planeringsidealet.

Ett problem med informella forum och mellankommunala dialoger som tillvägagångssätt för att hantera gränsöverskridande problem, är att de är informella och på så sätt saknar en juridisk kraft. Tre av fyra kommuner indikerar behovet av en regional motor som kan driva på de mellankommunala aspekterna längs vattendrag, men som fortfarande kunde representera de lokala intressena. Detta menar jag att kan likställas en form av advokatplanering eftersom kommunerna efterfrågar en regional part som försvarar sina egna lokala intressen i en mellankommunal kontext. En regional planeringsnivå med ett generellt planeringsansvar skulle kunna ingripa i det kommunala planmonopolet vid gränsöverskridande planeringsproblematiker för att säkerställa regionala eller det lokala intresset. Jag hävdar dock att detta skulle kunna resultera i en ny mellankommunal konflikt angående vad som borde prioriteras utifrån det regionala perspektivet, förutsatt att en regional planeringsnivå med ett generellt planeringsansvar fanns, bevarandet av våtmarker kontra regional tillväxt i form av näringsliv och bostäder i attraktiva lägen. Frågan faller utanför ramen av studiens forskningsområde och förblir därmed oklar huruvida en regional nivå ska kunna hantera och avgöra vems lokala intressen som är viktigast att säkerställa ur "det" regionala perspektivet.

Att hantera konflikt två genom en regional planeringsnivå, som kan ingripa i det kommunala planmonopolet för att säkerställa ett allmänintresse, menar jag att indikerar likheter till den rationella planeringen. Detta förutsätter att planeringsnivån kan definiera vad det allmänna intresset är och att det finns, eftersom inom rationell planeringsteori menas det finnas ett sådant som återspeglar vad samhället i sin helhet behöver. Att förebygga översvämningar, säkerställa en god vattenkvalitet och anpassa sig till klimatförändringar skulle utifrån rationell planering kunna ses som ett allmänintresse. Här menar jag än en gång att det kan vara problematiskt att veta vilket allmänintresse som ska prioriteras och på så sätt kan detta resultera i att den enskilde kommun trots allt inte lyckas säkerställa det intresse som denne velat göra. Vilket tyder på ett möjligt bakslag av den förespråkade regionala motorn som kommunerna upplyste ett behov för. Att kommunen trots allt inte får ett större inflytande och inte kan säkerställa sitt intresse trots allt. På så sätt kvarstår problematiken i viss mening med att kommunen fortfarande inte kan påverka en planeringsförutsättning som avgörs utanför den egna administrativa gränsen.

Hantering av konflikt två visar inte på några tydliga likheter till hur problem föreslås att hanteras inom det pragmatiska planeringsidealet. Det pragmatiska planeringsidealet förespråkar att problem, av planeraren, ska hanteras utifrån en rationell logik vilket delvis grundar sig i att planeraren ska använda sitt sunda förnuft till att möjliggöra konsekventa och rationella beslut. Medan planeringssystemets hantering av problem ska utgå ifrån en social pluralism, vilket betyder att de inblandade aktörerna ska integrera med varandra för att främja kunskap om problemet. Det viktiga är inte att uppnå konsensus utan istället att de delaktiga aktörerna tillsammans producerar den mest praktiskt genomförbara metoden. Jag har svårt att se huruvida detta skulle kunna relateras till tillvägagångssätten för att kommuner vill få ett större mellankommunalt inflytande men samtidigt inte vill att detta ska ske på bekostnad av det egna planmonopolet. Det pragmatiska planeringsidealet för hanteringen av problem var tydligare att finna för konflikt ett, som istället består av motstående politiska värderingar och kommunala intressekonflikter.



## 6.2.4 Analys utifrån agonistisk teori

Konflikt två utgörs av både intresset och behovet av att kunna påverka mellankommunala aspekter, gentemot viljan att andra kommuner och det mellankommunala perspektivet ska få ingripa på det egna planmonopolet. Konflikten kan förstås utifrån kollektiva gruppidentiteter som definieras av kommunala tjänstemän, vilka är dem som ser behovet och intresset av att få inflytande över andra kommuner. I empirin för konflikt två menades det finnas ett behov och intresse av ökat inflytande för att kunna hantera en planeringsförutsättning som avgörs utanför den egna administrativa gränsen. Därför det upplevdes vara osäkert och problematiskt att de endast kunde förlita sig på att andra parter faktiskt verkställer det som har diskuterats under de informella mötena. Jag tar ställning för att detta kan ses som en agonistisk konflikt mellan två eller flera kommuner. Kommunerna har olika dominerade intressen och är samtidigt beroende av en extern part för att säkerställa sina egna intressen. Den ena gruppen präglas av politiska intressen som vill bevara marken medan den andra gruppen präglas av politiska intressen som istället vill exploatera marken.

Den empiri som utgör konflikt två visar på flera olika hanteringar av konflikten som bland annat består av länsstyrelsens ingripanden i planmonopolet, som kan säkerställa att mellankommunala intressen beaktas, kommunala yttranden av översiktsplanen vilka möjliggör en form av förståelse för de intressen som finns och vattendirektivet som möjliggör en gränsöverskridande planering, kan utifrån agonistisk teori tolkas vara instrumentella rationella lösningar, vilka avser att lösa objektiva problem som i grunden är politiska. Dessa lösningar menas på så sätt inte ta hänsyn till den subjektiva politiska förståelsen som enligt teorin kan ha orsakat problemet. Länsstyrelsens tillvägagångssätt att hantera konflikt två genom att samordna kommunerna i arbetet med vattendraget Helge å utifrån vattendirektivet, kan anses vara problematiskt utifrån agonistisk teori. Att hantera en konflikt, som inom agonismen menas grunda sig i motstående politiska värderingar, genom en strävan efter att kommunerna ska samordnas och finna gemensamma lösningar till problemet, menas dölja andra alternativ.

I forskningsöversikten kapitel 2.2 redogörs den nationella planeringsdebatten om bland annat vad det finns för kritik till och begränsningar av med den nuvarande utformningen av planeringssystemet. EU och statliga myndigheter såsom Tillväxtanalys, Tillväxtverket och Boverket är drivande i frågan om att en regional planeringsnivå borde få ett större generellt planeringsansvar för att hantera gränsöverskridande problem. Liknande aspekter fördes även fram av Emmelin som menar att det kommunala planmonopolet begränsat det regionala inflytandet och att det menas finnas ett behov av en regional nivå för att kommuner ska kunna samverka med varandra i gränsöverskridande frågor. Att en regional nivå förespråkas få inflytande, på bekostnad av det kommunala planmonopolet och möjligtvis på bekostnad av andra statliga myndigheters inflytande såsom Länsstyrelsen, menar jag att kan vara ett exempel av en instrumentell rationell lösning som grundar sig i en hegemonisk förståelse av samhället som delas av en grupp människor och organisationer. Enligt Mouffes perspektiv skulle dessa åtgärder utgöras av ett instrumentellt rationellt förhållningssätt som på så sätt menas dölja andra alternativ för hur problemet kan hanteras och dessutom dölja den bakomliggande politiska dimensionen om varför utfallet ser ut som det gör.

Allmänintresset menas representera en sanning om vad som anses vara viktigast eller bäst för samhället. Att en sanning framställs som objektiv menas inom agonismen utgöras av den rådande ideologiska världsåskådningen, vilken menas resultera i att något tas för att vara en sanning. Med andra ord att en politisk företeelse har resulterat i en norm som samhället tar för givet. Forskningsöversikten belyser ett behov av förändring inom planeringssystemet, där framförallt statliga myndigheter såsom Tillväxtanalys, Tillväxtverket och Boverket menar att den rådande uppbyggnaden av planeringssystemet medför en ineffektiv mellankommunal planering, vilket stärks av Emmelin (2006). Empirin i studien visar på att det finns ett behov bland kommunerna av att få inflytande över en mellankommunal nivå som kan representera kommunernas interna agendor, men kommunerna vill å andra sidan inte låta en regional planeringsnivå få

inflytande på bekostnad av det egna planmonopolet. Det finns värderingar som grundar sig i att den fysiska planeringen behöver effektiviseras så att den kan verka över administrativa gränser, men samtidigt vill inte kommunerna att detta ska ske på bekostnad av planmonopolet. De båda parterna anser att det finns ett behov för förändring, samtidigt som parternas olika perspektiv tillkännages som legitima. Om en kommun dock ska kunna få inflytande över en planeringsförutsättning som avgörs utanför den egna administrativa gränsen, så förutsätter detta i någon mening att detta får lov att ske på bekostnad av planmonopolet. Införandet av en regional planeringsnivå, med ett generellt planeringsansvar, som lösning av konflikten skulle enligt teorin betyda att detta intresse kan komma att definieras som det nya allmänintresset. Vilket enligt teorin skulle innebära en ny hegemonisk sanning för hur planeringssystemet anses bör fungera, vilket därmed omvandlar den tidigare sanningen, angående hur planeringssystemet ska vara uppbyggt, till något nytt som istället anses vara bäst för samhället.

## 7.0 Avslutande diskussion och slutsatser

Detta kapitel utgörs av tre delar. Först diskuteras de studier och undersökningar som har utgjort den tidigare forskningen, vilka har använts i kapitel 2.0 *Forskningsöversikt*, sedan presenteras studiens slutsatser vilka är strukturerade utefter studiens frågeställningar och sist redogörs de två konklusioner som studien har resulterat i.

### 7.1 Avslutande diskussion

Utifrån forskningsöversikten har kommunerna generellt uppmålats som negativa till mellankommunala och regionala samarbeten. Näringslivsdepartementet och Bostadsplaneringskommittén (2015), Tillväxtanalys (2014), samt Boverket och Tillväxtverket (2014) indikerar att kommuner är negativa till införandet av en ny regional planeringsnivå med ett generellt planeringsansvar, vilket empirin i denna studie i viss mening bekräftar. Med hänvisning till kapitel 6 *Resultat och Analys* har kommunerna framfört att det skulle vara *”jobbigt”, ”rörigt”* och *”ineffektivt”* med en ny planeringsnivå, eftersom dessa skulle ingripa i det kommunala planmonopolet och på så sätt menas planprocessen ta längre tid. Vilket jag menar indikerar en *”så här har vi alltid gjort”* mentalitet hos kommunerna som även poängteras av de statliga myndigheter som nämnts ovan. Införandet av en regional planeringsnivå med ett generellt planeringsansvar skulle trots allt innebära att kommunerna blir tvingade till att dela med sig av maktpinnen.

Gossas (2008) indikerar att detta är en missvisande bild som målas upp av kommunerna och istället att det blir allt vanligare, generellt, att kommuner ställer sig bakom förslagen om regionalisering och mellankommunala samarbeten. Utifrån min empiri hävdar jag, i likhet till Gossas, att kommunerna generellt är mer positiva än negativa till införandet av en regional planeringsnivå, med ett generellt planeringsansvar. Att kommunerna själva initierar mellankommunala samarbeten för att hantera frågor av gränsöverskridande karaktär menar jag att är en indikation av den gränslösa planering som kommunerna vill möjliggöra för, trots att det kanske blir *”jobbigt”*.

Tidigare forskning av Emmelin (2006), Berling (2006) och Gossas (2008) visar samtliga på att det finns ett behov av att lyfta den kommunala planeringen till en högre nivå, eftersom komplexa samhälls- och gränsöverskridande problem inte menas kunna hanteras inom ramen av det befintliga planeringssystemet. Planeringen menas dock enbart behövas lyftas till en mellankommunal eller regional nivå i syfte att den ska kunna samverka och samordnas över administrativa gränser. Den förespråkade regionala nivån menas på så sätt vara lösningen av konfliktlinjerna längs vattendragen. Empirin i denna studie har synliggjort att tre av fyra kommuner menar att det inte är långsiktigt hållbart för dem att vara beroende av en extern part som de inte kan påverka. Vilket jag i viss mening menar att kastar ljus åt den problematik som lyfts av Emmelin, Berling och Gossas, eftersom kommunerna själva belyser behovet av en regional planeringsnivå som kan representera både lokala och regionala intressen. Kommunerna belyser dock i första hand behovet av en regional planeringsnivå för att kunna säkerställa sina egna intressen som är belägna utanför den egna administrativa gränsen. Införandet av en regional planeringsnivå skulle inte nödvändigtvis behöva säkerställa kommunens interna intressen trots allt, eftersom denna planering skulle representera en annan nivå.

## **7.2 Slutsatser**

### **7.2.1 Vilka konflikter förekommer på mellankommunal nivå vid kommunernas arbete med vattendrag?**

De konflikter som förekommer på mellankommunal nivå längs vattendraget Helge å utgörs av kommunernas olika interna intressen som präglas av olika politiska agendor. Förutsättningarna för intressena avgörs ofta utanför den egna administrativa gränsen. Empirin för konflikt ett har visat att dessa utgörs av utfiskning, vattenkvalitet, biologisk mångfald, översvämningar, klimatanpassning och tillväxt kontra bevarande. Det finns på så sätt väldigt många konflikter, men om de kategoriseras så faller de inom ramen av intressekonflikter varav alla dem har redovisats under samma konflikt.

Empirin för konflikt två visar att kommunerna är väldigt begränsade till att förhålla sig till en planerings problematik som inbegriper den egna kommunen, men vars planeringsförutsättningar bestäms utanför den egna kommunens gräns. Då empirin tydligt visar på en upplevd osäkerhet huruvida kommuner verkligen tillämpar de åtgärder som har diskuterats informellt mellan kommunerna, så lyfts behovet av ett ökat inflytande över dessa planeringsförutsättningar som avgörs utanför den egna administrativa gränsen. Samtidigt vill inte kommunerna lämna ifrån sig den maktpinne de har i och med planmonopolet. På så sätt uppstår en tydlig konflikt angående att kommunerna vill säkerställa sin bit av kakan, men de vill äta den med.

### **7.2.2 Hur hanteras konflikterna av länsstyrelsen och kommunerna?**

Både konflikt ett och två hanteras liknande av kommunerna respektive Länsstyrelsen. Empirin visar på att konflikterna hanteras genom översiktsplanering, vattendirektivet och mellankommunala dialoger. Kommunerna yttrar sig om varandras översiktsplaner i syfte att upplysa om de intressen och behov som de själva har, för att på så sätt möjliggöra att de egna intressena säkerställs. Empirin visar på att vattendirektivet, där Länsstyrelsen är samordnande, resulterat i skapandet av gemensamma mål bland kommunerna angående vattenkvaliteten i ån. Att Länsstyrelsen även kan, genom överprövningar och yttranden av olika planer, ingripa i det kommunala planmonopolet är trivialt. Trots det triviala, har detta tillvägagångssätt använts av Länsstyrelsen i denna fallstudie för att säkerställa allmänintressen, såsom våtmarkerna vilka menas vara viktiga ur ett mellankommunalt perspektiv. Empirin visar även på att intressen samordnas genom mellankommunala dialoger. Informella arenor såsom Helge å Model Forest fungerar som ett mellankommunalt forum för att dels främja kunskap, dels mobilisera kraft till att hantera olika problem längs vattendrag utifrån gemensamt definierade intressen. Empirin visar dock på att inga av dessa tillvägagångssätt hanterar konflikten i sin helhet, utan enbart delar av den. Informella samarbeten kan inte tvinga en kommun till att faktiskt implementera den åtgärd som diskuterats i det mellankommunala forumet, delvis på grund av planmonopolet och delvis på grund av att de planer eller åtgärder som tas fram, i de informella arenorna, inte är juridiskt bindande. Detta betyder även att behovet kvarstår av en mellankommunal planeringsnivå med ett generellt planeringsansvar, som kan säkerställa att lokala förutsättningar beaktas ur ett regionalt perspektiv.

### 7.2.3 Hur kan konflikten förstås och de lösningar som appliceras för att hantera dem?

Analysen visar på att samtliga använda planeringsideal i masteruppsatsen har likheter till de tillvägagångssätt som anses bör appliceras av respektive planeringsteori. Tillvägagångssätten för att hantera konflikt ett och två har tydliga likheter till det kommunikativa planeringsidealet, genom mellankommunala dialoger, och det rationella planeringsidealet, genom rationella tekniska lösningar. Under analysen har dock tillvägagångssätten som förespråkas inom rationell planeringsteori, med rationella tekniska lösningar och allmänintressen, i huvudsak varit det mest dominerande. Därmed tar jag ställning för att det rationella idealet är det som i störst utsträckning präglar tillvägagångssätten för hantering av konflikterna längs vattendrag.

Vid konflikterna används rationella tekniska lösningar av kommunerna när motstående intressen försöker hanteras genom att säkerställa de egna intressen som kommunen har. Vilket sker genom översiktsplanering, yttranden av plandokument och vattendirektivet. Tillvägagångssättet grundar sig i att kommunerna använder sig av de uppsatta verktyg och ramverk som finns och agerar inom ramen av dessa. Enligt studiens analys framkommer det även att kommunerna agerar utifrån en rationell logik i viss mening, eftersom det anses vara *”sunt förnuft”* att ta hänsyn till de olika intressen som finns. Länsstyrelsen hanterar *konflikt ett* genom att ingripa på den kommunala nivån för att säkerställa skyddandet av allmänintressen. Detta tillvägagångssätt har likheter till rationell planeringsteori då förståelsen av allmänintressen utgår från att det finns ett gemensamt och objektiva intresse bland medborgarna för vad som anses vara *”viktigast”* och *”bäst”* för samhället, likväl vad som anses vara ett problem och som därmed behöver hanteras. Detta förutsätter dock att det finns ett allmänintresse som det går att planera för.

Båda konflikterna visar tydliga inslag av de kommunikativa och kollaborativa planeringsidealerna, eftersom ett centralt tillvägagångssätt för båda konflikterna samt hanteringen av dem, utgörs av mellankommunala informella dialoger. Helge å Model Forest är, utifrån analysen av empirin, en informell arena som bjuder in kommunerna i syfte att diskutera gränsöverskridande frågor som berör vatten. Syftet utgörs dock inte bara av kunskapsutbyten, utan även av att mobilisera en gemensam kraft för att hantera problemen längs Helge å. Länsstyrelsens arbete med vattendirektivet, vars roll utgörs av samordning och dialog mellan kommunerna, indikerar likheter till det kommunikativa planeringsidealet därför genom att samordna kommunerna så avser Länsstyrelsen att uppnå någon form av konsensus mellan dem. Länsstyrelsens uppdrag att samordna kommunerna syftar till att skapa en gränsöverskridande planering för att hantera vattenproblem för respektive avrinningsområde, vilket förutsätter att konsensus kan uppnås mellan aktörerna för att på så sätt kunna mobilisera kraft till att hantera problemet.

Empirin för konflikt två visar ett behov av en regional motor som kan driva frågor som berör mellankommunala aspekter längs vattendraget, men som samtidigt kan representera de lokala intressen som finns. Vilket studien delvis visar att kan likställas advokatplaneringsteori, eftersom kommunerna efterfrågar en regional part som försvarar deras egna lokala intressen i en mellankommunal kontext. Frågan förblir dock oklar huruvida en regional nivå ska kunna avgöra vems lokala intressen som ska anses vara viktigast att säkerställa.

Studien visar att hanteringen av konflikt två genom Helge å Model Forest, utgörs av en social pluralism, eftersom organisationen får kommunerna att interagera med varandra, vilket avser att främja en kunskap om problemen längs Helge å. Empirin visar tydligt att Helge å Model Forest, utifrån dess sociala pluralism, eftersträvar en gemensam mobiliserad kraft som sedan ska resultera i en praktisk åtgärd. Vars tillvägagångssätt även förespråkas inom pragmatisk planeringsteori för hantering av problem.

De båda konflikterna kan utifrån det teoretiska perspektivet förstås utifrån att det finns en bakomliggande politisk dimension i konflikterna. Konflikterna kan förstås utifrån att det finns grupper i samhället som har

olika intressen angående vad som ska ske längs Helge å. I undersökningen finns två kollektiva grupper vars intressen står i konflikt med varandra, där den ena gruppens intressen utgörs av exploatering och den andra gruppens intressen utgörs av bevarande av marker längs Helge å. De båda grupperna anses utgöra det allmänna intresset, där det egna kommunala intresset menas vara det viktigaste och bästa för samhället. Denna konflikt som utgörs av allmänintressen har studien visat på att kan förstås som en hegemonisk sanning. Där kommunernas egna intresse anses vara det rätta alternativet för hur samhället ska utvecklas.

## 7.3 Konklusion

*Slutsats 1: Det finns ett behov av en regional planeringsnivå för att hantera mellankommunala konfliktlinjer längs vattendrag.*

Analysen av empirin visar på att de mellankommunala konfliktlinjerna längs vattendrag är väldigt svåra att hantera utifrån de lösningar som tillåts inom ramen av planeringssystemet, då endast delar av konflikten hanteras utifrån de olika tillvägagångssätten som har använts av kommunerna och Länsstyrelsen i denna fallstudie. Kommuner har därför väldigt svårt för att förhålla sig till en planeringsproblematik som inbegriper den egna kommunen, vars planeringsförutsättningar avgörs utanför den egna administrativa gränsen. Den nationella planeringsdiskursen, som utgjort delar av forskningsöversikten i denna studie, hävdar att det finns ett behov av en regional planeringsnivå i Sverige som kan ingripa i planmonopolet för att hantera sådana komplexa frågor av gränsoverskridande karaktär. Jag hävdar att min masteruppsats kastar ljus åt problematiken med att det inte finns någon regional planeringsnivå som kan hantera mellankommunala konfliktlinjer längs vattendrag.

*Slutsats 2: Tillvägagångssätten som används för att hantera konflikterna präglas av rationella lösningar, vilka inte kan lösa hela problemet eftersom dessa döljer de bakomliggande politiska motiven som präglar den fysiska planeringen.*

Analysen av empirin visar tydligt hur de lösningar som anammas inom ramen av planeringssystemet, för att hantera konflikterna, präglas av en rationell förståelse. Problemen och konflikterna längs Helge å framställs som objektiva och menas kunna lösas utifrån rationella tekniska lösningar, men planering är politik och politiken är till sin natur präglad av konflikter samt motstående värderingar mellan olika kollektiva gruppidentiteter. Masteruppsatsen har synliggjort att det finns motstående politiska värderingar i konflikterna. Jag tar ställning för att dessa konflikter inte går att hantera om lösningarna enbart präglas av en rationell och teknisk förståelse. Därför detta inte kommer synliggöra den underliggande politiska dimensionen av problemet. Jag tar ställning för att denna slutsats har starka likheter till hur Mouffe (2008) menar att komplexa samhällsproblem inte kan lösas genom enbart rationella tekniska lösningar därför dessa tillvägagångssätt, i likhet till denna studie, enbart synliggör och hanterar delar av problematiken.

## 8.0 Källor

### 8.1 Tryckta källor

Albrechts, Louis. 2004. Strategic (spatial) planning reexamined. Environment and Planning B: Planning and Design 31. Catholic University of Leuven: University Press.

Allmendinger, Phill. (2009). Planning theory. 2. ed. Basingstoke: Palgrave.

Anzaldúa, Gloria (1987). Borderlands/La frontera. The new mestiza. San Francisco: Aunt Lute Books.

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 University Electronic Press.

Berling, Å. (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 University Electronic Press.

Brunfelter, Ulf. (1984). Svensk planlagstiftning i historiskt perspektiv. Rättsliga metoder i markpolitiken. Stockholm: Statens råd för byggforskning, R37.

Emmelin, Lars. (2006) Styrningen av markanvändning och miljön. Stockholm: Ansvarskommitténs skriftserie.

Forester, John. (1989). Planning in the face of power. Berkley: University of California Press.

Giddens, Anthony. (1984). The Constitution of Society – Outline of the theory of Structuration. Berkley: University of California Press.

Giddens, Anthony (2009). Sociology - 6th edition. Cambridge Polity Press.

Graneheim, Ulla & Lundman, Berit. (2004). Qualitative content analysis in nursing research. Concepts, procedurs and measures to achive tristworthiness. Umeå University Press.

Graneheim, Ulla & Lundman, Berit (2014). Kvalitativ innehållsanalys. Tillämpad kvalitativ forskning inom hälso- och sjukvård. Studentlitteratur.

Hall, Thomas. (1991). "Urban planning in Sweden". Hall, Thomas. (red): Planning and urban growth in the Nordic countries. London: E & FN Spon.

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

Healey, P. (2006). Collaborative planning: shaping places in fragmented societies. 2. ed. Houndmills: Macmillan Press LTD.

Henecke, Birgitta .(2006). Plan & Protest. En sociologisk studie av kontroverser, demokrati och makt i den fysiska planeringen. Lund: Studentlitteratur

Johansson, Marcus & Khakee, Abdul (2009). Etik i stadsplanering. Lund: Studentlitteratur

Khakee, Abdul. (2000). Samhällsplanering: nya mål, perspektiv och förutsättningar. Lund: Studentlitteratur

Krantz, Tobias. (2002) Makten över regionen. En idékritisk studie av svenskregiondebatt 1962-1996. Uppsala University Pres.

Krippendorff, Klaus. (2004). Content analysis. An introduction to its methology. University of Illinois Press.

Long, Tony. & Johnsson, Martin. (2000) Rigour, reliability and validity in qualitative research. Clinical effectiveness in nursing. Volume 4. Harcourt Publishers.

Morse, Janice. M.fl. (2002) Verification strategies for establishing reliability and validity in qualitative research. Alberta Press.

Mouffe, Chantal. (2008). Om det politiska. Hägersten: Tankekraft förlag.

Ranhagen, Ulf (2007). Fysisk planering för ett hållbart samhälle. Eskilstuna, Energimyndighetens förlag

Rolfe, Gary. (2006). Validity, trustworthiness and rigour. Quality and the idea of qualitative research. Theory & Practice, Vol.10, No.4. University of Wales Press.

Sandelowski, Margarete. (1996) Focus on qualitative methods. One is the liveliest number. The case of orientation of qualitative research. John Wiley Press.

Sandercock, Leonie (1998) "The death of the modernist Planning: radical Praxis For a Postmodern Age". In: *Cities for citizens: Planning and the rise of civil society in a global age*. Mike Douglass & John Friedmann (eds.). Wiley.

Smås, Lukas. (2012). Integrering av översiktsplanering och regionalt tillväxtarbete. Nordiska och europeiska utblickar. Nordregio working paper.

Statens offentliga utredningsorgan (1999). Medborgarnas erfarenheter.

Strömgren, Andreas. (2007). Samordning, hyfs och reda: stabilitet och förändring i svenskplanpolitik 1945-2005. Doktorsavhandling. Uppsala universitet



## 8.2 Elektroniska källor

Boverket (A) (2016) Plan- och Bygglagstiftningens utveckling.

<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/lag--ratt/plan--och-bygglagsstiftningens-utveckling/> (hämtad 2018-03-10)

Boverket (B) (2016) Översiktsplanens funktion och användning .

<http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/oversiktsplanens-funktion/oversiktsplanens-funktion-och-anvandning/> (hämtad 2018-03-10)

Boverket (C) (2016) Översiktsplanens utformning.

<http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/oversiktsplanens-funktion/oversiktsplanens-utformning/> (hämtad 2018-03-10)

Boverket (2018) Översiktsplanering för en långsiktigt bra helhet.

<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/kommunal-planering/oversiktsplanering/> (hämtad 2018-03-22)

Boverket. (2004). Sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas översiktsplanering.

[https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2004/vattendirektivet\\_och\\_fysisk\\_planering.pdf](https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2004/vattendirektivet_och_fysisk_planering.pdf) (hämtad 2018-03-12)

Hässleholm kommun (2007). Hässleholms kommuns översiktsplan.

<http://www.hassleholm.se/download/18.1b15c51c14a4c971bbe3542/1427100882742/ÖP2007.pdf> (hämtad 2018-01-23)

Kristianstad kommun (2012) Utlåtande av inkomna synpunkter på utställningsförslaget Översiktsplan 2012. (hämtad 2018-04-02)

<https://www.kristianstad.se/contentassets/50c892f81d624857932fa8e9cf274ecf/utlatande-op2012.pdf>

Kristianstad kommun (A) (2013). Översiktsplan för Kristianstad kommun. Del 1.

<https://www.kristianstad.se/contentassets/50c892f81d624857932fa8e9cf274ecf/sid-1-85-kap-1-3.pdf> (hämtad 2018-01-23)

Kristianstad kommun (B) (2013). Översiktsplan sammanfattning.

<https://www.kristianstad.se/contentassets/50c892f81d624857932fa8e9cf274ecf/sammanfattning.pdf> (hämtad 2018-01-24)

Laitila, A (2007). Framtidsorienterad fysisk översiktlig planering. Erfarenheter och slutsatser.

<http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:990025/FULLTEXT01.pdf> (hämtad 2018-04-25)

Länsstyrelsen Skåne (2017). Bevarandeplan för Natura 2000-området Helge å.

<https://www.lansstyrelsen.se/download/18.2e0f9f621636c844027f60e/1527519095498/Helge%20%C3%A5.pdf> (hämtad 2018-03-28)

Länsstyrelsen Skåne (A) (2018). Vattendirektivet och den nya vattenförvaltningen.

<http://www.lansstyrelsen.se/skane/Sv/miljo-och-klimat/vatten-och-vattenanvandning/vattenforvaltning/Pages/index.aspx> (hämtad 2018-03-28)

- Länsstyrelsen Skåne (B) (2018). Miljö och klimat samt vatten och vattenanvändning.  
<http://www.lansstyrelsen.se/skane/Sv/miljo-och-klimat/vatten-och-vattenanvandning/vattenforvaltning/Pages/Forvaltningsplan.aspx> (hämtad 2018-03-28)
- Mannberg, Mariann (2005). Mot uthålligt samarbete. En utvärdering av delprojektet Uthållighet i den fysiska planeringen inom Energimyndighetens projekt Uthållig kommun. ISSN:1402- 9774.  
<http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:997882/FULLTEXT01.pdf> (hämtad 2018-04-10)
- Michanek, Gabriel (2016). EU:s adaptiva vattenplanering och svenska miljörättsliga traditioner.  
<http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:922143/FULLTEXT01.pdf> (2018-04-11)
- Model Forest (2018). Helge å Model Forest.  
<http://helgeamodelforest.se/tatortsnara-natur-och-deltagande-planering/> (hämtad 2018-02-10)
- Naturvårdsverket (2009). Strandskydd. En vägledning för planering och prövning.  
<https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/978-91-620-0162-9.pdf> (hämtad 2018-03-05)
- Osby kommun (2009). Miljökonsekvensbeskrivning för Osby kommuns översiktsplan.  
<https://www.osby.se/download/18.58cb37dd160e4eb0cd258a/1516007100919/MKB%20Osby%20öp%20091006.pdf> (hämtad 2018-03-28)
- Osby kommun (2010). Översiktsplan för Osby kommun.  
<https://www.osby.se/download/18.58cb37dd160e4eb0cd2585/1516006920714/Översiktspan.pdf> (hämtad 2018-01-29)
- Regeringen (2018) Medlemskapet i EU.  
<http://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/medlemskapet-i-eu/> (hämtad 2018-02-15)
- SOU:2015:59  
<http://www.regeringen.se/49d437/contentassets/885f8c5f74644868a5c3fa88e5047450/sou-201559-en-ny-regional-planering--okad-samordning-och-battre-bostadsforsorjning-del-12> (hämtad 2018-02-21)
- SOU 2013:34 (2013). En effektivare plan- och bygglovsprocess.  
<http://www.regeringen.se/49bbd7/contentassets/f92106ae2f5c490eaa72b71fd0cbe373/en-effektivare-plan-och-bygglovsprocess-sou-201334> (hämtad 2018-02-21)
- Thorén, Anna (2008). Att planera arbetet med vattenförvaltning  
<http://www.vattenportalen.se/docs/planprocess.pdf> (Hämtad 2018-03-01)
- Tillväxtanalys. (2014). Samverkan inom ramen för flernivåstyrning.  
[http://www.tillvaxtanalys.se/download/18.201965214d8715afd111796/1432542648148/pm\\_2014\\_09.pdf](http://www.tillvaxtanalys.se/download/18.201965214d8715afd111796/1432542648148/pm_2014_09.pdf) (2018-03-06)
- Vattenmyndigheterna (2007). Södra östersjön och den nya vattenförvaltningen.  
[http://www.vattenmyndigheterna.se/SiteCollectionDocuments/sv/sodra-ostersjon/publikationer/Kommunalaplaner\\_slutrapport](http://www.vattenmyndigheterna.se/SiteCollectionDocuments/sv/sodra-ostersjon/publikationer/Kommunalaplaner_slutrapport) (2018-02-03)

Vattenmyndigheterna (2014). Helge å avrinningsområde.  
<http://www.vattenmyndigheterna.se/SiteCollectionDocuments/sv/sodra-ostersjon/Projekt/Kulturmiljooversikter/Helge%20%C3%A5/helgea-avrinningsomrade.pdf> (hämtad 2018-01-29)

Vattenmyndigheterna (2015). Åtgärder för bättre vatten.  
<http://www.vattenmyndigheterna.se/SiteCollectionDocuments/gemensamt/atgarder-for-battare-vatten/aterrapporteringar/2015/sammanstallning-genomforda-atgarder-2015.pdf> (hämtad 2018-03-20)

Vattenmyndigheterna (A) (2016). Vattenrådets dag lockade 78 deltagare från hela Västerhavets vattendistrikt.  
<http://www.vattenmyndigheterna.se/Sv/nyheter/2016/Pages/vattenradens-dag-lockade-78-deltagare-fran-hela-vasterhavets-vattendistrikt.aspx> (hämtad 2018-03-18)

Vattenmyndigheterna (B) (2016). Södra östersjön.  
<http://www.vattenmyndigheterna.se/SiteCollectionDocuments/sv/sodra-ostersjon/publikationer/beslut-2016/fp-del4-sovd.pdf> (hämtad 2018-02-05)

Älmhult kommun (2006). Miljökonsekvensbeskrivning.  
<http://www.almhult.se/download/18.40681f1210df5380876800059430/1488471852850/Miljobedomning.pdf> (hämtad 2018-03-28)

Älmhult kommun (2013). Omvärldsrapport för Älmhult kommun  
[http://www.almhult.se/download/18.734806d8142dbd9041c2b8c/1488471541456/Omvärldsrapport2013-%20Älmhult%20\(FINAL\).pdf](http://www.almhult.se/download/18.734806d8142dbd9041c2b8c/1488471541456/Omvärldsrapport2013-%20Älmhult%20(FINAL).pdf) (hämtad 2013-02-02)

Älmhult kommun (A) (2016). Översiktsplan  
<https://www.almhult.se/download/18.7c3ce8ba157d264d2e930bcc/1488471708900/1.%20Översiktsplan%20för%20Älmhults%20kommun%20Antagandehandling%20Rev%2020160914.pdf> (hämtad 2018-01-27)

Älmhult kommun (B) (2016). Utlåtande av översiktsplan.  
<http://www.almhult.se/download/18.7c3ce8ba157d264d2e930bcd/1488471710689/2.%20Utlåtande%20rev20160914.pdf> (hämtad 2018-01-27)

## 9.0 Bilagor

### 9.1 Exempel på kodning genom kvalitativ innehållsanalys av översiktsplaner.

Hur synliggörs konflikten?				
Meningsenhet.	Meningsenhet.	Kod.	Underkategori.	Kategori.
Läget vid Helge å och den relativa närheten till Älmhult är också attraktivt och nya områden föreslås också norr om orten. (Älmhult, 2016:7)	Bostäder med närhet till Helge å och centrum är attraktivt.	Attraktiva bostäder	Exploatering och tillväxt	Intressekonflikt
Här föreslås utveckling av nya strandnära bostäder norr om orten och möjlig förtätning i de centrala delarna nära Helge å (Älmhult, 2016:7).	Utveckling och förtätning av bebyggelse i attraktiva lägen.	Bostadsutveckling		
Byggande på Bruksön och nya bostäder längs med Helge å. (Älmhult, 2016:124)	Bostadsbyggande längs Helge å.	Strandnära bebyggelse		
Osby kommun ska ha en stabil och långsiktigt positiv befolkningsutveckling (Osby, 2006: 11)	Befolkningstillväxt är en viktig framtidsfråga.	Befolkningstillväxt		

<p>Omvandling av industriområde till bostäder. Området domineras idag av en industribyggnad nära Helge åns utlopp i Osbysjön (Osby, 2006:64).</p>	<p>Omvandling till bostäder i närhet till Helge å.</p>	<p>Vattennära bostäder</p>		
<p>Kommunen ska kunna erbjuda attraktivt boende kring våra sjöar, både inom staden, tätorten och på landsbygden. Detta uppnås genom att minska strandskyddet kring vissa sjöar och eventuellt utöka kring andra (Hässleholm, 2006:19).</p>	<p>Kommunen ska möjliggöra attraktiva bostäder i attraktiva lägen.</p>	<p>Attraktiva bostäder</p>		
<p>Inom kommunen finns ett antal större våtmarker som är en del av buffersystemet för till exempel Helge ås vattennivåsvängningar, vilket innebär att kommunens våtmarker påverkar vattennivån även i Kristianstad, Osby och Östra Gröinge (Hässleholm, 2006:6).</p>	<p>Kommunens våtmarker har en kommunöverskridande påverkan.</p>	<p>Medveten om risker</p>	<p>Bevarande och skydd</p>	

<p>Markerna kring de största, ovannämnda, våtmarkerna får ej bebyggas med tätortsbebyggelse eller torrläggas (Hässleholm, 2006:99).</p>	<p>Vissa våtmarker ska värnas om.</p>	<p>Våtmarker har betydelse</p>		
<p>Bostäder i attraktiva lägen är intill havet och dessa har en dragningskraft. (Kristianstad, 2013:32)</p>	<p>Havsnära bostäder har en dragningskraft</p>	<p>Attraktiva bostäder</p>	<p>Exploatering och tillväxt</p>	
<p>Höjd medelvattennivå i havet innebär att högsta vattennivån flyttas uppåt och att idag extreme högvattennivåer kan bli vanligt förekommande i framtiden (Kristianstad, 2013:81)</p>	<p>Vattennivån flyttas uppåt</p>	<p>Vatten som hot</p>	<p>Hot</p>	
<p>För Kristianstad är höga flöden i Helge å ett påtagligt hot eftersom staden till stora delar är byggd på tidigare våtmark och sjöbotten (Kristianstad, 2013:82).</p>	<p>Helge å är ett hot</p>	<p>Helge å ett hot</p>		

<p>Det lokala miljömålet att bevara våtmarkerna inom Biosfärområdet Kristianstads Vattenrike, bidrar till att ta hand om vatten vid översvämningar. (Kristianstad, 2013: 58)</p>	<p>Bevara vissa våtmarker för att hantera översvämningar</p>	<p>Våtmark som åtgärd</p>	<p>Bevarande och skydd</p>	
--	--	---------------------------	----------------------------	--

## 9.2 Intervjuguide

### Tema 1: Introduktion

- Hur länge har du arbetat på Länsstyrelsen/kommunen?
- Vilken är din funktion och uppgift?
- Vad har ni för övergripande utvecklingsmål för ert län/kommun? (Och varför har ni specifikt dessa?)
- Vad arbetar ni med för mål, riktlinjer eller strategier som är kopplade till Helge å?

### Tema två: Mellankommunala samarbeten

- Vad betyder Helge å för er?
- Vad betyder mellankommunal och regional planering för er?
- Bedriver ni någon form av mellankommunal planering där regionala aspekter beaktas?
- Finns det någon mellankommunal samverkan eller övriga samarbeten längs Helge å? (Vilka är de, hur fungerar dem och vad är syftet med dessa?)
- Hur upplever du att dessa samarbeten fungerar? (Finns det några begränsningar med dem?)
- Vart togs initiativen för dessa samarbeten och vem ansvarar för dem? (Finns det någon process för dessa samarbeten?)

### Tema tre: Konflikter och intressen

- Skiljer sig era intressen från andra aktörers intressen för Helge å?
- Finns det några gemensamma eller dominerande intressen?
- Hur hanteras intressen som skiljer sig?
- Vad innebär det att flera kommuner berörs av och planerar för vattendraget?
- Vad innebär det att både staten och kommunerna planerar för samma område? (Får detta någon påverkan på det kommunala planmonopolet?)
- Finns det någon upplevd oro för att statens intressen ingriper på det kommunala planmonopolet?