



Ojämn utveckling som planeringsförutsättning – hur kan man tänka som planerare?

Josefina Sysner, kulturgeograf vid Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet

– Hur kan man tänka som planerare när det gäller att identifiera problem, ett uppdrag och förutsättningar och resurser i offentlig verksamhet? Jag ska erbjuda er några tankemodeller och figurer.

Vad kan forskning bidra med, mer generellt?

- Visa på trender och rörelser
- Jämförelser i tid och rum
- Perspektiv (genus, hållbarhet, makt, mobilitet...)
- Ge röst åt perspektiv som annars inte hörs/syns
- Kritik och problematisering av det vi tar för givet. Utmana common sense; synliggöra normer
- Best practice, metoder och modeller
- Tankestruktur, systematiskt tänkande

– Forskningen kan bidra med struktur och kunskap. Den kan visa på trender, rörelser och förändringar. En stor del av forskarvärlden vill förklara trender och förändringar över tid. Inom min disciplin – geografin – är vi intresserade av att göra jämförelser, både tid och rum. Varför det ser olika ut på olika platser, varför platser utvecklas på olika sätt, hur landsbygdspolitik i olika länder och flyttmönster i olika regioner ser ut. En stor del av forskarvärlden är intresserad av specifika perspektiv, som genus, hållbarhet, makt, mobilitet eller annat.

– Forskningen kan också ge perspektiv på sådant som annars inte hörs, till exempel marginaliserade grupper. Den har också som uppgift att kritisera, utmana och problematisera det vi i många sammanhang tar för givet. De senaste 20 åren har mycket av forskningen handlat om att ta fram metoder och modeller och best practice för innovationer, utvecklingsmodeller med mera. Forskningen kan också hjälpa till att skapa tankestruktur.

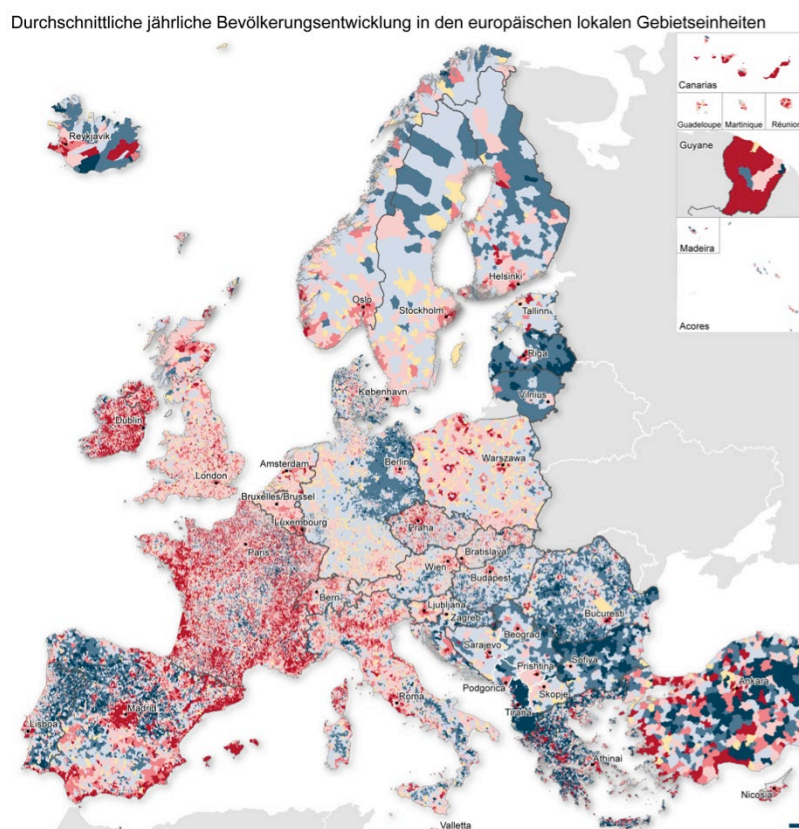


Ojämn utveckling som planeringsförutsättning

– Vi utgår ibland från att vi har tillväxt överallt, blir överraskade när det inte är så och skapar speciallösningar åt de platser som inte växer. Jag menar att ojämn utveckling är en planeringsförutsättning. Alla planerare och beslutsfattare måste förhålla sig till både platser som växer och till de med vikande befolkningsunderlag.

Växande och krympande lika vanligt

– Kartan nedan, en av mina favoriter, visar genomsnittlig befolkningsutveckling i Europa på lokal nivå mellan 2002 och 2011. (Flyktinginvandringen 2015 finns inte med). Det är lika vanligt med växande (röda) och krympande områden (blå). Vi har att hantera båda. Litteraturen handlar mycket om hur man hanterar de röda, hur vi gör när vi blir fler och hur vi utökar infrastrukturen. Vi behöver utveckla planeringsmodeller och teorier kring hur vi hanterar de blå områdena. Det är viktigt att fundera över konsekvenserna av den ojämna befolkningsutvecklingen, för civilsamhället, medborgare och för offentliga organisationer med planeringsuppdrag.





En ojämn befolkningsutveckling får konsekvenser för:

- Planeringsförutsättningarna
- Tillgång till kapital – var aktörer är villiga att investera och ta risk
- Storlek på de organisationer som ska hantera förutsättningarna i de röda respektive blå områdena.
- Tillgång till kompetens – det är lättare att hitta kvalificerad personal i de röda än i de blå områdena.

Vad spelar det för roll att det ser olika ut?

Surr vid borden och några kommentarer:

– Staten kan förstärka ojämlikheten. Vi får i många sammanhang påminna myndigheter och departement om att kommuner ser olika ut. Genom att säga att utvecklingen är ojämn skapar vi en slags norm att jämn är bra. Men det är inte säkert. Staten har kanske ambitioner att få det se mer jämnt och jämlikt ut, men de riktade statsbidragen kanske inte bidrar till att det blir mer jämlikt. De små kommunerna har kanske inte möjlighet rent administrativt att ens söka pengarna.

– Kommunerna tänker inte heller på sin egen geografi. Kartan tydliggör den ojämna utvecklingen på ett fint sätt, men, vad är det lokala? Vi måste förstå skalan.

– Går det att planera för en minskad befolkningsutveckling – och vara stolt över det? Finns någon politiker som går till val på det? De olika förutsättningarna blir också ett demokratiskt problem.

Hur kan man tänka som planerare (i vid mening)?

Policyteoretisk modell

Grunden i policyteorin är från 1940-talet. Den handlar i korthet om att förstå relationer mellan det vi uppfattar som problem, önskat läge samt vägen däremellan – hur vi tar oss från ett nuläge till ett önskat läge. Modellen är ett sätt att orientera sig i sitt sammanhang och skapa en struktur genom att ifrågasätta påståenden (stipulationer) om hur saker är. Att hitta sitt eget perspektiv och sin egen uppfattning blir lättare om man har en tydligare bild av samtalen som pågår och vilka positioner som finns där.



Enkel policyanalys i tre steg

1. Analys av stipulationen – vad som är

Vilka lägesbeskrivningar görs?

- Vilka lägesbeskrivningar är dominanta och vilka berättelser beskriver problemet i ett sammanhang eller på en ort.

Vilka problembeskrivningar görs?

- Exempel: I många sammanhang i intervjuer och studier har jag mött en lägesbeskrivning ”vi har det bra här, men folk är inte så entreprenöriella, de är lågutbildade och inte så innovativa”. I den lägesbeskrivningen blir människorna som bor på platsen problemet. Detta är intressant att ringa in.

Vems är problemet?

- Var placeras ansvaret för problemet? I många planeringssammanhang pågår en ”skylla-ifrån-sig-övning”.
Exempel: Vem bär ansvaret för en jämn geografisk utveckling? Ansvaret för den lokala och regionala utvecklingen har förskjutits mellan olika nivåer över tid. En tid var ansvaret för den jämna utvecklingen tydligt lagd på statlig nivå, men med en förändring av regionalpolitiken har ansvaret tryckts ut mot regionerna och i vissa fall också till lokal nivå.

Varför är problemet ett problem?

- Exempel: I mina intervjuer med kommunföreträdare i krympande kontexter säger man att problemet med att kunna leverera välfärd är utebliven tillväxt, kompetensförsörjning och ett minskande ekonomisk underlag. Men det kan vara så att om fördelningssystemet såg annorlunda ut skulle kanske problemet definieras annorlunda.

Vad beror problemet på (enligt de som framför det)?

- Vilka orsakssamband och problemuppfattningar finns.
Exempel: I mina intervjuer med krympande kommuner säger man att problemet att vi inte växer beror på att vi inte samarbetar lokalt. Vi borde kraftsamla med näringslivet, marknadsföra vår plats, vara stoltare över vår ort. Den problembeskrivningen lägger ansvaret i knät på den lokale aktören. Samtidigt som forskningen visar att det är inte lokala initiativ som i huvudsak påverkar om en plats ökar eller minskar i



befolkningsunderlag, utan det är stora strukturella trender som avgör var människor bosätter sig.

Vilka problem och lägesbeskrivningar saknas?

- När man fått struktur på hur andra i ens omgivning beskriver problemet, dess uppkomst och vem som är ansvarig kan man själv börja fundera. Håller jag med om problembeskrivningen? Ställer jag mig i kören eller har jag ett annat perspektiv?

2. Kartläggning av normer – vilket är bör-et?

Lyssna efter vad alla andra tänker om målen och problemen för att skapa en struktur för sig själv.

Vart vill man?

Vilka är målen och hur beskrivs dessa?

Finns det målkonflikter?

- Så länge man rör sig på en fluffig och ordrik nivå går det att nämna alla mål samtidigt: inkluderande, snabbt, rättvist, tillväxt, hållbarhet, folkhälsa... Intressant är att fundera över om det finns sammanhang då dessa ställs mot varandra? Får några mål prioritet?

Är målen kopplade till problem som finns beskrivet?

- Ofta är målet tydligt och väl beskrivet, medan problemanalysen saknas.

När är målet uppnått?

- Finns tydliga beskrivningar av när det nåtts?

Vilka mål saknas?

I stället försöka att komma på själv, lyssna efter vad andra tycker om problemet.

3. Analys av preskription – görandet

Vilka handlingsalternativ föreslås?

Är handlingen kopplad till problem och mål?

Vilka av dessa är möjliga?

Vilka är önskvärda?

Vilka ska prioriteras?



Vilka saknas?

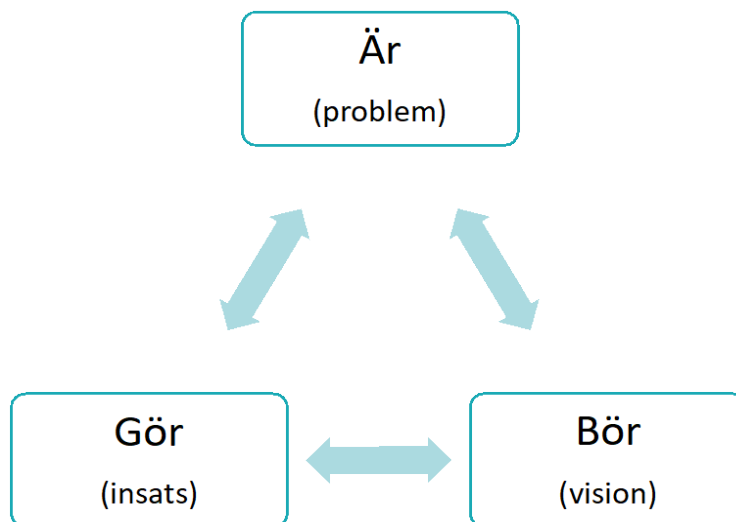
Vilka motverkar varandra?

Vilka hänger samman?

– När det gäller landsbygdspolitik är detta ofta vagt. I en jämförelse av de politiska partiernas landsbygdsprogram fann jag att det var ganska tunt. Fina ord på övergripande nivå, men de hade svårt att beskriva vad de vill.

– I stället för att hitta problemet en gång för alla, vilket förändrar sig, och problemen är olika, fundera över hur problemet kan beskrivas just här.

Olika vägar in i ett förändringsarbete



– Våra studier visar att är, gör och bör förhåller sig till varandra på olika sätt i olika organisationer. I några börjar man i är – tar fram en problembeskrivning, kartläggning, underlag för en nulägesanalys. En organisation som börjar (och ibland fastnar) här är oftare stor, har mycket utredningskapacitet, vet hur man tar fram scenarier, statistik och faktaunderlag. Men det är kanske långt till gör-et.

– Vi har också mött de som är visionsdrivna och startar i bör. De vet vart de vill, har en bild av vad platsen kan utvecklas till i framtiden. Men har kanske fastnat där och inte gjort någon problembeskrivning, reflekterat över varför de inte är där idag, eller har inte verktyg för hur man ska ta sig dit. Detta är vanligast i små



och homogena organisationer, som kanske brinner för en specifik fråga som besöksnäring, landsbygdsutveckling och folkhälsa.

- De jag träffat mest är de handlingsorienterade (gör). Man har en palett av initiativ, beslut, modeller, men kanske ingen tydlig analys av varför. Det är kort mellan en idé och att implementera den. Detta är typiskt för en liten kommun.
- En kommun, region eller organisation behöver inte vara likadan i alla sina förvaltningar, utan kan rymma alla logiker på olika ställen.

Vad är uppdraget?

Vilket är planerarens uppdrag? Kommunens samlade uppdrag?

- I många krympande och små kommuner har jag haft frågor med mig: Jag ser att ni har ett vikande befolkningsunderlag, vad har det haft för konsekvenser för er?
Vad är det för beslut ni fattat till följd av att ni blivit färre, och i många fall också äldre?
- När jag ställt dessa, är svaret ganska ofta: vi har försökt kroka arm med näringslivet, jobba tätare med regionen, profilera oss, visa upp vår kommun, på olika sätt jobba med vår egen tillväxt, utveckling och attraktivitet.
- Det är ett sätt att förhålla sig.
- Men i vår studie var vi inte intresserade av tillväxtpolitiken, den är väl dokumenterad, utan den lila bilden, anpassningspolitiken. Det var svårt för oss att få svar som inte handlade om den tillväxtpolitiska logiken. Men när vi borrade lite mer fick vi också berättelser om anpassningspolitiken. Gemensamt för kommuner är att man vanligen inte pratar om detta som anpassningspolitik, det finns inget språk eller ord för vad vi gör när vi ställer om till att bli färre. Vi har försökt titta på hur man kan jobba med anpassning på ett tydligare, mer strategiskt och långsiktigt sätt.



– Anpassningspolitik handlar till exempel om mellankommunala samarbeten, att dela på expertfunktioner. Många talar om samverkan med civilsamhället som en nödvändighet. En annan anpassningspolitisk åtgärd är att effektivisera verksamheten och jobba i större enheter. Detta är inte populärt, det skapar frustration och ilska hos medborgarna. En annan är att göra tydliga prioriteringar, att inte göra annat än det som är tvingande.

– Besluten är svåra för politikerna att fatta. Det är inga beslut de är stolta över. Men likväl säger många av att de är helt nödvändiga. Det finns kommuner i Sverige som tappat 60–65 procent av sitt elevunderlag de senaste decennierna, då måste man göra någon typ av förändring av verksamheten. Syftet med besluten är inte att skapa tillväxt utan att anpassa kommunens organisation och verksamhet utifrån rådande förutsättningar. Det man hoppas är att få en ekonomi i balans.

– De regionala organisationerna har ett utvecklingsansvar och är ofta ganska duktiga på att bjuda upp kommunerna till dans när det handlar om tillväxt- och utvecklingspolitiska insatser. Där finns en verktyglåda och många samarbeten.



Men när det gäller de anpassningspolitiska insatserna, är kommunerna ensamma. SKL har startat ett nätverk för krympande kommuner, vilket är bra.

– Många organisationer arbetar med båda uppdragen samtidigt, men i vissa är det anpassningspolitiska inte uttalat, det finns inget språk för det, men det är det man håller på med hela tiden. Det kan vara bra att ha i åtanke.

– I regionala utvecklingsområden är det ofta mycket fokus på tillväxtorter och noder, det finns en förhoppning att tillväxten ska sippra ut och ner, men vi vet allihop att det inte händer överallt.

Förutsättningar och resurser

Vad har olika organisationer för olika förutsättningar och resurser att jobba med planering och utveckling, utifrån att vissa områden är röda, andra blå?

– Kommuner har olika förutsättningar att ta mot styrning och stöd. Vi har intresserat oss för hur förutsättningar för ledarskap – politiskt, i förvaltningen, i organisationen – ser ut i en stor och liten organisation. Tillsammans med SKL gjorde vi en studie om urbaniseringens konsekvenser i de glesaste geografierna. Vi ställde frågan om ledarskap: Hur är det att vara politiker, tjänsteperson i en sådan kommun? Vad är ett förslag av beslut man måste beakta? Vår kollega Anders Lidström, Umeå universitet, ställde liknande frågor till kommuner med stark tillväxttakt.

Samma uppdrag på pappret, men olika i verkligheten

– Vår utgångspunkt var att alla kommuner har samma uppdrag på pappret, men i realiteten ser förutsättningarna olika ut. Vi bad våra informanter berätta om sin arbetsvardag. Utifrån detta skapade vi kategorier (mitten).

Förutsättningar för ledarskap

Stor	Politisk rekryteringsbas	Liten
Stort	Avstånd till medborgarna	Litet
Expansion & utbyggnad	Främsta utmaning	Anpassning
Tillväxt	Politiskt kapital	Folkets röst
Förmåga till stordrift	Organisatorisk styrka	Förmåga till helhetssyn
Privata investerare	Externa nätverk	Civilsamhället





– Vi kunde se att de sex kategorierna i mitten får helt olika utfall i en liten, gles och krympande kommun och i den stora, växande.

– Den lilla organisationen sa att det är ett svårt problem att rekrytera politiker: Vi är ett fåtal äldre som sitter på många positioner, det finns ingen tillströmning underifrån i form av ungdomspolitiker. Det beror dels på att de finns allt färre människor på platsen, att de som bor där är äldre, men också för att det måste fattas jobbiga beslut. Det är inte många som volontärer för det.

– I de stora sa man att man har en stor rekryteringsbas, det kan därför ibland vara en konflikt kring vem som står högst på listan.

Avståndet till medborgarna

– Avståndet till medborgarna var ett tema i alla intervjuer. I den lilla kommunen räcker det med att gå till sin butik för att få återkoppling. I många fall är det bra att ha en nära dialog och möjlighet känna av. Men ibland är det ett hinder, särskilt när man ska fatta kännbara och negativa beslut. I de stora var problemet snarare det motsatta. Många har ingen koppling till platsen eller relation sedan tidigare.

Hinna ifatt eller anpassa för färre

– I de stora kommunerna sa man att utmaningen är att hinna i fatt, att bygga i den takt vi behöver, se till att det finns barnomsorg, skolor, bostadsmöjligheter i den takt medborgarna kräver. Det skapar konflikt, vilket gör att vi som kommun hamnar i situationer där vi behöver hantera stora resursstarka byggbolag som har helt andra muskler än vi har. Detta problem har inte de små. Deras utmaningar är vikande befolkningsunderlag, färre barn i skolan, krav på effektivisering. Det hänger ihop med vad som skapar politiskt kapital. I de större tillväxtkommunerna svarar politikerna att det är klart att det är bra att vara ledare för ett vinnande lag, det kan en ledare dra nytta av. Tillväxt skapar politiskt kapital. I den lilla, krympande kommunen är svaret: Jag är folkets röst, medborgarna tänker att jag är en vanlig människa och förstår människors vardag. Det gör det svårt att fatta anpassningspolitiska beslut. Relationen mellan att känna medborgarna och deras förtroende och behöva fatta jobbiga beslut är en jobbig kombination. I mina samtal med politiker och tjänstepersoner säger de: Jag vet vem som blir drabbad, jag vet vem som är sist in. Ska vi dra ner sju procent vet jag vem som blir drabbad. Det blir svårt att vara beslutsfäig.



Helhetssyn eller stordrift

– Den organisatoriska styrkan i en mindre kommun är helhetssynen. Hela förvaltningen sitter i samma byggnad. I en liten kommun är man en mångsysslare av rang och blir en duktig generalist, men har kanske inte samma möjlighet att fördjupa sig och bli specialist. Det kan få konsekvenser för när man som mindre kommun ska möta en regional eller statlig specialistorganisation. Generalisten har ett bra helhetsgrepp, men har kanske svårt att kommunicera med specialisten.

– Den stora kommunen talar om sin förmåga till stordrift. Man kan vara effektiv, löser saker tillsammans. Man har möjlighet att vara specialister.

– Hur de externa nätverken ser ut skiljer sig mycket. I de stora kommunerna var det tydligt att man hade starka allianser med privata investerare. De små hade inte det, de talade mer om betydelsen av civilsamhälleliga organisationer.

Josefina avslutar:

– Det är bra att reflektera kring vilken organisation jag själv arbetar i och vilka förutsättningar de jag möter har.