

Visioner som formar platsen

– Om visionsdriven styrning i den lokala utvecklingspolitiken

1. Inledning

Visionsarbete har under 2000-talet blivit ett allt vanligare inslag i kommunal politik och planering (Syssner 2012). Visioner finns inom många politikområden. I den här texten diskuteras i första hand visioner som utvecklas inom samhällsplaneringens och den lokala utvecklingspolitikens områden. Utgångspunkten är att visioner och visionsdokument formar platser på en rad sätt, och att de därför är centrala studieobjekt inom geografiämnet. Syftet med texten är dels att sätta visioner och visionsdokument i ett vidare, historiskt och organisatoriskt sammanhang, dels att beskriva vilken roll de kommit att få i politik och planering på framförallt kommunal nivå. Syftet är också att presentera en modell för hur visioner och visionsdokument kan analyseras. Enligt den modell som presenteras kan visioner analyseras utifrån följande frågor; (a) vilken funktion är visionen tänkt att ha i det sammanhang där den tas fram? (b) vilka deltar i framtagandet av visionen? (c) hur gestaltas och kommuniceras den geografiska platsen i visionsdokumenten, och (d) vilka värden är det som lyfts fram i visionsdokumentet?

Den modell som beskrivs i texten kan med fördel användas av studenter och andra som vill öka sin förståelse för de visioner som kommit att bli så vanliga i

politik och planering. De övergripande resonemangen i texten illustreras med hjälp av exempel från Motala kommun, som i projektet *Framtidens Motala* arbetat med att utveckla en framtidsvision för staden Motala. Materialet – tryckta källor samt intervjuer med politiker och tjänstemän – finns utförligt beskrivet i Edwardsson och Kangasvieri (2014) och i Edwardsson, Kangasvieri och Syssner (2014).

2. Visioner och metastyrning

Flera omständigheter har gjort att visioner och visionsdokument av det slag som omnämns ovan har blivit allt vanligare. Till att börja med har uppdraget på framförallt kommunal nivå vuxit och blivit allt mer komplext (Jonsson 2006: 18; Eklund 2006: 69; Sundin 2006: 204). Samtidigt har antalet aktörer som deltar i styrandet av kommunen ökat. Samarbete i partnerskap och nätverk har sedan 1990-talets början utvecklats till ett organisatoriskt ideal för lokal och regional utvecklingspolitik (Keating 1997; Hudson och Rönnblom 2003; Amin and Thrift 1995; Syssner 2006). Inslag av nätverksstyrning – där privata, offentliga och ideella organisationer ingår, förekommer numera i varje svensk kommun (Kooiman 2003; Hedlund och Montin 2009: 9).

Vidare har den kommunala tjänste-

mannens uppdrag förändrats under de senaste decennierna, från att vara förhållandevis detaljreglerat till att bli friare och mer inriktat på att finna lokala lösningar på generella samhällsutmaningar. Jämställdhet, mångfald, hållbarhet, trygghet är exempel på samhällsmål som i vissa avseenden är reglerade i lag, men som i andra avseenden kan bemötas med förhållandevis stor frihet av ansvariga tjänstemän.

Vi har alltså en situation där allt fler aktörer är med och påverkar och samverkar i komplexa insatser för samhällsutveckling. Detta innebär en styrning som är mindre detaljreglerad, och som istället sker genom ramar, föreställningar och målbilder som i sig ska forma och influera beslut, samarbeten och planering (för en översikt, se Syssner 2012). Ett begrepp som kan användas för att beskriva denna typ av styrning är *metastyrning*. Metastyrning har tolkats på olika sätt och getts olika innebörder av olika forskare, men på ett grundläggande plan kan man säga att metastyrning handlar om 'styrning av styrning' (Sorensen 2002; Kooiman 2003; Hedlund och Montin 2009). Det vill säga, metastyrning är ett begrepp som använts för att beskriva de många strategier som används för att styra de aktörer, intressen, individer och organisationer som deltar i styrandet. Metastyrning, skriver Montin, kan ske genom visioner och olika försök att skapa ett gemensamt tänkande inom en organisation;

” Visionsarbete har under de senaste årens lopp blivit en allt vanligare form av politisk metastyrning och den har också visat sig kunna vara framgångsrik. (...) En förutsättning för framgång för en sådan meta-

styrning är att flertalet delar av den komplexa organisationen ställer upp på och låter sig styras av visionen.”

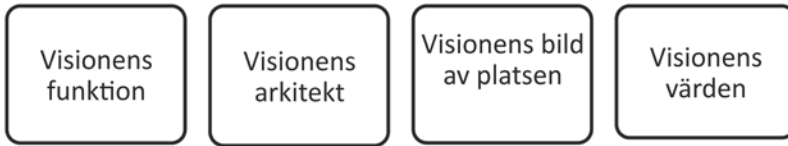
Stig Montin (2006a: 17)

Visionen har sålunda enligt detta blivit ett verktyg för metastyrning. I en sådan form av styrning används övergripande bilder och målbeskrivningar för att skapa samsyn och gemensam förståelse. Visionsstyrning eller visionsdriven styrning har i och med denna utveckling blivit begrepp som fler och fler beslutsfattare på lokal nivå blivit bekanta med (se Syssner 2012).

3. Visioner och planeringsideal

Samhällsplaneringens och den lokala utvecklingspolitikens områden är tydliga exempel på att lokala och regionala beslutsfattare inte bara ställts inför nya uppdrag. Samtidigt omprövas befintliga uppdrag, såsom lokal och regional planering, och fylls med nya och annorlunda förväntningar. Det är tydligt att så kallade planeringsideal – det vill säga idén om vad som är en ”god planering” – förändras över tid.

Efter andra världskriget genomsyrades det offentliga planeringsidealet av en idé om rationalitet, och av övertygelsen att ”god planering” är en planering som är exakt, detaljerad och inriktad på att lösa funktionella problem. Detta ”moderna” planeringsideal kom gradvis att utmanas av andra idéer och ideal. Bland annat kom allt fler planerare och planeringsforskare att uppmärksamma medborgarnas betydelse i planeringsprocessen. Det gjorde att idén om den rationella planeraren utmanades av idén om den kommunikativa planeraren, vars förmåga att möta medborgare



och medborgarintressen är central. I den kommunikativa planeringstraditionen är det inte bara expertens kunskap som uppfattas som värdefull. Tillgång till olika sorters kunskap, grundad i olika värderingar och i olika erfarenheter ses som viktiga ingredienser i en lyckad planeringsprocess. En viktig utgångspunkt för ett kommunikativt förhållningssätt är att målet för planeringen inte bör vara på förhand bestämt. Istället ska målet för planeringsprocessen växa fram succesivt och i dialog med medborgarna (Healey 2006:23). Detta perspektiv förordar en interaktiv planeringsprocess, där olika kunskaper kommuniceras och tillåts ha betydelse. Experterna ska alltså, som Wänström (2013: 15) skriver, inte bara prata om medborgarna, utan diskutera med dem på ett jämlikt sätt.

4. Den visionsdrivna styrningens utmaningar

Vi har alltså en situation där många aktörer är involverade i planering och styrning, där uppdragen är komplexa och möjliga att tolka på olika sätt, och där det finns en tydlig förväntan på kommunikation med medborgarna i frågor som rör platsers planering och utveckling. Det är mot denna bakgrund som vi ska förstå dagens visionsdokument.

Men vilka är då de kritiska frågor som vi bör ställa i relation till de visioner som kommit att ta så stor plats i politik och planering? Min uppfattning är att fyra frågor

är särskilt intressanta: För det *första* är det relevant att fråga sig vilken funktion varje vision är tänkt att ha i det sammanhang där den tas fram. För det *andra* är det relevant att fråga sig vem som är med i framtagandet av visionen. För det *tredje* är det viktigt att undersöka hur platser gestaltas och kommuniceras i visionsdokumenten, och för det *fjärde*, vilka värden som lyfts fram i desamma. Dessa frågor kan resas i relation till alla visioner och visionsdokument, och illustreras med en enkel modell (se figur 1 nedan). I texten som följer kommer jag att illustrera dessa övergripande frågor med exempel från Motala kommun och dess arbete med visionen *Framtidens Motala*. Beskrivningen av visionen, och av arbetet med denna är mycket kortfattad och syftar inte i första hand till att öka kunskapen om Motala, utan till att öka förståelsen för hur man systematiskt kan analysera visioner och visionsdokument.

4.1 Visioner i praktiken – exemplet Framtid Motala

4.1.1 Visionens funktion

På ett övergripande plan kan man konstatera att visioner fungerar som verktyg för metastyrning. De hjälper till att skapa gemensamma ramar och föreställningar som i sin tur ligger till grund för beslutsfattandet.

I exemplet *Framtidens Motala* var det tydligt att visionen skulle fungera som en

framtidsbild. Däremot fanns det bland våra informanter olika idéer om huruvida denna framtidssbild är – eller måste vara – realiserbar eller inte. Vissa av våra informanter beskriver visionen och visionsarbetet i första hand som en process. Andra informanter beskriver snarare visionen som ett måldokument.

Informanter med ett *processorienterat* sätt att se på visioner och visionsarbete pekar på att de lärdomar man drar i framtagandet av visionen ska komma till användning i kommunens löpande verksamhet och i ett kontinuerligt utvecklingsarbete. Här är kraven eller förväntningarna på att visionen ska generera konkreta satsningar inte särskilt framträdande. Att visionen rör sig på en övergripande eller utopisk nivå ses inte alls som ett problem av dessa informanter. Istället förväntas det bakgrundsarbete som görs i samband med att visionen formuleras, leda till ökad kunskap om den egna platsens förutsättningar. Det knyter an till den kommunikativa planeringstraditionens idé om att tillgång till olika sorters kunskap och erfarenheter är viktiga inslag i framgångsrik planering.

Informanter med ett *målorienterat* sätt att se på visionen ser inte denna som utopisk eller orealistisk. Istället uppfattas visionen som ett dokument där mål som man har för avsikt att uppnå finns beskrivna. De som företräder ett sådant perspektiv argumenterar för att visionen måste kopplas samman med indikatorer i form av konkreta åtgärder och resultat för att inte förlora i legitimitet. Om visionen inte utmynnar i faktiska åtgärder, eller om de satsningar som görs i kommunen inte överensstämmer med visionen, kan politiker komma att ställas till svars, är argumentet.

Vidare finns det ett tredje sätt att förstå visionen; en vision kan också ses som ett instrument som i sig kan *legitimera beslut och åtgärder*. Några av våra informanter pekar på att beslut och åtgärder som skulle kunna väcka kritik och debatt, kan få en större acceptans om de tydligt ingår i en övergripande vision om stadens framtida utveckling. Dessutom kan beslut och åtgärder som annars skulle framstå som oviktiga få en större tyngd. Visionen blir den ramberättelse som skapar sammanhang för enskilda beslut.

Sammanfattningsvis finns all anledning för de kommuner som vill arbeta med visionsdriven platsutveckling, att resonera kring hur man ser på visionen och visionsarbetet. Olika syn på visionsarbetet väcker olika förväntningar på vad det ska leda till. Genom att skilja på visionen som en process, visionen som ett mål, och visionen som medel att legitimera beslut, kan man tydliggöra förväntningar på visionsarbetet.

4.1.2 Visionens arkitekter

Den representativa valdemokratin är grunden för maktutövning i svenska kommuner. Det innebär att ”medborgarna överlåter sin rätt att fatta beslut i gemensamma angelägenheter till representanter genom återkommande fria val” (Karlsson 2011: 115). I tidigare studier beskrivs deltagardemokratiska inslag som ett komplement till den representativa demokratin och dess arbetsformer (se t.ex. Montin 2006a: 162; Karlsson 2011: 113). Medborgardialogen är ett sådant deltagardemokratiskt arbets sätt, som också har en särskild plats i det kommunikativa planeringsidealet. I ett sådant perspektiv är utgångspunkten att

det inte bara är den professionelle planeraren, utan samhället i bredare mening, som ska delta i planeringen av platsens utformning och framtid.

Erfarenheterna från *Framtid Motala* visar att kommunen, som haft huvudansvaret för visionsarbetet, haft en uttalad ambition att involvera *medborgarna* i arbetet med visionen. Överlag verkar de tjänstemän och politiker som vi intervjuat, vara överens om att medborgardialog är ett viktigt inslag i projektet. Samtidigt råder olika uppfattningar om vilken betydelse man ska tillmäta medborgarnas i den politiska processen. Vissa röster menar att politiken måste dela med sig av sin beslutsmakt, medan andra uppfattar att medborgarpaneler och liknande aldrig kan bli mer än en remissinstans.

Den mest överhängande frågan, har dock handlat om hur man når en bredare allmänhet, istället för det som man upplever som en snäv krets av så kallade ”proffstyckare”. Proffstyckarna beskrivs som röststarka medborgare som har för vana att göra sin röst hörd i många olika sammanhang, och flera av studiens informanter ger uttryck för att det inte är dessa man vill nå i första hand.

4.1.3 Visionens bild av platsen

I visionsdokument som utvecklas på samhällsplaneringens och den lokala utvecklingspolitikens områden är bilder och beskrivningar av platsen helt centrala. För en analys av dessa bilder och beskrivningar kan begreppen rumslig förankring respektive rumslig positionering (Syssner 2010) komma väl till pass. Rumslig förankring innebär att en avgränsad plats används för

att representera en mycket större geografisk yta. Det innebär, som namnet antyder, att man förankrar ett rumsligt budskap vid en bestämd punkt. När platser kommuniceras som platser lämpliga för investeringar eller företagsetableringar ser förankringspunkterna ut på ett visst sätt. Då förankras budskapet om platsen i bilder av högteknologiska miljöer, labb, föreläsningssalar och andra miljöer som signalerar framgång, kunskap och utveckling. När platser förankras som attraktiva turistdestinationer eller platser för boende, ser förankringspunkterna annorlunda ut.

Nästa begrepp, rumslig positionering, innebär att en plats *positioneras* i ett mycket större geografiskt rum – dels för att tydliggöra var platsen finns belägen, men också för att knyta vissa bestämda värden till densamma. ”Stockholm – the Capital of Scandinavia” är ett exempel på hur Stockholm genom en slogan positioneras som en del i ett större, skandinaviskt rum. ”Helsingborg – sundets pärla” har i årtionden positionerat Helsingborg som en del av Öresund.

Om vi kartlägger de förankringspunkter som används i kommunikationen av en viss plats, samtidigt som vi undersöker i vilket (eller vilka) metarum platsen positioneras, så framträder en rumslig modell som är specifik för varje plats. Exemplet Framtidens Motala ger oss bilden av en sjönära stadskärna, där hamnen och gamla Motala verkstadsområde intill Göta kanal är tydliga förankringspunkter. Även om nationell och internationell samverkan lyfts fram som viktigt, positioneras Motala tydligt i ett östgötskt metarum. Motala beskrivs som ”västra Östergötlands utvecklingsmotor”, och som en stad

med en central placering i regionens transportnät (<http://framtidensmotala.se/vision-motala2030/>).

4.1.4 Visionens värden

Visioner om framtiden formuleras ofta i tal eller i skrift. De flesta visioner vilar på en uppsättning av antaganden och utsagor, som tillsammans utgör ett så kallat diskursivt fält. Samhällsdiskurser är formationer av idéer om vad som är önskvärt och möjligt att sträva efter i ett samhälle. Detta diskursiva fält, och de värden och värderingar det uttrycker, bildar ett möjlighetsrum som kan sätta ramar för och staka ut färdriktningen för mer konkret politiskt beslutsfattande.

Genom diskurser som påverkar hur man pratar om fenomen, växer specifika förståelsemönster fram. Dessa förståelsemönster sätter i sin tur ramarna för hur vi kan tänkas agera i olika sammanhang (se Bourdieu 1999). Genom att studera vilka värden som kommuniceras i visionsdokument, och genom att studera hur politiska företrädare väljer att kommunicera visionen till omvärlden, studerar vi också dessa möjlighetsrum (Syssner 2012)

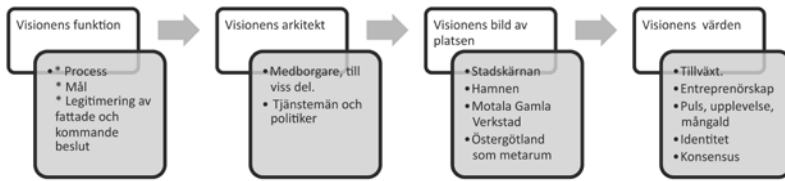
I visionen Framtidens Motala lyfts entreprenörskap och företagande upp som centrala värden, vid sidan av upplevelser, tillgänglighet, trygghet och attraktivitet. Puls och strömmar av besökare är värdeord som återkommer i materialet. Men det är också tydligt att stolthet över staden, identitet och medvetenhet om platsens fördelar är centrala värden. Det är stadens och inte hela kommunens framtidsvision som beskrivs här, vilket gör att det är urbana värden som höjs upp som de viktigaste.

Ett av de mer intressanta fynden är att

visionen helt saknar konfliktperspektiv. Flera av de värdeord som lyfts fram kan tolkats så brett och användas på ett så oprecist sätt att de blir fullkomligt urvattnade. Ur ett metastyrningsperspektiv är dessa luftiga konsensusord – paradoxalt nog – både bra och dåliga. Å ena sidan är det lätt att få gehör för ord som är laddade med positiva värden, men som samtidigt är så vaga att de kan tänkas stå för lite vad som helst. Å andra sidan är det svårt att använda ett opreciserat och omtvistat begrepp som ledstjärna i konkret politiskt beslutsfattande. Risken är att man skapar politisk konsensus kring ett ord, men inte kring dess politiska innehåll, och därmed inte heller för något specifikt politiskt handlande.

5. Avslutande diskussion

I denna text har jag använt exemplet Framtidens Motala för att visa hur man kan analysera de visioner och visionsdokument som är så vanliga i vår tids beslutsfattande. Min genomgång visar för det första, att det finns olika uppfattningar om vilken funktion visionen ska ha i Motalas politik och planering. Vissa informanter menar att visionen ska ses om ett måldokument, andra att den ska ses som en process, åter andra att den kan ses som ett verktyg för att legitimera framtida beslut. Idén om att visioner ska *legitimera* framtida beslut kan kritiserars utifrån ett kommunikativt planeringsperspektiv. Enligt ett sådant perspektiv ska målet för planeringen inte bestämmas på förhand. Istället ska planeringsprocessens mål växa fram succesivt och i dialog med medborgarna (Healey 2006:23). Om visionens funktion består i att legitimera tidigare och kommande



beslut, kan den kritiseras för att låsa och hämma diskussionen om platsens framtid.

Genomgången visar för det andra, att det bland visionens arkitekter finns både politiker, planerare och medborgare. Samtidigt ger flera av informanterna uttryck för att svårigheter att nå en bredare allmänhet, istället för de som i intervjuerna beskrivs som ”proffstyckare”. Det kommunikativa perspektivets utgångspunkt är att olika medborgare har olika intressen och förväntningar, och att fördelningen av makt och resurser (i ordets vidaste bemärkelse) gör att olika intressen tenderar att komma till tals i olika omfattningar (Healey 2006: 29). I tidigare forskning lyfts *tid*, *kompetens* och *intresse* fram som tre viktiga förklaringar till varierande grad av deltagande (Jarl 2003; Gilljam 2003 193; Wänström 2009; Palm och Wihlborg 2013: 37).

För det tredje visar genomgången att den bild av platsen som framträder i materialet är tydligt urban. Det är Motala stadskärna och de urbana värden som kan komma att utvecklas där som står i fokus.

För det fjärde visar genomgången att det är svårt att läsa ut tydliga värdekonflikter i materialet. Enkelt uttryckt kan man säga att detta är en vision som är för allt som är bra, men som inte tar ställning i känsliga frågor.

Sammantaget är Framtidens Motala en vision, vars funktion förstås på olika sätt. Den har tagits fram i huvudsak av politiker och planerare, men man har hela tiden haft

en ambition att kommunicera med medborgarna. Visionen vilar på urbana värden, och är formulerad på ett sätt som gör att eventuella värdekonflikter hamnar i skymundan. Här kan vi därför knyta an till de forskare som tidigare argumenterat för att arbetet med en vision är allt för abstrakt för att väcka intresse hos medborgarna (Montin 2006b: 163). Möjligen är en vision – som ofta är en bred konsensusprodukt – något som få medborgare känner behov av att förändra eller protestera emot. Däremot kan de beslut som fattas i framtiden, mot bakgrund av den nya stadsvisionen, komma att både välkomnas och kritiserats av medborgarna i kommunen. Här är det centralt att Motala kommun ser eventuella protester mot beslut enligt den framtagna visionen, som en del i den löpande medborgardialogen. Även om projektet Framtidens Motala i formell mening avslutas, bör det offentliga samtalet om framtidsfrågorna fortsätta.

Litteratur

- Amin, Ash and Thrift, Nigel (1995), ‘Institutional Issues for the European Regions’, *Economy and Society*, 24(1), pp.41–66.
- Bourdieu, Pierre (1999). *Praktiskt förnuft: bidrag till en handlingsteori*. Göteborg: Daidalos
- Edwardsson, E., Kangasvieri, N. & Syssner, J. (2014). *Visionen om staden: att utveckla en stadsvision i dialog med medborgarna*. Linköping: Linköping University Electronic Press.

- Edwardsson, Erik (2014) Medborgaren och dialogen. Om medborgare och medborgardialog i visionsarbete. CKS Arbetsnotat 2014-05-05.
- Kangasvieri, Nadja (2014) Visionen om Motilas framtid- Om visionsarbetet i "Framtidens Motala". CKS Arbetsnotat 2014-05-05.
- Eklund, Björn (2006) 'Kommuner som samhällsliga idébärare', i Jonsson, Leif (red.) Kommunledning och samhällsutveckling, Lund: Studentlitteratur.
- Gilljam, Mikael, Deltagardemokrati med förhinder, I: Gilljam, Mikael & Hermansson, Jörgen (red.) (2003). *Demokratins mekanismer*. 1. uppl. Malmö: Liber
- Healey Patsy (2006) *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Palgrave Macmillan.
- Hedlund, Gun och Montin, Stig (red., 2009) *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Hudson, Christine & Rönblom, Malin (2003), 'Uteslutande partnerskap?' in Håkan Brynielsson (ed.) På jakt efter en ny regional samhällsordning!, Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Jarl, Maria, Deltagardemokraterna och den representativa demokratin. I: Gilljam, Mikael & Hermansson, Jörgen (red.) (2003). *Demokratins mekanismer*. 1. uppl. Malmö: Liber
- Jonsson, Leif (2006), 'Samhällsutveckling och kommunledning', i Jonsson, Leif (red.) Kommunledning och samhällsutveckling, Lund: Studentlitteratur.
- Karlsson, Martin, Kan medborgardialoger stärka den representativa demokratin? I: Hellberg, Ann-Sofie, Karlsson, Martin, Larsson, Hannu, Lundberg, Erik & Persson, Monika (red.) (2011). *Perspektiv på offentlig verksamhet i utveckling: tolv kapitel om demokrati, styrning och effektivitet*. Örebro: Örebro universitet.
- Keating, Michael (1998), *The New Regionalism in Western Europe – Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham UK, Northampton, MA USA: Edward Elgar.
- Kooiman, Jan (2003) *Governing as governance*, London: Sage.
- Montin, Stig (2006a) *Styrnings- och organisationsspåret – teoretiska perspektiv och empiriska illustrationer*. Samhällsvetenskapliga institutionen, Örebro Universitet.
- Montin, Stig (2006b) *Från Servicedemokrati mot ett medskaparsamhälle? I: Jonsson, Leif (red) Kommunledning och Samhällsutveckling*, Lund: Studentlitteratur.
- Palm, Jenny & Wihlborg, Elin (2013), *Vallastaden växer fram – policy och planering för en ny stadsdel, Perspektiv på tekniken*, nr 6. (2013).
- Sørensen, E (2002), 'Democratic theory and network governance' *Administrative Theory & Praxis*, vol 24, nr. 4, s. 693–720.
- Sørensen, E. (2006). *Metagovernance the changing role of politicians in processes of democratic governance*. *The American review of public administration*, 36(1), 98–114.
- Sundin, Elisabeth (2006) 'Kommuner – mycket speciella organisationer', i Jonsson, Leif (red.) *Kommunledning och samhällsutveckling*, Lund: Studentlitteratur.
- Syssner, Joseфина (2010) 'Placebranding in a Multi Level Perspective', in *Journal of Place Branding and Public Diplomacy*, 6, pp. 36–48.
- Syssner, J. (2006), *What Kind of Regionalism? – Regionalism and Region Building in Northern European Peripheries*, Frankfurt am Main: Peter Lang Publ.
- Syssner, J. (2012) *Världens bästa plats? Platsmarknadsföring, makt och medborgarskap*. Lund: Nordic Academic Press.
- Wänström, J. (2013). *Demokratisk förankring i skolnedläggningsprocesser: Förutsättningar för medborgardialog i en känsloladdad fråga*. Göteborg.
- Wänström, Johan (2009). *Samråd om Ostlänken: raka spåret mot en bättre demokrati?*. Diss. Linköping : Linköpings universitet.

*Joseфина Syssner, Centrum för kommunstrategiska studier,
Linköpings universitet*