



GÖTEBORGS UNIVERSITET
FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

**I spänningsfältet mellan kommunala
gränsformuleringar och en skalpolitisk
idealiserings av den regionala samhällsnivån**
– en studie om formanden av politiska rum

Masteruppsats i offentlig förvaltning [HT 2012]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Maria Nordh

Handledare: Stig Montin

Examinator: Lena Lindgren

Sammanfattning

Bakgrund och syfte: En fundamental del i det kommunala självstyret är kommunernas planmonopol, vilket bl.a. tar sig uttryck genom kommunala översiktsplaner som utformas för att planlägga den geografi som utgör det kommunala territoriet. Sedan några år tillbaka finns det en statlig ambition om att skapa en tydligare koppling mellan kommunernas fysiska planering och det regionala tillväxtarbetet, vilket på några håll i landet har lett till en utveckling mot fysisk planering även på regional nivå, s.k. regional översiktsplanering. Regional översiktsplanering och kommuner som ser sitt eget planarbete i ett större och regionalt perspektiv utmanar samtidigt vår uppfattning om kommunen som en fast och avgränsad politisk enhet; ett s.k. politiskt rum. Syftet med uppsatsen är därför att analysera inom vilken rumslig geografi de utvalda kommunernas arbete med den fysiska samhällsplaneringen äger rum samt bidra till ökad kunskap om formanden av politiska rum.

Teoretiskt ramverk: Den teoretiska utgångspunkten för uppsatsen är begreppet *det politiska rummet*, vilket kan beskrivas som en analytisk och teoretisk konstruktion för att tydliggöra inom vilka gränser politiska aktiviteter tar sig uttryck. Traditionellt är synen på ett politiskt rum fast och avgränsat, där de politiska aktiviteterna äger rum inom dessa gränser. Med hjälp av det teoretiska perspektivet *governance* utmanas dock denna syn och skapar en förståelse för politiska aktiviteter som äger rum även utanför dessa traditionella gränser, dvs. det politiska rummet blir mer flexibelt som en följd av gränsöverskridande handlingar och samarbeten. För att förstå hur det politiska rummet formas kompletteras även *governance*-perspektivet med *skalpolitik*, vilket är ett teoretiskt uttryck för på vilken nivå eller inom vilken rumslig geografi ett politiskt projekt sker. Slutligen används även *institutionell teori* i form av en lämplighetslogik, som tar fasta på normer, värderingar och historiska processer till grund för institutionella handlingsmönster.

Metod: Uppsatsen utgör en kvalitativ fallstudie av hur det politiska rummet formas. Primärt genomförs en intervjustudie, med politiska dokument i form av översiktsplaner och remissvar som komplement. Fallen består av fyra kommuner i Örebro län där sammanlagt nio intervjuer med tjänstemän och två med politiker genomförts. Respondenterna har anknytning till samhällsbyggnadsfrågor och bl.a. innehaft rollen som stadsarkitekt, planchef eller kommunalråd. Uppsatsen har en abduktiv ansats vilket innebär att det empiriska materialet har kodats och analyserats utifrån kategorier som härrör från såväl inledande teoretiska antaganden som det empiriska materialet.

Resultat: Det politiska rum inom vilket kommunerna verkar i arbetet med den fysiska planeringen formas genom kommunala gränsformuleringar, skalpolitiska argument och strukturella normer och värderingar. Det faktiska arbetet med den fysiska samhällsplaneringen i kommunerna tar sig uttryck inom det kommunala territoriet, även om vissa mellankommunala initiativ för dessa frågor förekommer. Samtidigt förekommer idéer och skalpolitiska argument till fördel för ett regionalt perspektiv på de kommunala planfrågorna. Det politiska rummet kan därför sägas ta form i ett spänningsfält mellan kommunala gränsformuleringar – som befäster det kommunala territoriet som arena för den fysiska samhällsplaneringen – och en skalpolitisk idealisering av den regionala samhällsnivån.

Nyckelord: Politiskt rum, regional översiktsplanering, kommunal översiktsplanering, strategisk samhällsplanering, gränsformuleringar, skalnarrativ, lämplighetslogik.

Innehåll

1. Inledning	5
Forskningsproblem	7
Det politiska rummet i förändring.....	7
Nya politiska rum.....	8
Syfte och frågeställning	9
Teoretiskt syfte.....	10
Empiriskt syfte	10
Forskningsfråga	10
Tidigare forskning	11
Uppsatsens fortsatta disposition	11
2. Perspektiv på samhällsplaneringen	12
Den rumsliga planeringens renässans	12
Mer än bara mark- och vattenplanering	14
Rumslig utvecklingsplanering på svenska	15
Från statligt till regionalt ansvar för den regionala utvecklingen.....	15
En mer strategisk samhällsplanering.....	19
Mot en regional rumslig utvecklingsplanering	22
Kapitelsammanfattning	23
3. Teoretiskt ramverk: governance, skala och institutioner	24
Ett politiskt rum i förändring – från government till governance?	25
Rummets betydelse – territorial governance	28
Nya politiska rum – en skalpolitisk ansats	30
Det politiska rummets ramar – en institutionell ansats	33
Aktörer och strukturer – hur kan vi förstå institutionella handlingsmönster?.....	34
Nyinstitutionalism och en logik för lämpligt handlande.....	36
Uppsatsens analysmodell	39
4. Metod och material	40
Forskningsdesign – en fallstudie	40
Val av kommuner.....	42
Material	42
Intervjustudien.....	42
Dokumentstudien.....	44
Etiska överväganden.....	44
Från teori till empiri och tillbaka – en abduktiv process	45
Att generalisera	46
Regional översiktlig planering i Örebro län	46
5. Fysisk samhällsplanering i Örebro län	48
Gemensam översiktsplanering	48
Norra kommunen.....	48
Västra och Östra kommunerna.....	51
Södra kommunen.....	52
Regionalt perspektiv på bostadsförsörjningen	53
Regional översiktlig planering	56

6. Hur formas det politiska rummet?	60
Kommunala gränsformuleringar i samhällsplaneringen	61
Skalpolitiska argument för samhällsplaneringen	62
Det politiska rummets ramar	66
Normer, värderingar och historiska processer.....	67
Nya perspektiv på samhällsplaneringen.....	69
7. Det politiska rummet tar form	71
Forskningsfrågan besvaras	71
En fortsatt mental resa	72
Teorin om politiska rum	73
Fortsatt forskning och praktisk utblick.....	75
8. Referenser	77

1. Inledning

Under de senaste tre decennierna har den regionala samhällsnivån som arena för politiska processer genomgått betydande omdaningar varpå en ny, eller kanske snarare förändrad, politisk mellannivå har sett dagens ljus inom såväl den svenska som europeiska samhällsorganisationen. I Sverige har det inneburit att nya regionpolitiska organ inrättats, som fått överta det tidigare statliga ansvaret för den regionala utvecklingen. Motiveringen har bl.a. varit att utveckling och tillväxt kommer ”inifrån” och ”underifrån”, varför den regionala nivån givits allt mer autonomi inom den regionala tillväxtpolitiken. I takt med en ökad politisk tilltro till den regionala samhällsnivån har samtidigt idéer om kommunens roll i ett större regionalt sammanhang fått fäste på den politiska agendan.

I dagens samhälle är skåningarna inte bundna till den kommun de bor i på samma sätt som tidigare. Tvärtom hör det till vardagen för många skåningar att bostaden, arbetsplatsen och fritidsaktiviteterna finns i olika kommuner. [...] Denna situation ställer samtidigt *höga krav på Skånes kommuner* då många av dessa utvecklingsfrågor är mycket komplexa och berör flera kommuner parallellt. I dessa lägen *kan således inte en enskild kommun alltid fatta de beslut som behövs* (Region Skåne, Internet 1, min betoning).

Det samhälle vi lever i ställer ständigt *nya krav på samhällsplaneringen*. Vi blir alltmer rörliga, och det är inte ovanligt att ha sin bostad, sitt arbete och sin fritidssysselsättning i olika orter eller kommuner. Om vi ska kunna leva, verka och bo i Örebroregionen under hållbara former blir planeringen, för hur samhället ska fungera och utvecklas, än viktigare. [...] *Kommuner är inte isolerade i sin utveckling utan samspelar med varandra*, särskilt om de ingår i en gemensam lokal arbetsmarknad (Regionförbundet Örebro, Internet 2, min betoning).

I de två citaten ges explicita uttryck för hur människors förändrade rörelsemönster skapar höga och nya krav på kommunerna och samhällsplaneringen, då den rumsliga vardagsgeografi som människor rör sig inom genom pendling till t.ex. arbete och studier inte nödvändigtvis följer kommungränser. Som en följd av dessa gränsöverskridande rörelsemönster ger detta samtidigt en mer implicit bild av den enskilda kommunen som en för liten planeringsenhet. Under senare år har det därför allt mer i den politiska diskursen, på

framför allt statlig och regional nivå¹, kommit att talas i termer om en samhällsplanering som förväntas vara allt mer strategisk i sin utformning liksom att den kommunala nivån ser sin egen utveckling i ett större, mellankommunalt och kanske framför allt regionalt perspektiv. Intresset har särskilt riktats mot förutsättningar för att nå en bättre koppling mellan kommunal planering och regional utveckling genom att skapa en bättre integration av kommunernas översiktsplanering och det regionala tillväxtarbetet²; en strävan som i det närmaste har kommit att betraktas som ett ideal för ekonomisk tillväxt och utveckling. Som ett led i denna ambition pågår det i flera län runt om i landet ett arbete med att försöka se både den fysiska och ekonomiska utvecklingen i ett sammanhang. Ett medel för detta har bl.a. visat sig vara att ta fram en samplad plan för den rumsliga utvecklingen inom det regionala territoriet, till vägledning för en mer strategisk planering av den kommunala mark- och vattenanvändningen. Ett sådant strategidokument har kommit att benämnas *regional översiktsplan* (RÖP) och ett av de län som kommit längst i framtagandeprocessen är Örebro. I Örebro län antog regionförbundet under 2011 ett dokument för översiktlig planering inom regionen med ambitionen att dokumentet ska vara vägledande för länets kommuner i deras framtida översiktsplanering (Regionförbundet Örebro, 2011).³

Vanligtvis är den regionala planeringen ekonomisk och tillväxtorienterad i sin karaktär med fokus på frågor som t.ex. kompetensförsörjning och näringslivsutveckling och har i princip inte tidigare behandlat någon fysisk planering inom regionen. Som namnet avslöjar innebär dock arbetet med en regional översiktsplan att den regionala planeringen kompletteras med en fysisk dimension med avsikten att *”kunna underlätta förståelsen för kommunernas roll i regionen samt att lyfta fram de särskilda utvecklingsförutsättningarna som finns i de enskilda kommunerna och i regionen som helhet”* (Boverket, 2011a:7, min betoning). Kommunens roll i regionen är däremot inte alldeles självklar. I Sverige har den regionala samhällsnivån traditionellt varit relativt osynlig samtidigt som den kommunala nivån varit betydligt mer framträdande och där kommunernas innehav av planmonopolet betraktats som en fundamental del av det kommunala självstyret (Pierre, 1991). Utvecklingen mot en allt mer

¹ Begreppet region kan ha flera innebörder, vilket kommer att utvecklas lite mer i not 16 nedan. Här ska dock nämnas att när jag i uppsatsen beskriver den regionala utvecklingen är det regionen som en organisatorisk samhällsnivå, mellan stat och kommun, som jag åsyftar. Dvs. en administrativ enhet (Gidlund & Sörlin, 1993:168).

² Med regionalt tillväxtarbete avses insatser för att skapa hållbar regional tillväxt och utveckling, vilket t.ex. kan innefatta satsningar på entreprenörskap och företagande, kompetensförsörjning och näringslivsutveckling.

³ I uppsatsen används de två begreppen *regional översiktsplanering* och *regional rumslig utvecklingsplanering* synonymt och ska båda förstås som en planering på regional nivå som har inslag av en fysisk dimension. Det ska också nämnas att det finns en liknande regional plan antagen för Stockholms län, vilket utvecklas mer i not 31 nedan.

framskjuten regional samhällsnivå, regional översiktsplanering och kommuner som ser sin roll i ett regionalt perspektiv utmanar därför vår förståelse för det kommunala territoriet och det blir då intressant att fråga sig huruvida det pågår en omformulering av den rumsliga geografi vi traditionellt känner som en väl avgränsad kommunpolitisk enhet.

Forskningsproblem

Det politiska rummet i förändring

Den föreliggande uppsatsen tar sin utgångspunkt i vad som i vetenskapliga termer kan beskrivas som studiet av ”politiska rum”. Begreppet politiskt rum används ”*i en vid, ganska abstrakt bemärkelse om politikens ramar och betingelser i tid och rum*” och när politiska beslut och processer inringas genom väldefinierade gränsdragningar kan det förstås som ett territorium (Jönsson et al., 2007:9). Men det politiska rummet ska däremot inte betraktas som en på förhand given och fast enhet, utan skapas och omskapas i relationella processer mellan människor och strukturer (Paasi, 1999:69ff). Ett politiskt rum är därför något socialt konstruerat, varpå nya politiska rum för var och hur politik formas och förvaltas ständigt hittar nya former. Men det är inte ett politiskt rum vilket som helst som är i uppsatsens blickfång, utan fokus riktas mot det kommunpolitiska rummet och dess territorium. Det länsvisa arbetet med regional översiktsplanering som sker runt om i Sverige i dag kan tas som ett exempel för hur vår förståelse för kommunen som ett politiskt rum utmanas. Mot bakgrund av att den enskilda kommunen både ”påtvingsas” men också aktivt ikläder sig ett regionalt perspektiv är den traditionella bilden av kommunen som ett tydligt avgränsat territorium, med ett starkt självstyre och ett explicit planmonopol, inte nödvändigtvis lika legitim i dag. Det är också *formandet av det politiska rummet*, så som det kommer till uttryck i intervjuer och kommunala dokument i ett antal utvalda kommuner i Örebro län, som är uppsatsens *studieobjekt*.

Enligt en traditionell *government*-baserad syn på statlig styrning är det nationalstaten som styr den offentliga politiken och nationens gränser befäster det politiska rum inom vilket staten verkar. I *governance*-forskningens fotspår har denna uppfattning kommit att utmanas. Utifrån ett *governance*-perspektiv äger samhällsstyrningen inte längre rum inom formella och tydligt avgränsade territorier, utan flera aktörer på olika nivåer i samhället har tagit plats på den politiska arenan. Den nationella politiken har flyttat *uppåt* till följd av globalisering och EU:s inflytande, *nedåt* genom delegering av ansvar till regioner och kommuner samt *utåt* till privata och ideella aktörer (Pierre & Peters, 2000; Hedlund & Montin, 2009:11). Den

vertikala förändringen går under benämningen *multilevel governance* (sv. flernivåstyrning) och illustrerar inte minst statens förändrade roll i relation till den subnationell arena, dvs. regionen (Hooghe & Marks, 2001). Förändringen ”från government till governance” står dock inte oemotsagd. Vissa menar att det på intet sätt är ett nytt fenomen att icke-offentliga aktörer deltar i politiken, liksom att förskjutningen av makt mellan olika politiska nivåer inte nödvändigtvis behöver innebära ”nationalstatens död” (Kooiman, 2003; Brenner, 2004; Pierre, 2009). Det förra motiveras av en historia av korporativa inslag i statens politikskapande medan det senare tar sikte på en relativ förlust av makt till förmån för både högre och lägre politiska nivåer (Brenner, 2004; Dannestam, 2009). Men alldeles oavsett om governance-begreppet bör betraktas som ett gammalt eller nytt fenomen utgör det trots allt ett lämpligt verktyg för att hjälpa oss omformulera vår uppfattning om det politiska rummets ramar.

Nya politiska rum

Sedan början av 1990-talet har svensk samhällsorganisation genomgått en betydande omdaning i och med den regionaliseringsreform som då inleddes. Från ett tidigare statligt ansvar för den regionala utvecklingen med en tydlig omfördelningspolitik för att utjämna regionala skillnader påbörjades en process mot ökat regionalt inflytande; länsstyrelsernas ansvar för den regionala utvecklingen började nu i flera län övergå till nyinrättade regionala organ. Utvecklingen fann sin grogrund i EU:s regionalpolitik, dess tillhörande strukturfonder och den s.k. subsidiaritetsprincipen (närhetsprincipen) och begreppet ”Regionernas Europa” har fått symbolisera framväxten av en ny politisk meso-nivå (Keating, 2003; Loughlin, 2007:394ff; Dannestam, 2009:24). I och med den europeiska integrationsprocessen har regionernas betydelse kommit att öka samtidigt som konkurrensen inom EU numera antas ske mellan städer och regioner snarare än mellan nationer (Keating, 2003; Dannestam, 2009). Städer och regioner som allt viktigare politiska enheter har samtidigt gett upphov till en omfattande policyinriktning med fokus på marknadsföring av det stads- eller regionmässiga territoriet och det har vuxit fram såväl formella som informella nätverk av både städer och regioner som sträcker sig utanför traditionella administrativa gränser (för svenska exempel se t.ex. Brorström, 2010; Dannestam, 2009, 2007; Granberg, 2004; Mukhtar-Landgren, 2009; för internationell utblick se t.ex. Hall & Hubbard, 1998; Ward, 1998).

Utvecklingen mot städer och regioner som allt viktigare politiska enheter tillsammans med en omfattande forskning om statens förändrade roll i termer av ”från government till governance” kan sägas utmana vår uppfattning om hur och var politik formas. Dannestam

menar t.ex. att "[p]olitikens traditionella nivåindelningar [...] har begränsat vårt sätt att förstå politik" (Dannestam, 2009:28). I sin avhandling visar i stället Dannestam hur stadspolitik, som ett nytt politiskt rum, "utmanar en traditionell, government-baserad förståelse av en kommun som en välavgränsad administrativ och politisk enhet" (Ibid., 2009:268). På samma sätt som stadspolitik utmanar vår förståelse för det kommunpolitiska rummet ger också retoriken för en mer strategisk samhällsplanering uttryck för ett kommunalt gränsöverskridande; den enskilda kommunen är inte isolerad i sin utveckling och betraktas därför som otillräcklig i beslut om den fysiska samhällsplaneringen då många frågor berör flera kommuner parallellt.⁴ Den kommunala fysiska samhällsplaneringen tycks därför ha blivit en regional angelägenhet i allt större utsträckning, eller kanske snarare föremål för en regional dimension – en utveckling som i sin tur väcker flera intressanta frågor: Hur kan vi förstå utvecklingen mot politiska rum som inte längre är fasta och väl avgränsade? Utmanas kommunen som en politisk organisationsform i ljuset av utvecklingen mot nya politiska rum? Hur förhåller sig de kommunpolitiska aktörerna till en större och regional dimension i sitt arbete med den fysiska samhällsplaneringen? Även om inte frågorna finner sitt fullständiga svar i den föreliggande uppsatsen utgör de inte desto mindre intressanta tankar att ta med i den fortsatta läsningen då blicken nu riktas mot formanden av politiska rum.

Syfte och frågeställning

Enligt Lennart Lundquists modell kan problemställningar formuleras på en rad olika abstraktionsnivåer; i botten av abstraktionsmodellen är forskningsfrågan konkret i sin utformning medan den mot modellens topp blir allt mer abstrakt (Lundquist, 1993:63f). Med inspiration från Lundquists modell har jag för uppsatsen därför valt att formulera både ett empiriskt och ett teoretiskt syfte. Det teoretiska syftet befinner sig högt upp på abstraktionsstegen och genererar således en mer teoretisk förståelse av det studerade forskningsproblemet. Det empiriska syftet placerar i sin tur forskningsproblemet på en lägre abstraktionsnivå, då det är situationen så som den kommer till uttryck hos det konkreta studieobjektet som är i fokus.

⁴ Samhällsplanering innefattar flera dimensioner, vilket redogörs för i kapitel två nedan, men i uppsatsen tas sikte på den fysiska dimensionen i form av planering för den fysiska utvecklingen i kommun och region varför jag kommer att benämna det *fysisk samhällsplanering*. För att få variation i språket använts ibland dock begreppet samhällsplanering enbart liksom fysisk planering, planering och översiktsplanering. Om inget annat skrivs syftas däremot alltid på den fysiska samhällsplaneringen oavsett vilket begrepp som används.

Teoretiskt syfte

Mitt *teoretiska syfte* formuleras som att *genom en kvalitativ studie av kommunernas arbete med den fysiska samhällsplaneringen bidra till en ökad kunskap om formandet av politiska rum*. I uppsatsen är det kommunala territoriet i fokus och blicken riktas mot kommunernas fysiska samhällsplanering i form av mark- och vattenplanering inom ramen för den kommunala översiktsplanen samt kommunernas bostadsförsörjning. I en tid av statlig och regional retorik för en mer strategisk samhällsplanering, genom att kommunen ser sig i ett större och regionalt perspektiv⁵, framstår det som särskilt lämpligt att i en studie av politiska rum rikta blicken mot dessa ”hårda” frågor, då den kommunala översiktsplanen och därmed fysiska planeringen traditionellt sammanfallit med gränsen för det kommunala territoriet. För en teoretisk förståelse för hur ett politiskt rum tar form utvecklas i uppsatsen ett teoretiskt ramverk, som därefter översätts till en operationell analysmodell för en mer konkret förståelse av det studerade fenomenet.

Empiriskt syfte

Det teoretiska syftet styr i sin tur mitt *empiriska syfte*, vilket kan formuleras som *att studera och analysera inom vilken rumslig geografi de utvalda kommunernas arbete med den fysiska samhällsplaneringen äger rum*. Fokus riktas mot hur vi kan förstå att den fysiska samhällsplaneringen tar sig ett visst rumsligt uttryck. I detta innefattas en studie av (initiativ för) mellankommunala, eller med uppsatsens vokabulär gränsöverskridande, samarbeten för en gemensam översiktsplanering, liksom kommunernas syn på ett regionalt perspektiv på frågor om bostadsförsörjning samt synen på den antagna planen för regional översiktlig planering i Örebro län.

Forskningsfråga

För att leva upp till uppsatsens syften har en övergripande forskningsfråga formulerats:

- *Hur formas det politiska rum inom vilket kommunerna verkar i arbetet med den fysiska samhällsplaneringen?*

För att besvara den övergripande frågeställningen krävs dock en precisering och i uppsatsens

⁵ Med begreppet *regionalt perspektiv* avser jag i uppsatsen skrivningar i de studerade dokumenten samt utsagor från de kommunpolitiska aktörer som intervjuats som indikerar ett förhållningssätt där regionen och den regionala utvecklingen emfaseras som något betydelsefullt för den egna kommunens utveckling och något som tas hänsyn till i den fysiska planeringen.

teoretiska ramverk presenteras tre teoretiska perspektiv – governance, skalpolitik och institutionell teori – som var och ett mynnar ut i en *preciserad underfråga*. Dessa tre underfrågor kommer sedan att vara vägledande i analysen av det empiriska materialet och tillsammans ger de oss svar på den övergripande forskningsfrågan.

Tidigare forskning

Framväxten av en regionalpolitisk nivå inom samhällsorganisationen, både i Sverige och Europa, har lockat till ett omfattande forskningsintresse. I Sverige har inte minst den ojämna regionaliseringstakten – som inneburit att den regionala samhällsorganisationen skiljer sig åt över landet – och orsakerna för detta (se t.ex. Strömbom, 2003; Mörck, 2008; Lidström, 2009, 2012; Hörnström, 2010), relationen mellan stat och region (Keating, 1998; Mörck, 2008) samt demokratiska aspekter av den nya mellannivån beretts stort utrymme (t.ex. Johansson, 2004, 2005; Hammarlund, 2007; Lennartsson, 2012). I regionalismens, dvs. den politiska ideologiserings av den regionala nivåns fotspår har det däremot framhållits att mer forskning bör inriktas på att undersöka relationen mellan den regionala och kommunala nivån liksom den kommunala självstyrelsens förändringar (Johansson, 2010). Samtidigt har politikens gränsöverskridande karaktär beskrivits som mindre uppmärksam (Dannestam, 2009). Ambitionen i den föreliggande uppsatsen är därför att rikta blicken mot kommunala aktiviteter inom samhällsplaneringen för att studera och analysera dominerande rumsuppfattningar. Liknande grepp att studera politiska rum återfinns inte minst i Tove Dannestams forskning (2007, 2010), då hon undersöker hur framväxten av stadspolitik utmanar en uppfattning om traditionell lokalpolitik. Däremot har inte blicken tidigare riktats mot den kommunala samhällsplaneringen och mot bakgrund av ambitionen skapa en tydligare koppling mellan den kommunala och regionala nivån i dessa frågor får det anses vara av intresse att undersöka hur det politiska rum inom vilket kommunen verkar i den fysiska samhällsplaneringen tar sig uttryck.

Uppsatsens fortsatta disposition

Efter ovanstående inramning av uppsatsens problemformulering, syften och frågeställning följer nu ett kapitel som placerar in studien i ett kontextuellt sammanhang och som övergripande redogör för utvecklingen mot en regional rumslig planering i både Sverige och Europa. I det efterföljande kapitlet beskrivs sedan uppsatsens teoretiska ramverk, vilket tar sin utgångspunkt i tre teoretiska perspektiv – governance, skalpolitik och institutionell teori. Efter varje teoretiskt perspektiv formuleras en preciserad forskningsfråga och kapitlet avslutas med

att uppsatsens analysmodell presenteras. I det fjärde kapitlet innefattas de metodologiska överväganden som legat till grund för uppsatsen. I kapitlen fem och sex återfinns därefter en presentation samt analys av det empiriska materialet. Avslutningsvis, i kapitel sju, sker en sammanfattande diskussion och slutsatsdragningar. Här diskuteras även uppsatsens teoretiska bidrag och frågor för fortsatt forskning.

2. Perspektiv på samhällsplaneringen

För att leva upp till min ambition att studera formandet av politiska rum är det nödvändigt att kontrastera mitt val av studieobjekt med den pågående trenden för regional rumslig utvecklingsplanering, den fortgående regionaliseringsprocessen rent generellt samt retoriken för en mer strategiskt inriktad samhällsplanering, då mitt antagande är att samtliga dessa aspekter inverkar på det kommunpolitiska rummets formande. Att studera rumsliga förändringar är, som delvis framhållits, möjligt utifrån en rad infallsvinklar; ökad mellankommunal, regional och internationell samverkan, stadspolitik samt deltagande i olika former av nätverk och partnerskap är faktorer som samtliga utmanar vår förståelse av det politiska rummet (Jfr t.ex. Gossas, 2006; Nilsson, Sanders & Stubbergaard, 2007; Dannestam, 2009). Valet att rikta fokus mot den fysiska samhällsplaneringen kan dock motiveras med det faktum att kommunal översiktsplanering traditionellt sammanfallit med kommungränsen. Gränsen för det kommunala territoriet kan därför ses som ett tydligt uttryck för, och samtidigt en materialisering av, ett väl avgränsat politiskt rum. När det nu sker en utveckling mot regional översiktsplanering, liksom en politisk retorik som i ökad utsträckning fylls av önskemål om samordning mellan den fysiska planeringen och det regionala tillväxtarbetet för en mer strategisk samhällsplanering, kastas nytt ljus över det kommunala territoriet. I det följande kapitlet sätts denna utveckling, som kan skönjas i såväl Sverige som runt om i Europa, in i ett sammanhang med ambitionen att skapa en analytisk distans i min uppsats.

Den rumsliga planeringens renässans

Under senare år har det riktats ett allt större fokus mot frågor om samhällsplaneringen, både bland praktiker och forskare, och intresset för den rumsliga utvecklingen i EU har beskrivits som större än någonsin (Alden, 2006). Begreppet *samhällsplanering* kan ges flera olika innebörder och är därför inte alldeles enkelt att precisera. Engelskans *spatial planning* liksom tyskans *raumplanung* kan dock anses ligga nära den svenska betydelsen, som alltså har att

göra med hur vi planerar för den rumsliga utvecklingen av vårt samhälle. Genom att tala om rumslig planering innefattas mer än en strikt *fysisk* planering, dvs. rummet bör inte enbart uppfattas som något fysiskt utan även som något *socialt*. Rummet bör med andra ord betraktas ur ett relationellt perspektiv, där rummet utgör en arena för interaktion mellan individer och strukturer (Lefebvre, 1991). Med en sådan ansats innefattar samhällsplaneringen såväl fysiska som ekonomiska, sociala och miljömässiga aspekter. Samhällsplanering är därmed att betrakta som en tvärssektoriell aktivitet, där skilda samhällsdiscipliner möts och verkar.

Även om intresset för planeringsfrågor riktas mot alla samhällsnivåer är det den regionala nivån som beretts störst utrymme och det har t.o.m. kommit att talas om "*the revival of regional planning*" (Alden, 2006). Intresset för en rumslig utvecklingsplanering inom EU går tillbaka ända till 60-talet men det var först med EU-kommissionens policydokument Europe 2000 (COM (90) 544) och Europe 2000+ (COM (94) 354) från 1990 respektive 1994 som det började talas om en mer strategisk planering för medlemsländernas markanvändning (Internet 3). Den verkliga milstolpen i denna utveckling är dock European Spatial Development Perspective (ESDP) som antogs av EU:s medlemsländer under 1999 (sv. Europeiska regionala utvecklingsperspektivet). ESDP är ett informellt, dvs. icke-bindande, policydokument och bör betraktas som en vision och ett ramverk till vägledning för EU:s territoriella utveckling (ESDP, 1999:11). Samtidigt har ESDP betraktats som något av ett nytt planerings-metodologiskt paradigm, då det på ett tydligt sätt lyfter fram en koppling mellan den fysiska planeringen och det regionala tillväxtarbetet (Alden, 2006).⁶ ESDP har även varit en stor influens i det svenska planeringsarbetet. I sitt slutbetänkande om en ny plan- och bygglagstiftning framhöll kommittén att ESDP medfört en utveckling mot nya arbetssätt i den kommunala översiktsplaneringen (SOU 2005:77, s. 162). Kommittén gjorde också bedömningen att "*Sveriges deltagande i det europeiska planeringssamarbetet har bidragit till att det utvecklats en större medvetenhet om sambanden mellan fysisk planering och arbetet med regional utveckling*" (Ibid, s. 390). Samarbetet kombinerar och utvecklar med andra ord två kompetensområden som traditionellt varit åtskilda i Sverige, nämligen fysisk planering och regionalpolitik (Ibid, s. 391).

⁶ Den territoriella utvecklingen har fortsatt stort fokus inom EU. Som exempel kan nämnas att unionen under 2007 antog den Territoriella agendan för Europeiska Unionen (TAEU), som reviderades 2011 och ledde till antagandet av den Territoriella agendan för den Europeiska Unionen 2020 (TA2020). TA2020 bygger på principen att det behövs en integrerad och tvärssektoriell ansats för att uppnå en hållbar territoriell utveckling inom EU.

Det övergripande ansvaret för den fysiska planeringen både i Sverige och i många andra länder i Europa har traditionellt legat hos den lokala nivån, med inslag av mer eller mindre involvering från staten (Alden, 2006; Nordregio, 2012). Med utvecklingen mot en rumslig regional planering har det därför kommit att talas i termer av att det lokala ”patentet” på fysisk planering har börjat luckras upp (Altes, 2006:309). För att verkligen förstå intresset för rumslig planering på regional nivå måste vi dock ta hänsyn till den politiska övertygelsen om regionen som nyckel till ekonomisk tillväxt och utveckling, vilket kan illustreras genom följande passus:

The re-emergence of regionalism on the policy agenda has been linked closely to the rise of a new regional economic geography, which suggests that regions and regional networking can help to generate economic innovation, competitiveness and prosperity [...]. It helps to explain why regional planning needs to exist at all and why the ”region” has become the key spatial unit in terms of planning policies and programmes (Alden, 2006:209f)

Med utgångspunkt i regionalismen – en ideologisering av regionen som politisk nivå – och den s.k. nya ekonomiska geografin (NEG)⁷ har regionen med andra ord fått axla ett allt större ansvar i rollen som möjliggörare för samhällsutvecklingen. Utmärkande är en tro, liksom en förväntan, på att regionen har förmåga att själv mobilisera sina (endogena) resurser för att skapa ekonomisk utveckling och tillväxt (Lidström, 2007:500ff).

Mer än bara mark- och vattenplanering

Parallellt med en ökad tilltro till den regionala nivån som ekonomisk framgångsfaktor har det också skett ett skifte i synen på den fysiska planeringen; från en tidigare inriktning mot traditionell markanvändning till en allt mer dynamisk och proaktiv approach i syftet att guida den rumsliga samhällsförändringen (Alden, 2006). Fram träder då en samhällsplanering som är mer strategisk och tillväxtorienterad i sin karaktär. Denna utveckling har varit särskilt tydlig i Storbritannien och Nederländerna sedan början av 2000-talet (Alden, 2006; Elcock, 2008; Altes, 2006). I Storbritannien framfördes bl.a. ett statligt krav på att det brittiska planeringssystemet behövde åta sig en bredare roll än bara markplanering samt skapa en

⁷ Den nya ekonomiska geografin är att betrakta som ett analytiskt ramverk och presenterades av Paul Krugman i början av 1990-talet för att förklara uppkomsten av agglomerationer inom en given geografisk plats. Vad NEG tar sikte på är med andra ord sambandet mellan en geografisk plats och den ekonomiska utvecklingen (Fujita & Krugman, 2004).

tydligare koppling till nationella, regionala och lokala ekonomiska utvecklingsstrategier och policys (Alden, 2006:213). Ett talande exempel är Wales Spatial Plan som lanserades 2004, vari frågan vad spatial, dvs. rumslig, planering är adresserades explicit:

[a] defining characteristic of spatial planning is that it offers a fundamental change in the way we think about planning, and provides new ways of doing things. Planning is no longer regarded as just a regulatory and bureaucratic process: it has galvanized people to change places, and has become a core activity of government” (Alden, 2006:217).

Vad skrivningen signalerar rent konkret är hur synen på planeringsverktyget har förändrats; mark- och vattenplanering handlar inte längre bara om en byråkratisk process där var sak ges sin plats utan planeringen har blivit ett mycket mer strategiskt verktyg för förändring. Liknande tongångar återfinns även i Sverige under denna tidsperiod, då regeringen i propositionen för en ny plan- och bygglagstiftning framhöll vikten av en mer strategisk funktion för den kommunala översiktsplanen (Prop. 2009/10:170, närmare redogörelse nedan).

Rumslig utvecklingsplanering på svenska

Utvecklingen mot en ökad betydelse för rumslig planering på regional nivå som ett led i en mer strategisk samhällsplanering har gjort sig gällande även i Sverige, men för att förstå denna utveckling följer inledningsvis en kort genomgång av den regionala nivåns framväxt i den svenska samhällsorganisationen. Därefter beskrivs utvecklingen mot en mer strategisk samhällsplanering liksom retoriken kring de kommunala administrativa gränserna och avslutningsvis ges en kort bild över hur diskursen för den rumsliga utvecklingsplaneringen formeras på statlig nivå idag.

Från statligt till regionalt ansvar för den regionala utvecklingen

I Sverige har regionalpolitiken traditionellt karaktäriserats av en länsförvaltningsmodell genom ett statligt ansvar för den regionala utvecklingsplaneringen; politiken utformades på central nivå med målsättningen om en utjämnande effekt mellan svaga och starka regioner och det huvudsakliga implementeringsansvaret vilade på länsstyrelserna (Johansson, 2010; Mitander, 2012). Med den regionaliseringsvåg som svepte över Europa under inledningen av 1990-talet började det statliga ansvaret för den regionala utvecklingen så sakteligen att

omvärderas även i Sverige. En gradvis förflyttning av ansvaret för den regionala utvecklingen från statlig nivå till regionerna själva tog nu sin början. Diskussionerna om den regionala mellannivån i Sverige går visserligen tillbaka ända till efterkrigstiden men det var först med Regionutredningens förslag i juni 1992 (SOU 1992:63), om den framtida regionstrukturen, som en verklig förändringsprocess tog fart. I betänkandet presenterades tre förslag för en framtida regional samhällsorganisation; fortsatt *statligt regionalt ansvar* genom länsstyrelserna, *regionalt folkstyre* i form av självstyrande och direktvalda regionala organ samt *kommuner i samverkan*, som innebar en avveckling av landstingen och mer ansvar för kommunerna över den regionala utvecklingen (Johansson, 2004:23ff).

Något beslut fattades inte efter Regionutredningens förslag men däremot tillsattes en ny parlamentarisk utredning – Regionberedningen – med uppdrag att arbeta fram mer konkreta förslag för den regionala indelningen. Mot bakgrund av Regionberedningens slutbetänkande från 1995 (SOU 1995:27) samt efterföljande riksdagsbeslut under 1996-97 bildades två nya län i Sverige; Skåne och Västra Götaland.⁸ Samtidigt inleddes en försöksverksamhet för den regionala utvecklingspolitiken genom en ny regional samhällsorganisation i Skåne, Västra Götaland, Kalmar län och på Gotland (Johansson, 2004; Mörck, 2008). Organisationen för regionförsöken skilde sig däremot åt i de fyra länen. I Skåne och Västra Götaland ansvarade en direktvald regionfullmäktige för den regionala utvecklingen, medan ansvaret i Kalmar län låg hos ett indirekt valt kommunalförbund. På Gotland var det kommunen som övertog det regionala utvecklingsansvaret.⁹

I takt med försöksverksamheten i de fyra länen visade även övriga delar i landet intresse för att ta över ansvaret för den regionala utvecklingen och på så sätt stärka det regionala självstyret. Efter förslag i regeringens proposition (prop. 2001/02:7) beslutade därför riksdagen under 2002 om att ge möjligheten till samtliga län i Sverige att ta över det regionala utvecklingsansvaret enligt modellen i Kalmar, dvs. genom indirekt valda kommunalförbund (benämnt kommunala samverkansorgan) (Johansson, 2004; Mörck, 2008).¹⁰ Mobiliseringen underifrån möttes samtidigt av en statlig politisk retorik som allt mer förespråkade ett ökat

⁸ Västra Götalands län är en sammanslagning av Skaraborgs län, Göteborgs och Bohus län samt Älvsborgs län. Kommunerna Habo och Mullsjö, som tidigare ingick som en del i Skaraborgs län, övergick i samband med sammanslagningen till Jönköpings län. Skåne län är en sammanslagning av länen Malmöhus och Kristianstad.

⁹ 2009 beslutades att försöksverksamheten i Skåne, Västra Götaland och Gotland skulle permanentas och dessa län är nu direktvalda självstyrande regionala utvecklingsorgan. Under 2009 blev även Halland ett direktvalt självstyrande organ, medan Kalmar avbröt sin försöksverksamhet. I Kalmar är det nu därför ett kommunalt samverkansorgan som har det regionala utvecklingsansvaret i länet. De direktvalda organen i Skåne, Västra Götaland, Halland och Gotland benämns *regionkommuner* (SOU 2007:10, s. 189) och i en DN-artikel gav regeringen i januari 2009 (DN, 2009-01-28) beskedet att regionkommuner är den framtida svenska modellen för den regionala organiseringen.

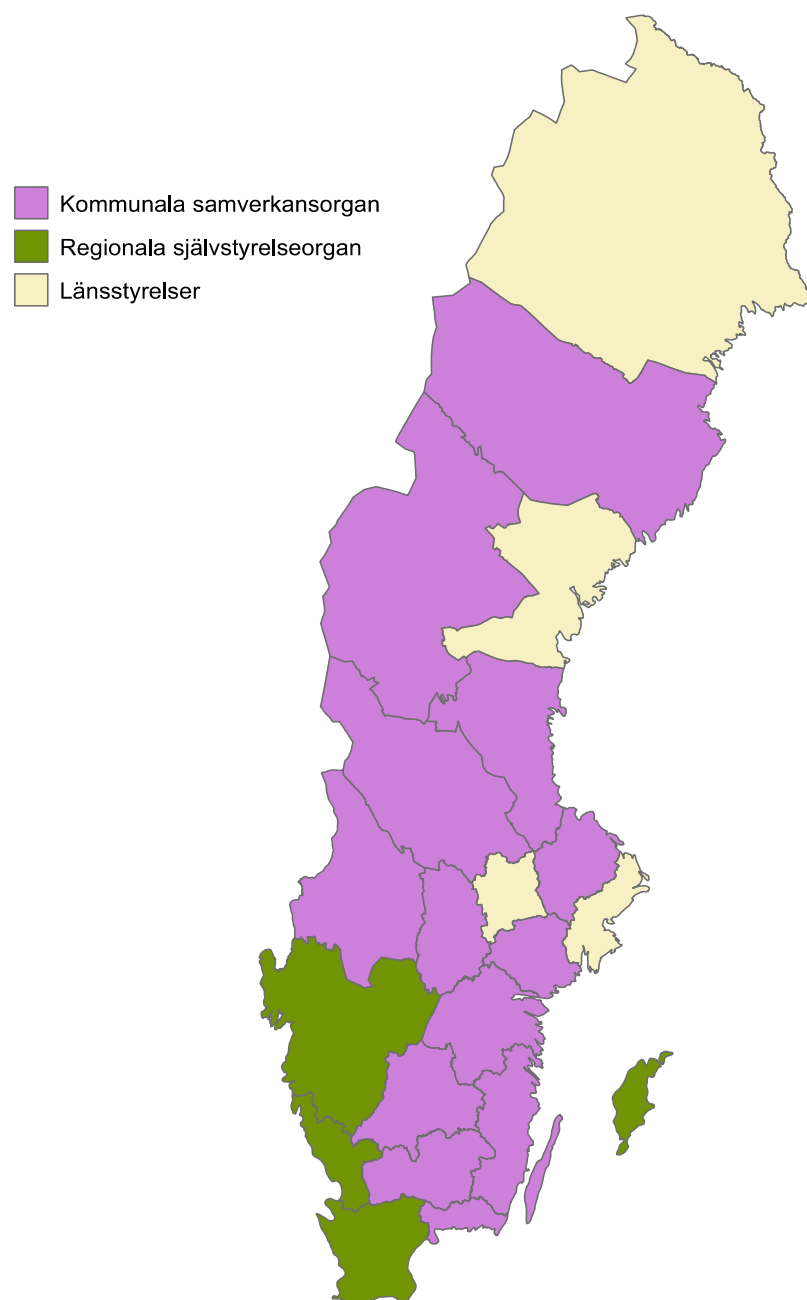
¹⁰ För en detaljerad läsning om den svenska regionaliseringsprocessen se Mörck, 2008:21ff.

regionalt inflytande. Tron på en statlig omfördelningspolitik för att utjämna landets regionala skillnader hade på allvar börjat svalna och den regionala nivån betraktades som en bättre lämpad aktör för att generera ekonomisk tillväxt och utveckling. Den kanske tydligaste signalen för detta var sammanslagningen av den tidigare regionalpolitiken och delområdet regional näringspolitik inom näringspolitiken. Genom sammanslagningen skapades ett nytt politikområde – regional utvecklingspolitik – som omfattade alla delar av landet och inte, som tidigare, utvalda stödområden (Prop. 2001/02:4).¹¹

Den svenska regionaliseringsprocessen är långt ifrån avslutad med resultatet att det idag existerar tre olika modeller för vilket organ som har det regionala tillväxtansvaret inom länet; kommunala samverkansorgan, regionala självstyrelseorgan (med egen beskattningsrätt) samt fortsatt statligt ansvar i form av länsstyrelsen. Det innebär med andra ord att samtliga tre förslag som presenterades i Regionutredningens betänkande för tjugo år sedan i dag finns i bruk och att någon enhetlig svensk regionstruktur ännu inte har åstadkommit (se figur 1 nedan). Ytterligare förändringar i den regionala organisationsstrukturen är samtidigt med största sannolikhet att vänta. Den 17 december 2012 presenterades slutbetänkandet av Utredningen om statens regionala förvaltning, där det bl.a. föreslogs att de kommunala samverkansorganen bör avskaffas och att det regionala utvecklingsansvaret i stället övergår till landstingen, i likhet med modellen regionala självstyrelseorgan (SOU 2012:81, s. 159ff).

¹¹ I budgetpropositionen för 2008 (prop 2007/08:1, utg.omr. 19) beslutades om en regional *tillväxt*politik, att jämföra med den tidigare regionala *utvecklings*politiken, med avsikten att ge politikområdet tydligare tillväxtfokus. I dag benämns politikområdet med andra ord regional tillväxtpolitik.

Figur 1. Karta över ansvarsindelningen för det regionala tillväxtarbetet



Källa: Boverket, 2011

En mer strategisk samhällsplanering

Parallellt med den svenska regionaliseringsprocessen pågick diskussioner om den fysiska planeringens framtida utformning och under 2002 tillkallade regeringen en parlamentarisk kommitté med uppdrag att se över plan- och bygglagstiftningen. Bakgrunden var bl.a. förändringar i kommunernas befolkningsunderlag; såväl åldrande som krympande och ökande befolkning i kommunerna, ekonomins internationalisering samt utvecklingen mot *"en vitalisering av arbetet med utvecklingsfrågor på regional och lokal nivå"*. Samtidigt identifierades betydelsen av samverkan över sektorsgränser och större geografiska områden som en insikt i ökande (Dir. 2002:97 s. 14). Sammantaget ansågs detta medföra förändrade villkor för den fysiska planeringen och byggandet, varför en översyn av plan- och bygglagen ansågs nödvändig. Enligt direktivet uppmanades kommittén bl.a. till att undersöka möjligheterna för plan- och bygglagstiftningen att anpassas till den regionala utvecklingen, undersöka möjligheterna att stimulera en ökad kommunal och regional samverkan samt att lagstiftningen *"bör säkerställa att den kommunala planeringen på ett bättre sätt tar hand om nationella, regionala och mellankommunala frågor och mål"* (Ibid, s. 11ff). I sitt slutbetänkande föreslog också kommittén en mer strategisk inriktning för de kommunala översiktsplanerna (ÖP) genom lagkrav på en tydligare koppling mellan ÖP och andra program och strategier på såväl nationell som regional nivå (SOU 2005:77 s. 30). Denna inställning delades även av regeringen i den efterföljande propositionen (prop. 2009/10:170 s. 171) och i den nya plan- och bygglagen (Plan- och bygglag (2010:900)) stadgas nu att av översiktsplanen ska framgå *"hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen"* (3 kap, 5 §, 4 p.). Under senare år har särskilt en tydligare koppling mellan kommunernas översiktsplaner och de regionala utvecklingsprogrammen/strategierna eftersträfvats.¹²

Fysisk planering och det kommunala planmonopolet

För att kontextualisera den statliga önskan om en mer strategisk inriktning för kommunernas översiktsplanering bör några ord nämnas om det kommunala ansvaret för den fysiska planeringen. I Sverige är det nämligen traditionellt kommunerna som har ansvaret för den

¹² Enligt förordningen ska det organ som innehar ansvaret för det regionala tillväxtarbetet i varje län utarbeta ett regionalt utvecklingsprogram (RUP). RUP ska utgöra en samlad strategi för ett eller flera läns tillväxtarbete och ligger till grund för regionala strukturfondsprogram, territoriella program, regionala tillväxtprogram (RTP) samt andra relevanta regionala program och insatser. RUP innefattar t.ex. strategier för entreprenörskap, näringslivsfrågor och kompetensförsörjning.

fysiska planeringen, vilket tar sig uttryck genom det kommunala planmonopolet – dvs. kommunernas politiska makt över mark- och vattenanvändningen – som har ansetts utgöra en av den kommunala självstyrelsens grundbultar (Sundin, 1991:173). I grunden består det kommunala planmonopolet i att varje kommun tar fram en aktuell och kommunomfattande översiktsplan (ÖP) (Plan- och bygglag (2010:900), 3 kap, 1 §). Den kommunala översiktsplanen ska vara vägledande för beslut om användningen av mark- och vattenområden samt hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras (PBL, 3 kap, 2 §). Vad som t.ex. avses är var nya bostadsområden ska byggas eller befintlig bebyggelse förtätas samt var nya industrier, företag eller vindkraftverk ska lokaliseras. Översiktsplanen är däremot inte juridiskt bindande och kan beskrivas som en ”avsiktsförklaring” för den fysiska miljön samt innehållande en vision om kommunens framtida utveckling (Internet 4).

Utvecklingen mot en mer strategisk samhällsplanering kan samtidigt kontrasteras med den mer rationalistiska planeringsfilosofi som låg till grund för den svenska bygglagstiftningen mellan 1947-1987. Under denna tidsepok präglades planeringsprocessen av ett rationellt planmässigt samhällsbyggande, likt den beskrivna markanvändningsfilosofin ovan, för att styra den långsiktiga bebyggelseutvecklingen. Med den nya bygglagstiftningen som trädde i kraft 1 juli 1987 hade den rationalistiska tanken däremot övergivits och den dominerande synen var i stället att den fysiska strukturen skulle växa fram genom en mer förhandlingsinriktad process, där samhällsbyggandet tog form efter förhandling mellan olika intressenter (Sundin, 191:176ff).¹³ Även om stegen mellan 1987 och 2010 års bygglagstiftning är otaliga illustrerar den nya lagstiftningen trots allt en fortsatt strävan från en rationalistisk samhällsplanering mot en mer strategisk dito, där kommunerna önskas tänka i större och regionala perspektiv.

Administrativa gränser och regionförstoring

Behovet av en kommunal och regional samordning, liksom interkommunal samverkan, inom den fysiska planeringen går också att spåra i retoriken för s.k. *regionförstoring*, vilket kan beskrivas som en ”*process som innebär att regioner utvidgas geografiskt genom att mindre regioner knyts samman*” (Tillväxtanalys, 2011:12).¹⁴ Vad som åsyftas är människors

¹³ Ett övergripande politiskt syfte med den nya PBL från 1987 var samtidigt att öka det kommunala inflytandet över planläggning och utvecklingen av den lokala miljön och därför begränsa statens kontroll. Denna begränsning i den statliga kontrollen innefattade bl.a. att länsstyrelserna förlorade sin rätt till överprövning av detaljplaner (Sundin, 1991:179).

¹⁴ Begreppet region är minst sagt mångtydigt. När jag i uppsatsen beskriver den regionala utvecklingen är det regionen som en organisatorisk samhällsnivå, mellan stat och kommun, som jag åsyftar (Gidlund & Sörlin, 1993:168). En sådan syn tar fasta på regionen som en *administrativ* enhet. I beskrivningen av regionförstoring

pendlingsmönster, där arbetspendling över kommungränser ger upphov till s.k. *lokala arbetsmarknader* (LA-regioner).¹⁵ I Sverige började vi under 1980-talet att mäta regionförstoringen på kommunnivå med hjälp av pendlingsstatistik och utvecklingen har gått i riktningen färre lokala arbetsmarknader, som i stället har växt i omfång. Den kommunala planeringen sträcker sig visserligen rent juridiskt till det kommunala territoriets gränser, då det är kommunen som en administrativ enhet som sätter ramarna för dess befogenheter.¹⁶ Utvecklingen mot färre och större arbetsmarknadsregioner har dock skapat förändrade förutsättningar för den kommunala planeringen eftersom de lokala arbetsmarknadsregionerna inte följer kommungränser, vilket också synliggjordes i Ansvarskommitténs slutrapport om strukturen och ansvarsfördelningen inom samhällsorganisationen:

Flera faktorer har lett till att den regionala nivån tillmäts särskild betydelse i tillväxt- och utvecklingspolitiken och att sträva efter ökat regionalt självstyre har blivit så starkt. Människors tilltagande rörlighet har inneburit att lokala arbetsmarknader vuxit och flätats in i varandra, den företeelse som brukar kallas regionförstoring. Det ställer krav på ett betydligt vidare perspektiv än den enskilda kommunen för att planera infrastruktur och kollektivtrafik, utbildning och kultur och andra samhälleliga insatser som avgör regionens dragningskraft på människor och företag (SOU 2007:10, s. 179).

Synen på administrativa gränser och den kommunala indelningen som i vissa fall problematisk är däremot långt ifrån ny. I sin avhandling om kommunal samverkan och statlig nätverksstyrning identifierar Markus Gossas tre reformperioder i detta avseende: (i) *kommunalförbundens tid (1919-1945 ca)*, som möjliggjorde ökad samverkan mellan kommunerna i olika frågor. Perioden innebar en mer flexibel syn på det kommunala

åsyftas däremot regionen som ett geografiskt område och tar då formen av en *funktionell* enhet. En funktionell region kan beskrivas som ett område "som hålls samman av starka inre samband" (Tillväxtanalys, 2011:12), vilket exempelvis kan vara en lokal arbetsmarknadsregion (LA-region). Synen på den funktionella regionen är därmed flexibel, till skillnad från den administrativa regionen, och förändras allteftersom människors livsmönster förändras.

¹⁵ LA-regioner är den indelning som SCB använder. Dåvarande Nutek (i dag Tillväxtverket) tog även fram ett mått på s.k. *funktionella analysregioner* (FA-regioner), vilket beskrivs som "en framskrivning av LA-regioner [och därför kan ses som en] presentation av hur det antas att LA-regionerna ska växa på sikt, [liksom att detta därmed innebär] att FA-regionerna är resultatet av en regionförstoring av funktionella regioner" (Tillväxtanalys, 2011:12). I dag finns det 75 LA-regioner medan FA-regionerna är 72 till antalet.

¹⁶ Kommunernas befogenheter regleras i 2 kap. Kommunallag (1991:900) och av 2 kap, 2 § framgår att kommuner och landsting "får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan".

territoriet, där brister i den kommunala indelningen kunde åtgärdas genom samverkan; (ii) framväxten av *enhetliga kommuner (1945-1975 ca)*. Den tidigare flexibla synen på kommungränsen byttes mot en syn på kommunalförbund och samverkan som något problematiskt ur både effektivitets- och självstyrelsesynpunkt. I stället var parollen en ny kommunal indelning i form av större kommuner med högre administrativ kapacitet, som ansågs göra samverkan överflödigt¹⁷; och slutligen (iii) *lokaliseringsprincipens upplösning (1976-2002 ca)*, då intresset för kommunsamverkan väcks på nytt från statligt håll. Under denna reformperiod svepte en decentraliseringsvåg över Sverige med ökad organisatorisk frihet för kommunerna som följd liksom fler ansvarsområden, varför den tidigare flexibla synen på kommungränsen på nytt fick fäste. Kommunsamverkan betraktades som en framgångsfaktor för effektivitet och utveckling samt för att klara välfärdsåtagandet, såväl som argument för att slippa nya kommunsammanslagningar (Gossas, 2006:59ff). Den beskrivna retoriken ovan om en mer strategisk samhällsplanering kan sägas vittna om en fortsatt legitimering för kommunen som en flexibel enhet.

Mot en regional rumslig utvecklingsplanering

Medan den regionala planeringsnivån har en relativt framträdande roll i många europeiska länder saknar Sverige en övergripande fysisk planering på såväl nationell som regional nivå.¹⁸ Samtidigt beskrivs, som jag redan varit inne på, kopplingen mellan den fysiska planeringen och det ekonomiska utvecklingsarbetet i Sverige som svagt (Prop. 2012/13:1, utg.omr.18, s. 28; Boverket, 2011a; Nordregio, 2012). Förklarande orsak till detta är bl.a. de kommunala översiktsplanernas bristande aktualitet – många är från början av 1990-talet¹⁹ – och ensidiga fokus på den fysiska utvecklingen i kommunen, liksom i avsaknad av en mer strategisk

¹⁷ Den s.k. storkommunreform som då inleddes under början av 1950-talet innebar en halvering av antalet kommuner från över 2500 till ca 1000. Den efterföljande kommunblocksreformen mellan åren 1963-74 innebar en ytterligare minskning från 1006 till 278 kommuner. I dagsläget finns det 290 kommuner i Sverige.

¹⁸ Det kan dock påpekas att i regleringsbrevet för 2011 fick Boverket i uppdrag att sammanställa "*de olika nationella mål, planer och program som statsmakterna lagt fast inom olika politikområden*" och som bl.a. kan avse mål om "*miljö, folkhälsa, bostäder, jämställdhet, transporter, tillgänglighet, klimat, energi, näringsliv, naturvård, regional utveckling, kultur och konkurrens*" (Miljödepartementet, 2010). Sammanställningen skulle bl.a. ligga till grund för en "*Vision för Sverige – 2025*". Syftet med visionen är att "*utifrån de runt etthundra nationella mål som på ett eller annat sätt rör fysisk samhällsplanering forma bilder av framtiden, var Sverige bör vara år 2025 för att nå de satta målen för ett hållbart samhälle till år 2050*" (Internet 5). Ett liknande initiativ presenterades dessutom av Boverket under 1994: "*Sverige 2009 – förslag till vision*", som utgjorde ett rumsligt framtidsperspektiv och behandlade frågor om bebyggelseutveckling, kommunikationer, markanvändning och miljö.

¹⁹ Enligt Boverkets uppsiktsrapport för 2010 framgår att 97 av Sveriges 290 kommuner har en gällande översiktsplan från 1990-talet och i rapporten menar man att dessa på ett aktuellt sätt knappast kan sägas "*ge uttryck för vare sig kommunens egna intressen eller statens intressen*". Ca 45 procent av landets kommuner har en ÖP från åren 2000-2006 och ca 22 procent har en ÖP från 2007-2010 (Boverket, 2011b:15f). Observera dock att siffrorna är från 2010 och därmed inte innefattar eventuellt antagna översiktsplaner från 2011 och 2012.

utblick. Det regionala utvecklingsprogrammet (RUP) anses fylla en viktig funktion som forum för att lyfta fram och aktualisera regionala frågeställningar. Däremot har de inte ansetts utgöra ett tillräckligt underlag för den kommunala planeringen, då de primärt är ekonomiskt- och tillväxtorienterade i sin karaktär och traditionellt saknar en fysisk dimension (Boverket, 2011a:50).

Som nämnts tidigare gör människors förändrade levnadsmönster, ökad pendling och förbättrad tillgänglighet att allt fler planeringsfrågor också får verkningar som sträcker sig över kommungränserna, varför det beskrivna glappet mellan den fysiska planeringen och det regionala tillväxtarbetet har ansetts utgöra ett problem av vikt att överbrygga (Boverket, 2011a). Här har regional översiktlig planering (RÖP) kommit att betraktas som ett lämpligt medel och så sent som i budgetpropositionen för 2013 framhåller regeringen att *”[b]ehovet av en geografisk fysisk dimension i det regionala tillväxtarbetet har ökat”* (Prop. 2012/13:1, Utg.omr.18, s. 54). Under 2012 gav regeringen samtidigt i uppdrag till Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) *”att analysera potentialen och identifiera utvecklingsbehov för en ökad samverkan mellan de regionala utvecklingsprogrammen och kommunernas översiktsplaner bl.a. för att effektivisera de offentliga insatserna”*. Detta då regeringen bedömer att den *”fysiska planeringen har betydelse för en hållbar regional tillväxt”* (Näringsdepartementet, 2011, uppdrag 8).²⁰ I Boverkets rapport noteras vidare att såväl kommunala som regionala företrädare i ökad utsträckning börjat beakta mellankommunala och regionala perspektiv i planeringen liksom att de sker ett ökat vertikalt utbyte mellan kommun och region i arbetet med planeringsfrågor. Som ett resultat av detta har det regionalt tillväxtansvariga organet i flera län påbörjat ett arbete med att sätta in det regionala tillväxtarbetet i ett rumsligt sammanhang, bl.a. med ambitionen att underlätta förståelsen för kommunens roll i regionen. I det här arbetet lyfter då Boverket fram de tre storstadsregionerna samt Örebro län som föregångare (Boverket, 2011a:49ff). Den rumsliga planeringen ska därmed skapa en regional överblick för en mer strategisk planering av bl.a. kommunikationer, lokaliseringar av industrier, vindkraftverk och bostäder.

Kapitelsammanfattning

Avsikten med det här kapitlet har varit att ge en grundläggande bild av det ökade intresset för regional rumslig utvecklingsplanering som framträder i både Sverige och runt om i Europa för

²⁰ Analysen ska omfatta samtliga dimensioner av hållbar tillväxt. Uppdraget ska ske efter samråd med Tillväxtverket och Boverket och redovisas senast den 28 februari 2013.

att på så sätt bygga upp en förståelse för uppsatsens intentioner. Utvecklingen tycks gå i riktningen att den regionala samhällsnivån hamnar allt mer i fokus och att fler frågor ges en regional dimension och lösning. Oundvikligen blir det då intressant att fråga sig vad detta innebär för den kommunala nivån, vars planmonopol traditionellt haft det kommunala territoriet i fokus och där retoriken för ett strategiskt och regionalt hänsynstagande i planarbetet utmanar bilden av kommunen som en väl avgränsad politiskadministrativ enhet. Det är också denna bild som utgör uppsatsens fortsatta fokus.

3. Teoretiskt ramverk: governance, skala och institutioner

I följande kapitel beskrivs uppsatsens teoretiska ramverk, vilket i sin tur ligger till grund för den analysmodell som presenteras mot slutet av kapitlet och som ska bidra till vår förståelse av uppsatsens empiriska material. Övergripande tema för uppsatsen är det politiska rummet, med siktet inställt på det kommunala territoriet, men någon allmängiltig teori som hjälper oss förklara och förstå det politiska rummets formande finns däremot inte att tillgå. Inledningsvis tar jag därför min utgångspunkt i den under senare år allt mer framträdande governance-forskningen som lägger ett teoretiskt raster över hur vi kan förstå uppkomsten av nya politiska rum. Det är på sätt och vis missvisande att tala i termer om *ett* politiskt rum utan min förståelse av det politiska rummet är att det finns *flera olika* politiska rum. När jag refererar till en government-baserad syn på det politiska rummet åsyftar jag en historisk politikuppfattning där politiken sågs som rumsligt avgränsad och tydligt och hierarkiskt ordnad. Framväxten av, eller kanske snarare formandet av, nya politiska rum symboliserar i uppsatsen hur den traditionella rumsuppfattningen utmanas och där politiken äger rum under delvis nya former och inom nya rumsliga geografier. Enligt detta governance-baserade perspektiv ändrar alltså det politiska rummet karaktär och nya rum växer fram.

För att göra det empiriska materialet rättvisa räcker det dock inte att stanna vid teorier om governance. Governance förklarar bara hur vi ska förstå var och hur politik görs. För att förstå inom vilken rumslig geografi den kommunala samhällsplaneringen tar sig uttryck och varför och på så sätt besvara frågan hur det politiska rummet formas krävs därför ytterligare teoretiska perspektiv. Här har skalpolitik och institutionell teoribildning fått vara vägledande.

Ett politiskt rum i förändring – från government till governance?

Governance är ett flitigt förekommande begrepp inom såväl statsvetenskapen som förvaltningsforskningen och används ofta i kontrast till begreppet *government* för att illustrera en förändrad samhällsstyrning; en tidigare hierarkisk statlig styrning (*government*) har utvecklats till en mycket mer komplex samhällsstyrning där fler aktörer än stat och kommun är involverade i politikens utformande (*governance*) (Kjaer, 2004: kap 1-2). Primärt åsyftas en gränsöverskridande interaktion och samarbete mellan den offentliga och privata samt den ideella sektorn och med en svensk begreppsapparat har utvecklingen beskrivits som ”*från centralstyrning till interaktiv samhällsstyrning*” (Hedlund & Montin, 2009:7). Synen på *government* och *governance* kan alltså förstås som två stadier, som beskriver en övergång från en hierarkiskt betonad policyprocess till en mer komplex styrning av det offentliga rummet. Samtidigt är det viktigt att betona att ett *government*-baserat synsätt på politikens utformande på intet sätt har spelat ut sin roll liksom att de två synsätten mycket väl kan existera parallellt och att de båda har empirisk relevans.

Ett ensidigt fokus på samhällsstyrningens horisontella dimension räcker dock inte för att studera relationer mellan politikens olika nivåindelningar och här fyller då *multilevel-governance* (sv. *flernivåstyrning*) en analytisk funktion. Begreppet *multilevel-governance* etablerades inom *governance*-forskningen under 1990-talet i ett försök att fånga den förändrade relationen mellan olika territoriella samhällsnivåer inom EU. Med en sådan ansats kompletteras det horisontella perspektivet på samhällsstyrning med ett vertikalt perspektiv och blir till *flernivåstyrning*, med fokus på relationen mellan olika politiska nivåer; bl.a. EU, nation, region och kommun (Loughlin, 2007).²¹ Liesbet Hooghe och Gary Marks beskriver vad som i det närmaste kan betraktas som två idealtyper av hur vi kan förstå denna *flernivåstyrning*; den ena benämnt som *Type I Governance* och den andra som *Type II Governance*. Med utgångspunkt i federalismen tar typ I *governance* fasta på att styrning fortfarande sker i hierarkiska, tydliga och fasta samhällsnivåer:

[Type I governance] is concerned with power sharing among a limited number of governments operating at just a few levels. The main thrust of federalism in the context of the national state is the relationship between central government and a *tier of non-overlapping sub-national governments*. The unit of analysis is the

²¹ Ursprungligen syftade begreppet till att analysera nationernas förändrade roll mot bakgrund av EU:s fokus på den subnationella arenan (regionen) genom sin regionalpolitik och tillhörande strukturfonder för regional utveckling (Loughlin, 2007).

individual government, rather than the individual policy. (Hooghe & Marks 2001: 5, min betoning).

Enligt ett sådant synsätt betraktas staten fortsatt som en maktaktör, men understödd av aktörer från ett fåtal och väl avgränsade samhällsnivåer. Här avses då t.ex. en federal eller lokal nivå samt privat och ideell sektor (Ibid, s. 6). Med uppsatsens rumsliga förståelse skulle ett sådant perspektiv på kommunen som ett politiskt rum innebära en syn på kommunen som en väl avgränsad politisk enhet, utan överlappande åtaganden och där interaktion med andra aktörer inte tillmätts någon större betydelse för den kommunala politiken; mellankommunalt samarbete i den fysiska planeringen skulle med andra ord inte vara särskilt vanligt förekommande. Typ II governance utgör i sin tur en mer flexibel form av styrning och tar sikte på att de olika nivåerna flyter ihop med varandra (Ibid, s 8) Enligt detta synsätt beskrivs multilevel-governance som:

...one in which the number of jurisdictions is vast, rather than limited; in which jurisdictions are not aligned on just a few levels, but operate at *diverse territorial scales*; in which *jurisdictions are functionally specific* rather than multi-task; and where *jurisdictions are intended to be flexible* rather than fixed (Hooghe & Marks 2001:7, min betoning).

Med ett typ II-perspektiv framträder med andra ord en samhällsstyrning präglad av fler jurisdiktioner, eller med uppsatsens begreppsapparat politiska rum, på en rad nivåer; sektorsövergripande och inom varierande geografisk kontext. Flexibiliteten detta synsätt medger en förståelse för politik som något funktionellt och anpassningsbart; det är med andra ord inte den politiska nivån som är i fokus för analysen utan det individuella policyproblemet (Hooghe & Marks, 2001:14). Med referens till Gustavsson skulle det kunna beskrivas som att "[...] typ II är inriktad mot att hitta det effektivaste sättet att lösa ett visst problem" (2008:112). Med uppsatsens studieobjekt som exempel skulle då detta perspektiv innebära en mycket mer flexibel syn på kommunen som ett politiskt rum, där överlappande processer och projekt som sträcker sig över kommungränsen ständigt försiggår; kommunen är inte en isolerad enhet utan politiken formas i stor utsträckning genom interaktionen med andra aktörer. Skillnaden mellan de två typerna av multilevel governance handlar med andra ord till stor del om varierande intresse för, eller kanske snarare graden av, interaktion med andra aktörer i utformandet av politiken.

Governance har dessutom kommit att betraktas som synonymt med *nätverksstyrning*. Genom att ta sikte på begreppet nätverk åskådliggörs hur policyprocesser allt mer koordineras och styrs i nätverksliknande former. Det gränsöverskridande samarbetet tar sig med andra ord uttryck genom mer eller mindre formella och informella relationer (nätverk) mellan de involverade aktörerna (Kjaer, 2004:34ff; Gustavsson, 2008:105ff; Pierre, 2009). En sådan syn på begreppet governance har dock stött på en del kritik och Jon Pierre menar att ”*governance är mer än nätverk*”:

[...] begreppet avser hur ett samhälle styrs och samordnas, och det är inte mer korrekt att säga att detta alltid sker genom nätverk än att säga att det alltid sker genom politiska strukturer. Framför allt blir föreställningen att det endast är nätverk som är involverade i governance tveksam; som vi argumenterade tidigare vilar alltför mycket politisk makt och resurser hos de traditionella institutionerna för att de nu skulle stå som obsoleta raukar på den politiska scenen (Pierre, 2009:49).

Särskilt den sista meningen i citatet är intressant för uppsatsens studieobjekt, då Pierres position i grunden innebär ett ifrågasättande av hur politiska rum tar sig uttryck, dvs. att governance inte nödvändigtvis innebär att den traditionella synen på samhällsstyrning helt har spelat ut sin roll. På samma sätt har Jan Kooiman påpekat att governance har en betydligt bredare ansats än att explicit förhålla sig till styrning och menar att governance kan betraktas som:

a societal quality made up of public as well as private 'governors', hence the term social-political. The essence of the argument is that governance of and in modern societies is *a mix of all kinds of governing efforts by all manner of social-political actors*, public as well as private; occurring between them at different levels, in different governance modes and orders (Kooiman, 2003:3, min betoning).

Med Kooimans förståelse av begreppet governance hamnar därför fokus snarare på den interaktion som tar sig uttryck mellan s.k. ”governing actors”, dvs. alla aktörer involverade i policyprocessen, och governance kan då förstås som så mycket mer än traditionell styrning (Kooiman, 2003:7). Däremot ska vi inte begå misstaget att låta governance illustrera ”allt och ingenting”, utan min förståelse i uppsatsen är att det inte primärt är det explicita

styrningsmomentet i samhällsplaneringen som är intressant utan i första hand interaktionen mellan de kommunala aktörerna och geografin för olika politiska aktiviteter.²² För att tydliggöra vad jag menar med detta ska jag i det följande mer konkret begreppsliggöra politikens rumsliga dimension.

Rummets betydelse – territorial governance

Begreppet *rum* (eng. *space*) kan definieras som ”*a complicated set of interlocking physical and social relations, patterns, and processes*” och har därmed kommit att betraktas som en social produkt skapad av en intrikat väv av juridiska, politiska, ekonomiska och sociala praktiker och strukturer (Martin, McCann & Purcell, 2003:114). Rumsliga perspektiv, och därtill geografiska gränser, kan därmed betraktas som ett fundamentalt inslag i hur vi organiserar våra liv genom att rama in sociala och politiska processer; kommunalpolitiken utövas inom kommungränsen och den regionala politiken är förpassad till ett regionalt omland. Politiska beslut som sammanfaller med en geografisk gräns kan därför beskrivas som rumsligt organiserade. Med ett *government*-baserat perspektiv är det också så vi traditionellt har uppfattat det kommunpolitiska rummet, dvs. en väl avgränsad politisk och administrativ enhet. Det kommunala självstyret har betraktats som ett utmärkande drag i den svenska samhällsorganisationen (Bäck & Larsson, 2006: 225ff) och i Regeringsformen stadgas att ”*kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund*” (Regeringsform (1974:152), 14 kap, 2 §). Innebörden är däremot inte alldeles entydig och det kommunala självstyret kan beskrivas som ”*en normativ princip om relationen mellan stat och kommuner*” (Montin, 2007:25). Synen på självstyrelsen och kommunens administrativa gräns har dessutom varierat över tid; från att kommunerna under den senare hälften av 1800-talet snarast betraktades som lokala förvaltningsorgan för den statliga politiken till att under slutet av 1900-talet ges en allt större autonomi, fler ansvarsområden och möjlighet att bilda kommunalförbund för att sköta kommunala angelägenheter inom varierande geografier – dvs. en utveckling mot en mer *governance*-baserad syn på det kommunala rummet (Gossas, 2006:68ff).

Hur rummet ska organiseras är med andra ord ett utmärkande drag för den politiska agendan och inom *governance*-forskningen benämns detta *territorial governance*, vilket kan

²² För ett explicit fokus på den primärt statliga styrningen för en mer strategisk samhällsplanering hade det teoretiska begreppet *meta-governance* utgjort ett lämpligt analytiskt verktyg, då det beskriver en statlig styrning på distans (Gustavsson, 2008:110). Eftersom jag enbart tar hänsyn till den statliga retoriken indirekt, dvs. den utgör inte mitt primära fokus, i analysen av det politiska rummets formande faller det sig mer naturligt att använda multilevel-governance som teoretisk ansats.

beskrivas enligt följande:

[It] concerns the relationship between governance and territory. It can be understood as the policy, politics and administration of the territory – at local, regional, national and the European Union (EU) levels. It deals with the number of levels of government, how the borders are drawn, how the functions are allocated, the extent of autonomy and how the units are governed. It also concerns patterns of co-operation and collaboration, both between units of government and between governmental and non-governmental actors (Lidström, 2007:499).

Hur begreppet territorial governance skiljer sig från multilevel-governance är därmed inte alldeles självklart, då båda begreppen innehåller såväl en horisontell som vertikal dimension. Vad det förra begreppet däremot tar sikte på är en mer explicit problematisering av relationen mellan politik och rumsliga geografier och det är i det här spänningsförhållandet vi också hittar begreppet det politiska rummet. Genom s.k. *gränsformuleringar* inordnas politiken inom ett givet territorium och markeras i form av ett politiskt rum (Dannestam, 2007:285ff). Med referens till Gottmann menar däremot Keating att ”[g]iven this centrality of territory to the understanding of politics, it is perhaps surprising that territory has so often been neglected as a factor in the social sciences” (Keating, 1998:1). Genom ett rumsligt perspektiv på forandet av politik är ambitionen i den föreliggande uppsatsen därför att kasta nytt ljus över det kommunala territoriet i arbetet med den fysiska samhällsplaneringen och *om möjligt* utmana den traditionella government-baserade bilden av det kommunpolitiska rummet som en statisk enhet, till förmån för en mer flexibel och governance-baserad syn på politiska rum.²³

Sammanfattning och precisering av forskningsfrågan

Ambitionen med den teoretiska ingången governance – såväl den rumsliga- som flernivådimensionen – är alltså att skapa en förståelse för att politik och politiska projekt inte nödvändigtvis äger rum inom traditionella och förgivet tagna ramar. Gränsöverskridanden och interkommunal samverkan utmanar den gängse bilden av det politiska rummet som en fixerad enhet på en viss given nivå. Samtidigt kan den mer traditionella synen på rummet ge oss en

²³ Det bör påpekas att forskning om territorium och rummets politiska betydelse till övervägande del har varit inriktat på nationalstaten (Jfr Paasi; 1999, Brenner, 2004) men att det politiska rummet uppträder i andra former än det nationalstatliga och därför kan studeras på andra politiska nivåer i samhället. Detta påvisar inte minst Dannestam (2009) med sin avhandling om stadspolitik i Malmö, där hon visar hur ökande kommunala aktiviteter med bäring på stadens utveckling signalerar behovet av en förändrad syn på den lokala politiken.

förståelse för gränsförstärkande och inneslutande handlingar, som fortsatt förmedlar en bild av det kommunpolitiska rummet som en väl avgränsad enhet. Den preciserade forskningsfrågan formuleras därför enligt följande: *Inom vilken rumslig geografi äger arbetet med den fysiska samhällsplaneringen rum?* För att undersöka detta kommer blicken att riktas mot eventuella former för mellankommunalt samarbete, dvs. huruvida kommunerna arbetar för en gemensam översiktsplanering eller på annat sätt samarbetar i den fysiska samhällsplaneringen.

Nya politiska rum – en skalpolitisk ansats

Ett ensidigt fokus på governance för att skapa ett sammanhang kring formandet av nya politiska rum ger oss däremot inte tillräckligt med vägledning för att förstå kommunala förhållningssätt i fråga om mellankommunalt samarbete för den fysiska samhällsplaneringen, synen på den regionala översiktsplanen, liksom responsen på retoriken att placera in den egna kommunen i ett regionalt sammanhang. För en djupare förståelse för dessa processer vänder jag mig därför till den *skalpolitiska* teoribildningen. Inom denna forskningstradition uppmärksammas och problematiseras politikens territoriella organisering (t.ex. Brenner, 2004; Gonzáles, 2006) och med hjälp av ett skalpolitiskt perspektiv blir det möjligt att studera *”hur olika politiska rum konstrueras centrerade kring en viss skalnivå”* (Dannestam, 2009:72). En skalnivå kan utgöras av såväl en väl definierad och institutionaliserad administrativ enhet, dvs. ett väg avgränsat politiskt rum (t.ex. kommun, region, stat), som ett politiskt rum som saknar en sådan institutionaliserad grund i det politiska systemet (t.ex. stadspolitik, life science).²⁴

Skala (eng. *scale*) är i grunden ett geografiskt begrepp och med referens till Perkmann och Sum (2002) beskriver Dannestam skala som *”den rumsliga omfattningen eller utsträckningen av ett visst fenomen [...] och kan förstås som den tillfälliga lokaliseringen av ett sociopolitiskt fenomen i en viss geografisk och historisk kontext”* (Dannestam, 2009:72). Vid en första anblick ter sig denna förklaring kanske inte alldeles enkel, men vad det i grunden handlar om är uppfattningen att ett politiskt projekt tar sig uttryck inom olika rumsliga geografier. Med Gonzáles ord kan man säga att *”[...] scales do not pre-exist our interaction but are actively reproduced through our everyday life, institutional arrangements, values, norms and habits”* (Gonzáles, 2006:838). Skala är alltså något relationellt och därmed socialt konstruerat (Marston, 2000), dvs. det är faktorer som normer, värderingar och

²⁴ Skalnivå brukar beskrivas som ett underbegrepp till begreppet politiskt rum (Jessop, 2005:225; Dannestam, 2009:73).

handlingsmönster som ligger till grund för inom vilken rumslig utbredning ett visst politiskt projekt tar sig uttryck. Med en mer vetenskaplig vokabulär skulle det kunna beskrivas som att det är diskursiva²⁵ (idémissiga) strategier som styr vilken skalpolitisk nivå som ses som bäst lämpad för en politisk åtgärd:

Politics of scales are, therefore, those strategies used by actors to explain, justify, defend and even try to impose the link between a particular scale or scalar configuration and a political project. Logically, not all actors will necessarily agree about the scale at which a particular political project should take place and therefore a process of collaboration, negotiation, exchange, contestation or struggle might happen. In this process, actors engage in a discursive strategy to make their scalar political project seem as natural, normal and legitimate as possible (González, 2006:838).

Precis som González uttrycker är det inte självklart vilken eller vilka diskursiva strategier som vinner tolkningsföreträde, varför skalpolitik kan uttryckas som en diskursiv kamp om vilken skalnivå som kommer att dominera i ett visst politiskt avseende. För att studera sådana skalpolitiska processer är det möjligt att använda sig av s.k. *skalnarrativ* (eng. *scalar narratives*), vilket kan beskrivas som ”*stories about changes in the spatial patterns of socio-political processes that are uttered by actors or groups embedded in specific historic and political contexts and which reduce the universe of political choices*” (González, 2006:840). Vad skalnarrativ uttrycker är med andra ord berättelser eller föreställningar om vilken skalpolitisk nivå eller rumslig utsträckning som anses mest lämpad för en viss politisk aktivitet (Dannestam, 2009:84). För att exemplifiera hur ett skalnarrativ kan ta sig uttryck utgör González studie av stadspolitik i den spanska staden Bilbao ett bra fall. Här har skalnarrativen ”en global stadsregion” (om Baskien), samt en ”glokal stad” och ”nod i flödesekonomin” använts för att rättfärdiga och genomdriva stadspolitiska projekt i Bilbao (González, 2006).

Den skalpolitiska ansatsen hör traditionellt hemma inom kulturgeografien och har beskrivits som relativt outvecklat inom statsvetenskapen (jfr Dannestam, 2009). Detsamma

²⁵ Begreppet *diskurs* är svårfångat och definitionerna är flera. Med en snäv definition kan en diskurs förstås som ”*ett sammanhängande sjok av skrivet eller talat språk*” (Bergström & Boréus, 2005:307), men saknar då all form av sammanhang. Definitionen bör därför vidgas och ta hänsyn till den omgärdande sociala kontexten inom vilket ett fenomen beskrivs. På så sätt kan en diskurs betraktas som en form av konstruerad verklighet, präglad av sitt sammanhang och kan på så sätt hjälpa oss att förstå världen vi betraktar (Ibid, 2005:305ff; Börjesson, 2003).

kan sägas om begreppets användning inom förvaltningsforskningen och den självklara frågan är då hur en skalpolitisk ansats kan vara relevant för analysen i den föreliggande uppsatsen. Svaret är att användningen av skalpolitik berikar en governance-förståelse av var och hur politik görs genom att ge oss kunskap om vilka idémässiga argument som ligger till grund för ett visst politiskt projekt. Resonemangen kring bl.a. mellankommunalt plansamarbete och förhållningssätt till den regionala arenan, liksom diskursen i de studerade dokumenten, finner därmed sitt teoretiska uttryck i skalpolitiken och bidrar till vår förståelse av det politiska rummets formande. Jag sällar mig därför till Dannestams argument:

[g]enom en skalpolitisk politikförståelse skiftas fokus från befintliga politikområden och tydliga gränser mellan olika politiska nivåer till konstruktionen av nya politikområden och nya politiska rum. En sådan politikförståelse kan användas för att studera hur nya politiska rum konstrueras (Dannestam, 2009:71).

Det bör dock påpekas att Dannestam väljer att tala om en ”konstruktion” av politiska rum medan jag i uppsatsen använder mig av begreppet ”formande”. Att, som Dannestam gör i sin avhandling, studera hur nya politiska rum *konstrueras* kräver en omfattande ansats där hon studerar hur olika s.k. makrodiskurser selekteras till s.k. meso- samt mikrodiskurser och sedan institutionaliseras och materialiseras i den fysiska stadsbilden. För en masteruppsats inryms inte ett lika ambitiöst tillvägagångssätt, varför jag har begränsat mig till att studera hur ett politiskt rum *formas*, vilket jag har valt att se som hur det politiska rummet framträder i det empiriska materialet. Det är alltså diskursen i de studerade dokumenten och respondenternas utsagor som formar det politiska rummet.

Sammanfattning och precisering av forskningsfrågan

Ambitionen med uppsatsens andra teoretiska perspektiv är alltså att begreppsliggöra inom vilken geografisk dimension det empiriska materialet ger uttryck för att den kommunala planeringen bör äga rum, alternativt ta hänsyn till. Är de skalnarrativ som förekommer inriktade på den kommunala arenan eller ger de också uttryck för en regional dimension? På vägen mot vår förståelse för hur det politiska rummet tar sig uttryck formuleras därför en andra forskningsfråga: *Vilket eller vilka skalnarrativ dominerar i frågor om den kommunala fysiska samhällsplaneringen?*

Det politiska rummets ramar – en institutionell ansats

När idealbilden av politik inom ett givet territorium utmanas genom såväl en governance- som skalpolitisk förståelse av hur politiska rum korsar invanda gränser blir det svårt att hålla sig kvar vid en statisk rumsuppfattning. Gränser och därmed politiska rum har i stället kommit att betraktas som föränderliga (Paasi, 1999). Paasi föreslår att vi bör förstå gränser på en rad formbara sätt; som institutioner, symboler och narrativ, liksom inneslutande en identitet. I stället för att se på gränser som statiska och produkter av ett moderniseringsprojekt bör vi alltså förstå gränser som processer:

All institutions are perpetually developing and being transformed, however, and the boundaries of territorial communities and the narratives constitutive of collective identities are also constantly changing (Paasin, 1999:75).

Ett kommunalt territorium kan således förstås som en institution,²⁶ men inte som en fast sådan utan som en flexibel enhet varigenom det kommunpolitiska rummet formas och omformas genom fortgående processer konstituerade av bl.a. narrativ och identiteter. För de institutionella förändringarna spelar samtidigt omvärlden en avgörande betydelse:

Starka omvärldsberoendesituationer [...] utlöser processer inom kommunerna för att kortsiktigt *kontrollera* beroendet till en annan aktör, och långsiktigt förändra verksamheten så att beroendet *minskas*. Det betyder att relationen mellan en kommun och dess omgivning befinner sig i ständig förändring, då dels omgivningen förändras, dels kommunens strategi för att kontrollera sin omgivning kontinuerligt anpassas till omgivningens ändrade egenskaper. Av detta följer vidare att frågan om ”kommunernas omvärldsberoende” måste besvaras kontextuellt; omvärldsberoendet varierar mellan olika kommuner, över tid och mellan olika politikområden (Pierre & Montin, 1991:15, betoning i original).

Det är primärt detta förhållande mellan kommunen och en förändrad omvärld jag tar sikte på i

²⁶ Vad en institution är och hur den bör definieras är omtvistat och någon enhetlig definition står inte att finna. I synen på kommunen som en institution har jag valt att ansluta mig till Peters definition. En institution kännetecknas av att den: (i) har ett strukturellt inslag i samhället (formell eller informell), (ii) uppvisar stabilitet över tid, (iii) påverkar individuella beteenden och (iv) innefattar en känsla av delade normer och värderingar mellan institutionens medlemmar (Peters, 1999:18). Vad som skiljer en *institution* från en *organisation* finns det däremot ingen vedertagen förklaring eller definition för, utan begreppen är flytande och överlappande (Peters, 1999:31). I avsnittet använder jag mig därför av de båda begreppen synonymt för att få ett varierat språk.

den föreliggande uppsatsen. Vad jag intresserar mig för är hur det kommunpolitiska rummet formas och i den ambitionen innefattas ett fokus på när och varför institutioner förändras. För att skapa en analytisk förståelse för de kommunpolitiska aktörernas utsagor och diskursen i de studerade dokumenten faller det sig därför lämpligt att vända blicken mot den institutionella teoribildningen inom organisationsforskningen.

Aktörer och strukturer – hur kan vi förstå institutionella handlingsmönster?

Inledningsvis ska något sägas om det *aktör-struktur-perspektiv* som är ett vanligt förekommande angreppssätt inom policyanalysen för att förklara politiska processer, förändringar och beteenden. Att tala om ett sammanhållet perspektiv är däremot inte alldeles självklart utan snarare har det kommit att betraktas som två disparata analysenheter som var och ett gör anspråk på att bl.a. förklara institutionella förändringar (Hay, 2002: kap 3).²⁷ *Struktur* kan väldigt enkelt ses som synonymt med kontext, men det innefattar ändå inte hela sanningen:

Yet by appealing to a notion of structure to describe context or setting, political scientists are implying something more. In particular, they are referring to the ordered nature of social and political relations – to the fact that political institutions, practices, routines and conventions appear to exhibit some regularity or *structure* over time. [...] [i]t is to assume that political behaviour tends to be ordered (Hay, 2002:94, betoning i original).

För en djupare förståelse av strukturperspektivet bör vi med andra ord ta sikte på att politiska institutioner tenderar att uppvisa en viss regelbundenhet eller struktur över tid och att det i sin tur färgar det politiska beteendet (Hay, 2002:94ff). *Aktörsperspektivet* är i sin tur, precis som det låter, aktörscentrerat. Det refererar till aktörers handlingsfrihet, förmåga eller kapacitet att agera medvetet och bär på en förståelse av aktörer som autonoma och med en fri vilja med möjlighet till fria val, fristående från den omgärdande strukturen (Ibid, s. 94ff).

Enligt ett aktörsperspektiv är teorier om *rational choice* särskilt framträdande. Grundantagandet i teorin om rational choice är att aktörer är självcentrerade nyttomaximerare som agerar rationellt utifrån givna preferenser. Dessutom antas dessa aktörer ha perfekt

²⁷ Även om de två perspektiven traditionellt behandlats åtskilda inom forskningen har detta stött på en rad kritik. Inte minst Lennart Lundqvist menar att aktörer och strukturer måste betraktas i ett sammanhang (Lundquist, 1987:kap 2). Ett försök att brygga detta gap har också gjorts av Bob Jessop genom hans s.k. strategic-relational approach (se t.ex. Jessop, 2007).

kunskap om sin omvärld och de val som omgärdar dem och det finns därför bara ett rationellt val förknippat med en given situation. Enligt detta synsätt är med andra ord institutionen synonym med dess handlingsramar och styrande för aktörens handlingar är en rationell konsekvensanalys (March & Olsen, 1989; Peters, 1999:43ff). Hay menar dock att det i detta synsätt finns en inneboende paradox; implikationerna för det rationella handlandet är att vi inte behöver veta något om individen för att förutse resultatet av ett politiskt beteende. Det aktörs-centrerade perspektivet, där individen betraktas som autonom och fri att välja, tar i själva verket sikte på strukturen:

[...] even the most ostensibly agency-centred accounts, such as rational choice theory, often rely upon an implicit and underlying structuralism. Thus, although the form of rational choice is clearly agent-centred in the emphasis it places upon individual choice, its form is nonetheless inherently structuralist (Hay, 2002:103f).

Beteenden präglas med andra ord av den omgivande kontexten, dvs. den institutionella struktur inom vilken aktören verkar och agerar. I relation till ambitionen med den föreliggande studien skulle detta synsätt innebära att institutionella förändringar och handlingsmönster inom kommunen inte alls är att betrakta som en följd av autonoma aktörers handlingsfrihet utan präglas av den omgärdande kommunala strukturen. Det är också denna förståelse för hur det politiska rummet formas som ligger till grund för uppsatsen och som kommer att utvecklas mer i det nedanstående avsnittet om nyinstitutionalism.

Synen på politiska handlingsmönster som en logik för rationellt handlande lämnar samtidigt inget rum för idéer. Traditionellt har idéers betydelse för politisk handling beretts relativt lite utrymme inom den samhällsvetenskapliga forskningen, men för att förstå institutionella förändringar, alternativt institutionell stabilitet, har just idéer ansetts inneha ett betydande förklaringsvärde (Hay, 2002). Hay menar att *"[...] policy-makers typically conceptualise the policy-making environment through the lens of a particular policy paradigm [...]"* (Ibid, s. 211). Tillgången till detta sammanhang (policyparadigm) är i sin tur något som förmedlas diskursivt genom idémässiga föreställningsramar:

How actors behave – the strategies they consider in the first place, the strategies they discount, the strategies they deploy in the final instance and the policies they

formulate – reflect their understanding of the context in which they find themselves (Hay, 2002:211).

Intressen och beteenden ska med andra ord inte ses som för givet tagna utan de konstrueras kontinuerligt genom idéer som formas av den omgärdande kontexten och impregnerar politiska handlingsmönster. Det här innebär i sin tur att nya idéer kan få genomslag och på sikt förändra den rådande strukturen. Med uppsatsens förståelseram innebär det att formen av ett visst politiskt rum kan förändras genom att nya idéer för genomslag i politiken (Ibid, s. 196).

Nyinstitutionalism och en logik för lämpligt handlande

För att förstå politiska handlingsmönster och institutionella förändringar utifrån ett mer renodlat strukturellt perspektiv kan *nyinstitutionalismen* fungera vägledande.²⁸ Inom denna teoribildning riktas intresset mot institutionella (strukturella) faktorer för att analysera handlingsmönster, liksom institutionell stabilitet eller förändring, och här kan James G. March och Johan P. Olsen beskrivas som särskilt inflytelserika (March & Olsen, 1989). Deras version av nyinstitutionalismen kan hänföras till den normativa inriktningen, som *”reflects the central role assigned to norms and values within organizations in explaining behaviour in this approach”* (Peters, 1999:25). För att förstå handlingsmönster kan vi alltså inte ensidigt ta sikte på konsekvenslogiska beteenden utan måste väga in betydelsen av en institutions inneboende normer och värderingar, vilket även innefattar historiska processer och rutiner:

[...] political actors are driven by institutional duties and roles as well as, or instead of, by calculated self-interest; politics is organized around the construction and interpretation of meaning as well as, or instead of, the making of choices; routines, rules, and forms evolve through history-dependent processes that do not reliably and quickly reach unique equilibria; the institutions of politics are not simple echoes of social forces; and the polity is something different from, or more than, an arena for competition among rival interests (March & Olsen, 1989:159).

²⁸ Den nyinstitutionella teoribildningen, dvs. nyinstitutionalismen, bör inte betraktas som en sammanhållen teori utan snarare som en skolbildning, dvs. *”ett mer allmänt hållet perspektiv som bildar en ram”* inom vilket forskning bedrivs (Johansson, 2002:9). Samtidigt finns det flera varianter av nyinstitutionalism: normativ, rational choice, historisk, empirisk, internationell och sociologisk (Peters, 1999:19f). I uppsatsen tar jag sikte på den normativa nyinstitutionalismen, vars främsta förespråkare brukar beskrivas som James G. March och Johan P. Olsen.

Med sin ansats framhåller March och Olsen att politik är organiserat ”by a logic of appropriateness”, vilket i det närmaste kan översättas med en logik för vad som är ett lämpligt handlande. Eller med andra ord en *lämplighetslogik*. Denna logik kan ses som motsatsen till en ”logic of consequentiality” där beteenden drivs av önskemål och förväntningar om konsekvenser; där ”behaviour is willfull” (March & Olsen, 1989:160). Inom en anpassningslogik för vad som är lämpligt är det däremot institutionella normer och värderingsmässiga ställningstaganden som ligger till grund för aktörers handling och åsikter, snarare än ren nyttomaximering:

Action stems from a conception of necessity, rather than preference. Within a logic of appropriateness, a sane person is one who is ”in touch with identity” in the sense of maintaining consistency between behaviour and a conception of self in a social role (March & Olsen, 1989:161).

Vad som avses är att handlingsmönster visserligen är avsiktliga, men de baseras på mer kollektivistiska motiv och där aktören reflekterar över och värderar verkligheten och agerar utefter de normer, regler och rutiner som präglar den egna organisationen. Beteenden är med andra ord ”intentional but not willfull” (March & Olsen, 1989:160ff). För att återknyta till uppsatsens studieobjekt skulle ett sådant synsätt innebära att det är institutionellt inneboende normer och värderingar, präglade av historiska processer och rutiner, som låter forma det politiska rummet. Handlingsmönster är med andra ord kontextbundna inte för att det är rationellt att bete sig på ett visst sätt inom en given kontext utan för att det finns en kommunal struktur som präglar dess individer. Vilket politiskt rum som formas är däremot inte alldeles självklart:

Through rules and a logic of appropriateness, political institutions realize both order, stability, and predictability, on the one hand, and flexibility and adaptiveness, on the other (March & Olsen, 1989:160).

Med andra ord kan såväl ett ”gammalt” (traditionellt) som ”nytt” politiskt rum ta form, beroende på vilken lämplighetslogik som präglar den kommunala strukturen.

Sammanfattning och precisering av forskningsfrågan

Ambitionen med det sista perspektivet i uppsatsens teoretiska ramverk har varit att belysa hur

strukturella faktorer ligger till grund för det politiska rummets formande, eller kanske snarare till grund för *vilket* politiskt rum som tar form. Av intresse för analysen är vilka normer, värderingar och historiska processer samt idéer som framträder i det empiriska materialet och den sista forskningsfrågan lyder därför: *Vilken lämplighetslogik präglar kommunerna i frågor om den fysiska samhällsplaneringen?*

Efter genomgången av det teoretiska ramverket presenteras nedan den analysmodell som har varit vägledande i analysen av det empiriska materialet. Modellen baseras på de tre ovan beskrivna teoretiska perspektiven med tillhörande specificerad forskningsfråga, vilka också har operationaliserats genom att ges en empirisk förståelse. Det har nämnts innan men det tål att upprepas igen; det är de tre teoretiska perspektiven tillsammans som hjälper oss att förstå hur det politiska rummet inom vilket kommunerna verkar i arbetet med den fysiska samhällsplaneringen formas.

Uppsatsens analysmodell

Teoretisk utgångspunkt	Forskningsfråga att besvara	Fokus i analysen	Empirisk operationalisering
Governance	<i>Inom vilken rumslig geografi äger arbetet med den fysiska samhällsplaneringen rum?</i>	<i>Vilka gränsformuleringar? Inom vilken rumslig geografi?</i>	<i>Bedrivs mellankommunalt samarbete i fråga om den fysiska samhällsplaneringen? Hur tar det sig i så fall uttryck?</i>
Skalpolitik	<i>Vilket eller vilka skalnarrativ dominerar i frågor om den fysiska samhällsplaneringen?</i>	<i>Vilken skalpolitisk nivå? Vilket/vilka skalnarrativ?</i>	<i>Vilken geografisk dimension tar de kommunala aktörerna hänsyn till i den fysiska samhällsplaneringen? Retorik för det kommunala eller det regionala?</i>
Institutionell teori	<i>Vilken lämplighetslogik präglar kommunerna i frågor om den fysiska samhällsplaneringen?</i>	<i>Vilken lämplighetslogik? Anpassning efter traditionellt eller nytt politiskt rum?</i>	<i>Vilka normer, värderingar, historiska processer och idéer förekommer?</i>
FORMANDE AV ETT POLITISKT RUM			

4. Metod och material

I detta kapitel presenteras de metodologiska överväganden som ligger till grund för uppsatsen liksom behandlingen och analysen av den insamlade empirin samt etiska hänsynstaganden. Avslutningsvis i kapitlet presenteras även bakgrunden till och innehållet i den plan för regional översiktlig planering som antagits i Örebro län och som ligger till grund för uppsatsens val av fall.

Forskningsdesign – en fallstudie

För att besvara uppsatsens forskningsfrågor har jag valt att genomföra en kvalitativ *fallstudie* (eng. *case study*), vilket innebär en djupgående empirisk analys av ett specifikt fenomen (Mabry, 2008:214). Att genomföra fallstudier har beskrivits som ett lämpligt tillvägagångssätt när forskaren avser att studera komplexa samhällsfenomen och när ambitionen är att analysera t.ex. varför något är på ett visst sätt och/eller hur vi kan förstå ett pågående fenomen (Yin, 2007; Denscombe, 2007: kap 2). Vad som utgör ett fall är däremot inte helt självklart och detta var också något som präglade den inledande forskningsprocessen. Det som initialt väckte mitt intresse för studiens genomförande var den statliga ambitionen att skapa en närmare koppling mellan det kommunala planarbetet och regionernas tillväxtarbete, då det implicit ger uttryck för ett närmande mellan två disparata samhällsnivåer. Hur jag skulle gripa mig an detta rent teoretiskt var däremot inte alldeles självklart. Inledningsvis ställde jag mig därför frågan vad ett sådant närmande kunde tänkas innebära liksom hur vi kan förstå önskan om en mer strategisk samhällsplanering och kommuner som ser bortom sin administrativa gräns, liksom hur detta kunde begreppsliggöras i teoretiska termer. Med utgångspunkt i teorier om governance stötte jag så småningom på begreppet ”det politiska rummet” samt studier som problematiserade gränsöverskridanden och politik bortom traditionella gränsformuleringar. Att betrakta kommunen som ett politiskt rum föreföll vara en lämplig etikettering då det symboliserar hur politikens utformande tar sig uttryck inom en given geografi. Genom att jag undersöker hur detta politiska rum tar sig uttryck inom ramen för kommunernas samhällsplanering är studien att betrakta som ett *fall av formande av politiska rum*. Fallet utgör med andra ord en teoretisk och analytisk konstruktion där vad som är fallet har utkristalliserats i takt med forskningsprocessens gång (Walton, 1992:121ff).

Att studera det kommunpolitiska rummet formande kan sägas vara möjligt inom samtliga Sveriges 21 län, då kommunerna inom varje län rent generellt har att förhålla sig till den regionala samhällsnivån. Detta inte minst som en följd av de nyinrättade regionpolitiska

organen som övertagit ansvar för det regionala tillväxtarbetet. I detta vägval har jag därför tagit stöd mot vad som skulle kunna betraktas som ett s.k. *paradigmatiskt fall* (eng. *paradigmatic cases*), vilket kan beskrivas som ”cases that highlight more general characteristics of the societies in question” (Flyvbjerg, 2001:80). Ett paradigmatiskt fall kan därmed betraktas som en föregångare för mer generella tendenser i samhället och syftet kan beskrivas som en önskan att utveckla ”a metaphor or establish a school for the domain which the case concerns” (Ibid, s. 79). En riktigt så hög ambition är kanske inte möjligt inom ramen för en uppsats, men det valda fallet bör ändå kunna betraktas som en föregångare med möjlighet att generera intressant kunskap om det studerade forskningsproblemet i fråga.

Hur det paradigmatiska fallet kan identifieras är däremot inte på förhand givet och någon vedertagen riktlinje finns inte att tillgå, eftersom ett paradigmatiskt fall anses överskrida alla fall av regelbaserade kriterier. Eller som Flyvbjerg väljer att beskriva det: *No standard exists for the paradigmatic case because it sets the standard* (Ibid, s. 80). Identifieringen av ett paradigmatiskt fall skapar därför ett relativt stort intuitivt handlingsutrymme för forskaren (Ibid, s. 81). För att studera hur det politiska rummet formas och framträder inom en given kommun är min utgångspunkt att ett lämpligt tillvägagångssätt är att välja kommuner inom ett län där det på frivillig basis antagits en plan för regional rumslig planering. Om det är någonstans vi kan förväntas erhålla kunskap om åsikter, strategier och förhållningssätt till ett regionalt perspektiv inom den fysiska samhällsplaneringen borde det rimligen vara inom ett län som präglas av en sådan framtagandeprocess. Mitt antagande är nämligen att kommuner inom ett län med en antagen regional översiktsplan har ett mer uttalat förhållningssätt till den typen av strategiska frågor framför kommuner inom ett län där en liknande plan saknas. Eftersom detta policydokument enbart finns antaget i ett enda av våra 21 län, dvs. Örebro län, får det därför anses utgöra ett fall av intresse att studera.²⁹

²⁹ Det bör framhållas att det arbete med s.k. strukturbilder som bedrivs i Skåne län har karaktären av att vara paradigmatiskt eftersom Region Skåne var bland de allra första att börja jobba med fysiska strukturer på regional nivå (se Internet 6). Detsamma kan anses giltigt även för Stockholms län liksom för de kommuner som ingår i Göteborgsregionens regionförbund (GR). I Stockholms län har landstinget utsett till s.k. regionplaneorgan enligt Plan- och bygglag (2010:900), vilket innebär att regeringen utsett landstinget att lösa vissa mellankommunala frågor om mark- och vattenanvändning. I Stockholm finns i dag en, av regionplaneorganet antagen, regionplan (RUF) för hela länet som utgör vägledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser (se Internet 7). På samma sätt utgör GR regionplaneorgan, men har valt att inte ta fram en regionplan för Göteborgsregionen utan i stället arbeta med strukturbilder (se Internet 8). Likaså framhålls i Boverkets rapport (2011a) att det pågår ett arbete med att ta fram en regional översiktsplan i flertalet län runt om i landet. Det som har varit styrande i mitt urval har däremot varit att det finns en särskild och separat plan för den regionala översiktliga planeringen *antagen* samt på *frivillig* basis och inte enligt ett regeringsbeslut om regionplaneorgan och därmed utgör Örebro län det självklara valet.

Val av kommuner

Efter avgränsningen till Örebro län följer nu valet av kommuner. Örebro län innefattar 12 kommuner. Att studera samtliga kommuner är inte möjligt inom uppsatsens omfattning, varför det är nödvändigt att avgränsa urvalet till ett mindre antal av dessa kommuner. Här var inledningsvis de kommunala översiktsplanerna vägledande. Under 2011 antog två av länets kommuner nya översiktsplaner vilket innebär att framtagandeprocessen åtminstone delvis har löpt parallellt med framtagandet av den regionala översiktsplanen. Ett rimligt antagande är därmed att dessa kommuner tagit intryck av den regionala planen eller åtminstone är insatta i de strategiska tankegångar som den regionala planen ger uttryck för. Dessa kommuner benämns i det följande *Västra kommunen* och *Södra kommunen*. Efter ett informerande telefonsamtal med den dåvarande projektledaren för framtagandet av den regionala dokumentet framkom dessutom att fyra kommuner i den norra länsdelen tidigare avbrutit ett försök med att ta fram en gemensam översiktsplan. Då sådana initiativ är av intresse för uppsatsens syften, då mitt antagande är att en gemensam översiktsplan signalerar en önskan om att angripa de kommunala planeringsfrågorna i ett större perspektiv, valdes därför även *Norra kommunen* ut. Att valet föll på just Norra kommunen av dessa fyra beror dels på att kommunen gränsar till länets största kommun Örebro, dels till ett helt annat län (Västmanlands län) och rimligen borde vara van att förhålla sig till ett större regionalt omland. Slutligen föll även valet på *Östra kommunen*, då det efter den första intervjun i Västra kommunen visade sig att det tidigare funnits ett initiativ till gemensam översiktsplan för de båda kommunerna, men att detta avbrutits.

Material

Det empiriska materialet till grund för uppsatsen baseras primärt på en *intervjustudie*, men har även kompletterats med studier av kommuners remissvar på den regionala översiktliga planen samt kommunala översiktsplaner, vilket har tagit sig uttrycket av en *kvalitativ textanalys*.

Intervjustudien

Samtalsintervjuer kan sägas lämpa sig väl i situationer där forskaren inte har tillräckligt med kunskaper inom ett visst område och där intervjurens resultat kan tänkas säga något om den mening som respondenterna tillskriver olika fenomen (Esaiasson et al, 2007:285). Samtalsintervjuer lämpar sig därför väl för att söka svar på mina forskningsfrågor, då jag bl.a. vill få kunskap om den kommunala översiktsplaneringen och hur de kommunala företrädarna förhåller sig till ett regionalt perspektiv i samhällsplaneringen. Genom att göra en

halvstrukturerad intervju ges samtidigt utrymme för forskaren att ställa följdfrågor och följa upp såväl oväntade som intressanta svar från respondenten (Kvale, 1997:117). Mot bakgrund av uppsatsens studieobjekt, dvs. forandet av politiska rum, föreföll det lämpligt att ta stöd i ett sådant öppet förhållningssätt och i samband med intervjuerna visade det sig dessutom att jag ställde flera frågor utanför intervjuguidens ram för att följa upp olika svar (intervjuguide återfinns i bilaga 1). Under forskningsprocessens gång innebar detta även att fler frågor tillfogades till intervjuguiden, samtidigt som guiden inte ska ses som uttömmande, utan som just en guide, då många frågor varit kontextspecifika i det enskilda intervju-fallet. Som kommer att framgå nedan har elva intervjuer genomförts, varav sju av dem telefonintervjuer och varje intervju har tagit 30-50 minuter i anspråk.

I synen på den kunskap forskaren avser att erhålla från intervjupersonerna är det också möjligt att skilja på *informantundersökningar* och *respondentundersökningar*. Det första begreppet syftar till att forskaren använder svarspersonen som "vittne" i avseende att erhålla information kring hur verkligheten tar sig uttryck, medan det är själva svarspersonerna som utgör studieobjekten enligt det andra förhållningssättet. Vid en respondentundersökning intresserar sig alltså forskaren för "*vad varje svarsperson tycker och tänker om det som undersökningen gäller*" (Esaiasson et al, 2007:257f). Det är dock missvisande att tro att det finns en skarp skiljelinje mellan dessa två förhållningssätt och i den föreliggande uppsatsen har jag i det närmaste använt mig av båda; dels har jag betraktat mina respondenter som vittnen till den verklighet jag ämnar studera, dels har jag varit intresserad av deras egna åsikter och föreställningar.

Som nämnts är mitt övergripande tema för uppsatsen det politiska rummet och det naturliga valet av intervjuobjekt kan då tyckas vara kommunpolitiker. Att få tillgång till kommunalråd är däremot inte helt enkelt. Valet av intervjupersoner föll därför på tjänstemän med anknytning till samhällsbyggnadsfrågor, dvs. primärt stadsarkitekter, planeringschefer och utvecklingschefer, som samtliga får anses ge uttryck för den rådande politiska viljan i kommunen och dessutom goda kunskaper om fysisk planering. Två intervjuer har även genomförts med kommundirektörer samt med två kommunalråd. Sammanlagt har elva intervjuer genomförts, fyra i Västra kommunen, tre i Norra kommunen, två i Östra och två i Södra kommunen. Det bör också påpekas att jag inte har några jämförande ambitioner i uppsatsen utan de fyra studerade kommunerna ska betraktas som något av en enhet, där de *tillsammans* ger uttryck för det politiska rummet, dvs. ett politiskt rum och inte fyra. Det är med andra ord fallet som är i fokus och inte huruvida t.ex. Västra kommunen skiljer sig från Östra kommunen.

Dokumentstudien

Dokumentationsstudien, som tagit sig uttryck genom en kvalitativ textanalys, ska i det närmaste betraktas som ett komplement och till hjälp för att i vissa fall exemplifiera något i analysen ytterligare (Esaiasson et al, 2007:237ff). Dokumentationsstudien avgränsar sig till två olika typer av offentliga dokument; kommunernas översiktsplaner och remissvar på den regionala plan för översiktlig planering som antagits i Örebro län. Remissvaren har använts för att ytterligare exemplifiera kommunernas syn på en regional rumslig planering.³⁰ De kommunala översiktsplanerna har inte utsatts för någon djupare analys utan det har i stället noterats när senaste översiktsplan är antagen och huruvida den innehåller någon form av omvärldsanalys eller regionalt perspektiv alternativt om planen är en nulägesbeskrivning av kommunen vid tidpunkten för antagandet.

Etiska överväganden

Forskningsprocessen präglas också av etiska överväganden, då den innefattar bearbetning och tolkningar av det empiriska materialet. Av hänsyn till detta informerades varje respondent om studiens övergripande syfte i samband med den inledande mail- eller telefonkontakten och vid det faktiska intervjutillfället preciserades detta ytterligare (Kvale, 1997:106ff). För uppsatsen har anonymitet varit en central fråga och några av respondenterna har önskat att inte nämnas vid namn. Att ge fullständig anonymitet är däremot svårt, inte minst som det tydligt framgår att det är kommuner i Örebro län som utgör fallen i fokus, och detta har jag även upplyst mina respondenter om i samband med intervjutillfället. Men för att ändå i möjligaste mån ge anonymitet har jag valt att inte exakt beskriva vilka tjänstemän eller vilken politiker som deltagit från vardera kommunen utan enbart beskrivit detta rent generellt, vilket också framgick ovan. Dessutom har jag valt att inte benämna varje kommun vid dess namn, även om det inte är svårt att räkna ut vilka kommuner som åsyftas. Poängen med att använda beteckningen Norra kommunen, Västra kommunen osv. är dock att understryka det faktum att det inte är den enskilda kommunen *per se* som utgör studiens fokus utan att det är de fyra kommunerna *tillsammans* som är av intresse för uppsatsens resultat och slutsatser.

Något ska också sägas om citathanteringen. Respondenterna tar ofta omvägar vid besvarandet av en fråga, tankepauser förekommer liksom upprepningar och mer eller mindre överflödiga småord. Att presentera citat i sin talspråksform blir därför ofta svårtillgängligt och

³⁰ Remissvar har studerats från Västra kommunen, Östra kommunen samt Norra kommunen. Svaret från Norra kommunen var dock ett gemensamt svar ihop med tre grannkommuner. Remissvar från Södra kommunen har inte funnits att tillgå.

dessutom många gånger långrandigt och tråkigt. För att i viss mån förhindra detta har jag i min citathantering därför valt att tydliggöra citaten genom att plocka bort upprepningar, liksom ibland ändrat på ordningsföljden av ord när citatet annars varit alltför ”talspråkligt” (Kvale, 1997: kap 9 och 14). Hela tiden har den ursprungliga kärnan i citatet behållits. Detta kan illustreras med ett exempel:

Ursprungligt citat

Jaa...man var ju ganska tydlig med, särskilt i den första remissversionen, att ehm...dom här norra länsdelarna i Örebro län dom kommer att krympa. Alltså dom krymper och det går inte för en kommun där att säga vi ska växa till 25 000 invånare, för det blir lite...ehm...ja då tar man ju, då tar man, då vill man ju inte se hur verkligheten ser ut riktigt och det var väl lite sånt man lyfte in här då.

Modifierat citat

Ja man var ju ganska tydlig med, särskilt i den första remissversionen, att dom norra länsdelarna i Örebro län dom kommer att krympa. Alltså dom krymper och det går inte för en kommun där att säga vi ska växa till 25 000 invånare, för det blir lite...ja då vill man ju inte se hur verkligheten ser ut riktigt och det var väl lite sånt man lyfte in här då.

Från teori till empiri och tillbaka – en abduktiv process

Som nämndes ovan under stycket om fallstudien inledde jag uppsatsprocessen genom att leta i olika teorier för att etikettera mitt tilltänkta forskningsproblem. Inledningsvis tog jag därför min utgångspunkt i teorier om governance och skalpolitik. Men då forandet av ett politiskt rum i grunden är en analytisk konstruktion förväntade jag mig att teorin med stor sannolikhet skulle behöva preciseras. I takt med att empirin utvecklades upptäckte jag också nya mönster i materialet som inte kunde förklaras med de två initiala perspektiven. Ansatsen för uppsatsen kan därför betraktas som *abduktiv*, då jag alternerande har rört mig mellan teori och empiri och där de empiriska fynden har fått mig att söka nya svar i teorin som kan hjälpa till att förklara hur det politiska rummet formas (Alvesson & Skoldberg, 2008:55ff). Konkret har det inneburit att det teoretiska ramverket berikats med nyinstitutionell teori med utgångspunkt i March och Olsens s.k. lämplighetslogik och idéers betydelse för institutionella handlingsmönster. Perspektiven bör däremot inte betraktas som konkurrerande utan snarare som ett komplement som berikar vår förståelse för hur politiska rum tar sig uttryck.

För att analysera mina intervjuer bandades samtliga och kunde därefter transkriberas för att få en överblick över respondenternas utsagor. Därefter behövs en strategi för att kunna angripa materialet och för att empirin ska kunna analyseras måste den först organiseras och bearbetas, dvs. *kodas* (Yin, 2007:137ff; Denscombe, 2009:370ff). Koderna skapas genom att det empiriska materialet bryts ner i mindre enheter och koderna kan härstamma från såväl

empirin som teorin (Aspers, 2011:165). Mot bakgrund av hur uppsatsprocess har tagit sig uttryck har jag också skapat koder som bottnat i både teori och empiri; i materialet har jag hela tiden sökt efter mönster som jag därefter härlett till och utvecklat mina teoretiska perspektiv för att därmed få en ökad förståelse för det studerade fenomenet. För att illustrera: inledningsvis kodades materialet utifrån de två perspektiven governance och skalpolitik genom att ta sikte på uttryck som t.ex. kunde sorteras in under koderna ”faktisk rumslig geografi” samt ”narrativ till stöd för denna geografi”. När andra mönster uppträdde i materialet skapades nya koder; t.ex. ”roller och identiteter”, som alltså utvecklade min teori med det nyinstitutionella perspektivet. Samma typ av kodning präglade även dokumentationsstudien.

Att generalisera

Fallstudien har kritiserats för att inte möjliggöra en generalisering av studiens resultat utöver det studerade fallet, bl.a. med argument att det är omöjligt att säga något generellt baserat på ett enda fall. Den här inställningen har dock avvisats av flera forskare och Yin framhåller t.ex. att ”*[f]allstudier precis som experiment är generaliserbara när det gäller teoretiska hypoteser, men inte populationer*” (Yin, 2007:28). Målet med en fallstudie är med andra ord att utveckla och generalisera teorier, vilket innebär en s.k. *analytisk generalisering*. Det är alltså inte den studerade populationen forskaren bör sträva efter att uttala sig om, utan ”*att generalisera en viss uppsättning av resultat till en mer generell teori*” (Ibid, 2007:58). Detta är också ambitionen i den föreliggande uppsatsen, vilket mer utvecklat redogörs för i det avslutande kapitlet där studiens resultat diskuteras.

Regional översiktlig planering i Örebro län

I augusti 2009 fick regionförbundet Örebro i uppdrag av de tolv kommunerna³¹ samt landstinget i Örebro län att inleda ett arbete med regional översiktlig planering (RÖP). Uppdraget resulterade i att regionfullmäktige i oktober 2011 antog policydokumentet ”*Regional översiktlig planering - Rumsligt perspektiv på Utvecklingsstrategi för Örebroregionen*” (Regionförbundet Örebro, 2011). Tidigare saknades det en motsvarighet till den kommunala översiktsplanen på regional nivå i Örebro län (liksom i övriga delar i Sverige med undantag för Stockholms län och Göteborgsregionen, se not 28 ovan), och det nya policydokumentet kan ses som en strävan att koppla samman kommunernas översiktsplaner

³¹ Askersund, Degerfors, Hallsberg, Hällefors, Karlskoga, Kumla, Lekeberg, Ljusnarsberg, Laxå, Lindesberg, Nora och Örebro.

med den regionala utvecklingsstrategin (RUS). RÖP:ens övergripande syfte är *”att synliggöra hur de regionala utvecklingsambitionerna kan stödjas genom att synliggöra ett rumsligt perspektiv på dessa”* och har i huvudsak två användningsområden; (i) utgöra stöd i den kommunala översiktsplaneringen samt (ii) ange en strategisk inriktning i regionala program (t.ex. länstransportplanen). Den regionala översiktsplanen beskrivs som underordnad länets utvecklingsstrategi; i RUS tydliggörs *vad* som behöver göras, medan RÖP visar *hur* den fysiska planeringen i kommunerna skulle kunna stödja strategins genomförande (Regionförbundet Örebro, 2011).

Motiven till den regionala översiktsplaneringen beskrivs i termer av ökad regional konkurrens och förändrade mönster för arbetspendling, vilket i sig anses medföra att många frågor sträcker sig långt utanför det kommunala territoriet. Kommunens tidigare centrala roll i samhällsplaneringen betraktas inte längre som lika självklar och det framhålls att *”[i] takt med att samhället ställer nya krav på funktionalitet och rörlighet håller [...] översiktsplaneringen på att ändra karaktär”*. Följden anses vara att översiktsplanerna får en allt mer tydlig strategisk roll för kommunernas utvecklingsambitioner (Regionförbundet Örebro, 2010:9). På hemsidan tydliggörs perspektivet ytterligare; av förslaget till regional översiktsplan anses det framgå att *”markanvändningen behöver planeras mer gemensamt över kommungränser. När nya företag ska etablera sig eller nya bostäder ska byggas får inte kommungränserna vara ett hinder för maximalt utnyttjande av resurserna. Mark- och lokalresurser måste ses som mer gemensamma för regionen”* (Regionförbundet Örebro, Internet 9). För en god regional utveckling och för att Örebroregionen ska kunna ta klivet *”från nationell pusselbit till global spelare”* behövs alltså mer av en strategisk planering för den rumsliga utvecklingen i länet. Örebro stad ses som det tydliga navet för utvecklingen i regionen, varför det finns ett behov av att detta också återspeglas i den fysiska planeringen (Regionförbundet Örebro, 2010:69). Ambitionen är att närma sig en gemensam arbetsmarknadsregion för hela länet fram till 2030, att jämföra med dagens fyra lokala arbetsmarknadsregioner.³² I den regionala översiktsplanen poängteras dock att planen inte inkräktar på det kommunala planmonopolet utan enbart ska ses som en rekommendation för utformningen av kommunernas översiktsplaner (Regionförbundet Örebro, 2010:12).

³² De fyra lokala arbetsmarknadsregionerna i Örebro län är Örebro, Hällefors, Karlskoga och Ludvika.

5. Fysisk samhällsplanering i Örebro län

I det här samt efterföljande kapitlet presenteras och analyseras nu uppsatsens empiriska material. Det inledande kapitlet är deskriptivt i sin karaktär, även om analytiska inslag förekommer, och redogör för de studerade kommunernas översiktsplanering, bostadsförsörjning samt synen på den regionala planen för översiktlig planering som antagits i Örebro län. I det efterföljande kapitlet tas sedan ett mer omfattande analytiskt grepp för att studera och analysera det politiska rummets formande. Det är också i det efterföljande kapitlet som perspektiven i det teoretiska ramverket – governance, skalpolitik och institutionell teori – återkommer och appliceras på det empiriska materialet.

Gemensam översiktsplanering

Som nämnts tidigare i uppsatsen finns en statlig önskan om att förena den ekonomiska och fysiska utvecklingen på kommunal och regional nivå, i strävan efter en mer strategisk samhällsplanering. En strategisk samhällsplanering innebär samtidigt att politiken måste överskrida traditionella gränsformuleringar; en strategisk planering innebär nämligen ett gränsöverskridande, där kommunen ser bortom det administrativa territoriet. Inledningsvis riktas därför blicken mot den kommunala översiktsplaneringen för att studera huruvida det förekommer gemensam, dvs. mellankommunal, planering för den fysiska utvecklingen i kommunen. I detta avsnitt redogörs för de studerade kommunerna separat medan redogörelsen i kapitlets efterkommande två avsnitt om bostadsförsörjning och regional översiktlig planering sker sammanhållet.

Norra kommunen

I Norra kommunen inrättades under 2004 en gemensam miljö- och byggförvaltning, liksom en gemensam nämnd, tillsammans med de tre grannkommunerna Nora, Hällefors och Ljusnarsberg och omorganisationen beskrivs enkom i positiva ordalag av respondenterna. Syftandes på bl.a. avfolkning och rekryteringsproblem menade en av respondenterna t.o.m. att det nog var *”den enda framgångsvägen man kunde ha tagit någån gång då för åtta år sedan, för annars hade man nog haft jättesvårigheter uppe i dom här kommunerna”* (Intervju 3). Samtidigt med inrättandet av den gemensamma förvaltningen proklamerades idén att också ta fram en gemensam ÖP för samtliga fyra kommuner. Trots att respondenterna i Norra kommunen talar om att de fyra kommunerna *”sitter i samma båt”* och har *”gemensamma*

problem och förutsättningar” verkar det dock hitintills inte ha nått hela vägen fram och orsaken uppges i grunden vara kommunala särdrag:

Ja, jag tror inte man var överens om vad man ville ha med i översiktsplanen och vad man skulle jobba med. Sen är det ju lite olika kommuner, det är ju lite olika storlek och man har olika kultur och olika inriktning. Och det kanske bidrog till att man kanske inte kom riktigt ända fram när det gäller att göra en gemensam översiktsplan (Intervju 6).

En av respondenterna lyfter även fram den politiska kontinuiteten, eller kanske avsaknaden av kontinuitet, i kommunerna som en viktig förklarande faktor till varför det har varit svårt att enas kring planfrågorna. Med nya människor följer också ett kunskapsglapp, då de uppges sakna den historiska förståelsen:

Ja jag vet inte, vi är ganska olika. Och sen har det nu under nån period varit ganska ombytligt politiskt i två av kommunerna. Eller egentligen tre. Och det gör väl att en så här lång process där man samarbetar, det har jag ju lärt mig, att det är ganska viktigt att det sker en kontinuitet bland dem som är med och jobbar med det här. När det börjar komma in nya människor, som inte alls har historien, så blir det ganska svårt att delta i en så här process. Utifrån mitt perspektiv, som har varit med länge, så tycker jag att man förstår liksom inte riktigt värdet av att kunna samarbeta på det här sättet utan man sätter oftast sina egna värden högre då än det gemensamma. Och det tror jag beror på kunskapsbrist helt enkelt (Intervju 11).

Men gemensamhetstanken lever trots allt ändå vidare. Sedan något år tillbaka har det i de fyra kommunerna tagits nya steg för att plocka fram ”*gemensamma nämnare*”, dvs. frågor av ”*strategisk karaktär*” för den gemensamma utvecklingen. Frågorna diskuterades (och diskuteras fortsatt kontinuerligt) vid ett flertal större seminarier med politiker och tjänstemän från samtliga fyra kommuner, liksom representanter från länsstyrelsen och regionförbundet, och resulterade i en gemensam kraftsamling för bl.a. kommunikationer, vatten, vindkraft, energi och bostäder. I samtliga dessa frågor, som alla rör den fysiska planeringen, ser man ett behov av ett framtida gemensamt agerande. Frågan om samarbete i dessa frågor beskrivs ha aktualiserats än mer i och med en framtida potentiell ökad gruvnäring och därmed

järnmalmståg, vilket i sin tur kommer att sätta tryck på kommunikationerna genom kommunerna. Samtidigt finns det en befärad konflikt mellan frekventa järnmalmstransporter och kapacitet för persontransport; det behövs både nya mötesplatser och omlastningsplatser för att klara kapaciteten. En av respondenterna beskriver därför ett kollektivt planerande som så pass angeläget att det i princip vore möjligt att göra en gemensam ÖP med rubriken *”hur ska vi dra nytta av kommande järnmalmsbrytning på olika sätt”* (Intervju 3).

Något nytt försök till en gemensam ÖP verkar däremot inte vara i sikte under någon snar framtid, utan i nuläget är siktet inställt på att jobba vidare med de gemensamma nämarna. Men trots den kommunala samstämmigheten kring behovet av ett gemensamt agerande inom dessa fem områden framhålls fortsatt varierande kommunala förutsättningar som ett hinder; en respondent framhåller t.ex. behovet av att *”man måste ha nått i varje kommun som på nått vis springer omkring med en blåslampa”* (Intervju 3). Tjänstemännen på den gemensamma förvaltningen kan bara understödja och vara en motor och förespråka vikten av en mer strategisk planering, men sedan är det upp till de enskilda kommunerna att ta fram underlag:

Sen är det ju naturligtvis [så att] man har många andra bekymmer [och] man kanske inte ser skogen för alla träd ibland. Men vi är ju dom som motar på det här och passar på vid olika tillfällen [och] har liksom lite olika seminarium för att få in dom i det här tänket; att det är viktigt att man har någon form av strategisk planering i kommunen. Annars är det ju popcornsplanering, eller som jag kallar det kängeruplanering, man tar en sak när den dyker upp och så vidare. Det blir liksom inget sammanhållet och det har man ju upptäckt att det går inte att jobba riktigt på det viset (Intervju 3).

Den politiska prioriteten för planfrågorna uppges med andra ord vara en orsak till varierande kommunala förutsättningar och engagemang, samtidigt som kommunala särdrag och kultur har utgjort ett hinder för ett mer formaliserat gemensamt planarbete. Detta till trots beskriver ändå samtliga respondenter i Norra kommunen att det finns en ökad medvetenhet kring ett mer strategiskt tänk och samsyn i den fysiska planeringen och att det här skulle ha ökat i kommunerna i och med det regionala dokumentet för rumslig utvecklingsplanering.

Västra och Östra kommunerna

För ett par år sedan initierades ett arbete även i Västra och Östra kommunerna för att ta fram en gemensam översiktsplan. Precis som för de norra kommunerna bottnade initiativet i *”gemensamma problem”* liksom liknande *”identitet”* och *”historiska band”* mellan de två kommunerna. En respondent i Västra kommunen uttryckte det som att *”vi har gemensamma planeringsförutsättningar som är bra att vi tecknar upp så att vi drar åt samma håll”* (Intervju 4). Men inte heller i det här fallet lyckades man i sin ambition om en gemensam ÖP och orsaken står att finna i ett politiskt maktskifte i Östra kommunen i samband med valet 2010. Innan valet hade kommunerna i det närmaste hunnit hela vägen i framtagandeprocessen, både samråd och utställning var genomfört, och det enda som kvarstod var i princip ett antagande. Från att såväl Östra som Västra kommunen haft en socialdemokratisk kommunledning innebar dock valet 2010 att vänsterpartiet i Östra kommunen fick egen majoritet. Denna förändring beskrivs av respondenterna i de båda kommunerna som en direkt orsak till att samarbetet sprack och att ett antagande uteblev. Östra kommunen lyckades alltså inte nå politisk enighet i frågan om en gemensam ÖP efter valet medan en respondent uppger att politikerna i Västra kommunen *”var överens från yttersta vänstern till yttersta högern”* (Intervju 2). Mer konkret beskrivs den framtida dragningen av E18 som den kritiska punkt där de båda kommunerna inte kunde enas. Västra kommunens vision är att vägen leds om söder om kommunen för att slippa en stor trafikled rakt igenom den egna kommunen, vilket då skulle kräva en bro över Möckeln. Bron skulle dessutom innefatta en järnvägsbro. En sådan bro motsatte sig Östra kommunen starkt med motiveringen att det dels skulle förstöra närmiljön, dels skulle innebära att kommunen själv *”tappar sin järnvägsstation”* då projektet innebar såväl en väg- som järnvägsbro över sjön.

Det uttrycks en viss frustration från respondenterna i Västra kommunen över att samarbetet gick i stå, bl.a. med argumenten att Västra och Östra kommunen tillhör en gemensam arbetsmarknad liksom bostadsmarknad samt har gemensamma vägingressen och att det därför egentligen inte finns någon anledning till att inte ha en gemensam ÖP. I Västra kommunen beskrivs även en gammal oro från Östra kommunens sida att *”bli uppkäkad”* av Västra kommunen *”om man försöker gå för nära”*. Respondenten menar att *”båda orterna är gamla bruksorter där man sköter sig själv [...] man bebländar sig inte med andra utan man tycker att man klarar det här, det har vi alltid gjort”* (Intervju 2). Den bilden bekräftas också i intervjuerna med Östra kommunen där det, visserligen i diskussionen om den regionala planens betydelse, betonas att de *”försöker överleva som en egen kommun”* (Intervju 9).

Samma respondent menar samtidigt att samarbeten i olika frågor kontinuerligt inneburit ökade kostnader snarare än besparingar.

Projektet med en gemensam ÖP är numera helt avbrutet mellan de båda kommunerna och några planer för ett nytt försök i framtiden verkar inte finnas. Men det uteblivna antagandet av en gemensam plan ses ändå inte som uteslutande negativt:

Det är ju en styrka i en region också att vi är överens om den här saken, att vi har genomgått en process och är riktigt starka i och driver den här frågan. Och det kan man komma överens om ändå men det som är fördelen med ÖP:n är ju att den föregås av en rejäl genomlysning. Processen är ju också viktig förutom slutresultatet (Intervju 4).

Repliken kommer från en respondent i Västra kommunen, som visserligen betonar att en gemensam ÖP hade varit en styrka men att själva arbetsprocessen är minst lika viktig. Den gemensamma version av ÖP som plockades fram användes även i stora delar av Västra kommunen, som antog en egen ÖP under 2011. I Östra kommunen pågår just nu ett arbete med att ta fram en egen översiktsplan, med ett planerat antagande under 2013. Det uppges att de också använder sig mycket av det tidigare gemensamma materialet, varför de två översiktsplanerna troligtvis kommer att bli väldigt lika i sin utformning.

Södra kommunen

Liknande erfarenheter för en gemensam ÖP som i Norra, Västra och Östra kommunerna återfinns inte i Södra kommunen, även om en av respondenterna talar om ett s.k. ÖP-nätverk där tjänstemän från olika kommuner i länet träffas några gånger per år och diskuterar planfrågor. Dessutom har Södra kommunen tagit fram en gemensam detaljplan för ett specifikt projekt tillsammans med Hallsbergs kommun. Projektet handlar om en framtida järnvägsanläggning, som visserligen beskrivs vara *"Hallsbergs helhet"* och att Hallsberg också har störst del i det men att det samtidigt berör Södra kommunen. De två kommunerna har därför valt att utforma detaljplanen gemensamt. Liknande initiativ *"var inte så vanligt förekommande tidigare"*, och på frågan varför det skulle vara mer vanligt i dag tycks svaret ligga i att frågorna i dag faktiskt diskuteras på ett annat sätt en tidigare:

Jag tror det är för att vi har tagit dom här gemensamma tagen, att vi har diskuterat dom här frågorna. Om det är RÖP:en det kan jag inte säga, men vi har många

frågor uppe på agendan som handlar om regionen och inte bara om kommunala frågorna. Att det inte bara är att brottas med varandra och hitta förtjänster och låsa kommungränsen, utan att vi lättar upp och försöker att hjälpas åt och titta på möjligheter (Intervju 5).

Det regionala diskussionsklimatet tycks också ha fått ytterligare földeffekter för kommunöverskridande samarbeten då det uppges att Södra kommunen i dagsläget även är på gång att inrätta ett gemensamt utvecklingsbolag med Örebro kommun:

[Södra kommunen] är en växande kommun och vi växer norrut. Vi växer alltså mot Örebro kommun och Örebro växer söderut och då blir det att vi har väldigt mycket gemensamt och bildar nu ett utvecklingsbolag, för att hitta om här gemensamma frågorna som vi ska driva tillsammans. Men det kan handla om allt från IT till vindkraft till annat. Men har vi ett bolag får vi drivet och styrning på, i båda kommunerna, om här frågorna (Intervju 5).

Allt är däremot inte helt klart utan bolagets framtida utformning och inriktning är fortfarande under utarbetande och det uppges samtidigt finnas vissa hinder att lösa. Bland annat pågår diskussioner om stadsnätet, hur det ska värderas inför en eventuell sammanslagning med Örebros stadsnät, samt om styrelsesammansättningen i bolaget. Södra kommunen är betydligt mindre än Örebro kommun, både ytmässigt och befolkningsmässigt, och det är därför väsentligt att *”ha makt över utvecklingsbolaget om vi nu ska hålla på med utvecklingsfrågor så att Örebro inte bara kan köra över oss”* (Intervju 5). Men det uppges att vilja finns där i allra högsta grad och att dessa frågor bara är rena formaliteter.

Regionalt perspektiv på bostadsförsörjningen

I en studie av den kommunala fysiska samhällsplaneringen och förhållningssätt till en regional dimension faller det sig även lämpligt att undersöka kommunala resonemang för bostadsförsörjningen. Detta är aktuellt inte minst pga. att regeringen i april 2012 gav i uppdrag till Boverket att se över lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Utöver att förtydliga det kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen var syftet med uppdraget att *”tydliggöra det regionala perspektivet vid planering av bostadsförsörjningen ur ett hållbart perspektiv”* (Socialdepartementet, 2012:1). I uppdraget betonas det faktum att bostadsmarknaden på flera håll i landet inte är begränsad

till den egna kommunen utan i flera fall omfattar och påverkar en hel region, varför en översyn även skulle omfatta ett hänsynstagande till behovet av bostadsförsörjning i hela regionen (Socialdepartementet, 2012:2). Det bör dock påpekas att det resonemanget inte nödvändigtvis är applicerbart på de studerade kommunerna i Örebro län och med facit i hand är det också i stort den bilden som framträder. I fråga om den kommunala bostadsförsörjningen beskriver nämligen i princip samtliga respondenterna att här *”är man sig själv närmast”*:

Ja det är väl det svåraste av dom där fem ämnena jag nämnde för dig. Det är ungefär som att säga att ett sjätte ämne skulle vara näringslivsfrågor och då har vi gått över gränsen. Det tycker man att då är man sig själv närmast och det är ju likadant, varje kommun har ju väldigt olika förutsättningar (Intervju 3).

Att kommunerna tenderar att vara sig själv närmast bekräftas även av Boverkets rapport om översynen av bostadsförsörjningslagen, där det också framhålls att det är få kommuner som säger sig samråda med andra kommuner i fråga om bostadsförsörjningen. Samtidigt ställs i rapporten frågan *”vad ett regionalt perspektiv egentligen skulle innebära”* och det påpekas att det är *”långtifrån självklart vad som avses med ett **regionalt perspektiv** när det gäller bostadsfrågorna”*, liksom *”inte självklart vem som ska stå för det regionala perspektivet”* (Boverket, 2012:17f, betoning i original). Med denna oklarhet på statlig nivå är det kanske heller inte alldeles anmärkningsvärt att kommunerna har svårt att anamma ett regionalt perspektiv i dessa frågor. I Boverkets rapport finns det även en medvetenhet om den konkurrenssituation som föreligger i bostadsfrågorna och medger att *”[u]r ett kommunalpolitiskt perspektiv är det inte oväsentligt var i regionen som en regional befolkningstillväxt hamnar”*. Denna bild bekräftas även av respondenternas svar i den föreliggande uppsatsen:

Och så är det ju fortfarande att bo är ju lika med en skattebetalare. Det är ju en helt annan sak än arbetsmarknaden. Det spelar ingen roll om industrin hamnar i [Östra kommunen] för man kan fortfarande bo i [Södra kommunen] och det funkar lika bra. Men kommer vi till var man bor, då är det jätteviktigt. Så ambitionen att samarbete då ligger på helt olika nivåer (Intervju 2).

Framför allt beskattningsrätten framstår som en primär förklaring varför det är svårt, eller kanske ännu hellre inte ekonomiskt lönsamt, att försöka tänka i ett regionalt perspektiv i fråga om lokaliseringen av bostäder. När det kommer till bostadsförsörjning är det således mer av ett konkurrenstänk än samarbete, inte minst då befolkningsökning *”ger en positiv bild”* av kommunen. Dessutom framstår det som problematiskt rent politiskt att motivera att bostadsplaceringar görs i andra kommuner än den egna:

Här emellan är det nog mera konkurrens fortfarande för man vill ju gärna få ökat invånarantal. Det ger ju en positiv bild av kommunen som inte är att förakta, även om det bara är några få invånare. [...] Och då tror jag liksom att även om Örebro kommun skulle kunna säga att vi kommer inte att erbjuda några villatomter, dom ska ligga i [Södra kommunen] eller Garphyttan eller längre ut för att det tar så mycket mark i anspråk, så tror jag aldrig dom skulle våga (Intervju 1).

Det ska dock tilläggas att det i princip inte byggs alls, eller i väldigt liten utsträckning, i de studerade kommunerna och om så sker är det primärt helägda kommunala bolag eftersom de privata byggföretagen inte ser någon lönsamhet i det. Att som en befolkningsmässigt liten kommun tänka i ett regionalt perspektiv i riktning att *”dela med sig”* förefaller med andra ord inte särskilt realistiskt. Om resonemanget däremot betraktas ur ett omvänt perspektiv, vilket ett par av respondenterna också gör, målas en helt annan verklighet upp. I Västra kommunen framhåller t.ex. en av respondenterna att det gäller att förhålla sig till det regionala perspektivet genom att *”försöka bli en sovstad till Örebro kommun i mycket större utsträckning än i dag”* (Intervju 2). Samtidigt handlar det också om vad kommunen har att erbjuda och några respondenter framhåller vikten av att kunna erbjuda *”attraktiva tomter”*. I sammanhanget refereras stundtals till LIS – ett initiativ för landsbygdsutveckling i strandnära lägen med avsikt att skapa attraktiva boenden i våra mer glest befolkade kommuner.³³ En av respondenterna i Norra kommunen beskriver dock den här satsningen som *”en väldigt stor besvikelse”* till följd av länsstyrelsens många överprövningar och därmed svårigheter att faktiskt få till stånd en byggnation (Intervju 3). Ett regionalt perspektiv på bostadsförsörjningen ter sig med andra ord av flera anledningar inte helt oproblematiskt.

³³ För att främja landsbygdsutveckling ska kommunerna sedan 1 juli 2009 i sin översiktsplan redovisa *”avgränsade områden för landsbygdsutveckling i strandnära läge (så kallade LIS-områden), där det får beaktas som ett särskilt skäl för dispens om en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden”* (Internet 10). Detta givetvis under förutsättning att sådana områden finns att tillgå inom kommunen.

Regional översiktlig planering

I en studie om det politiska rummets formande där översiktlig planering på regional nivå antas utmana den traditionella bilden av kommunen som ett politiskt rum faller det sig även naturligt att undersöka kommunernas syn på ett sådant initiativ. Respondenterna i de studerade kommunerna har därför bl.a. fått svara frågorna hur framtagandeprocessen sett ut, hur tongångarna kring det regionala planen varit i kommunen både före och efter antagandet samt dokumentets status och inflytande i kommunerna i dag. Som en kort påminnelse ska åter nämnas att ambitionen med dokumentet för regional översiktlig planering i Örebro län är att det ska utgöra en länk mellan kommunernas översiktsplaner och det regionala utvecklingsprogrammet. Genom en regional översiktlig plan är syftet att tydliggöra den rumsliga dimensionen i regionen, vilket ska vara till vägledning för kommunerna i deras eget planarbete. Det dominerande skalnarrativet för den regionala planen är med andra ord berättelsen om regional kraftsamling för en mer strategisk samhällsplanering.

Trots att det regionala dokumentet för översiktlig planering antogs relativt nyligen – oktober 2011 – är respondenternas beskrivning av framtagandeprocessen såväl vag som varierande.³⁴ Det kommunala engagemanget i själva framtagandet tycks inte ha varit särskilt stort, med undantag för Örebro kommun som av flera respondenter beskrivs som en pådrivande kraft. Stundom beskrivs frågan om en regional översiktsplanering som angelägen, då kommunerna inser vikten av att *”ta ett större och gemensamt grepp”* för dessa frågor, och stundom som att det under processens gång inte var någon *”het fråga”*. Dessutom menar ett par respondenter att dokumentet i det närmaste är *”en tjänstemannaprodukt från regionförbundet”* och att det togs fram under en väldig tidspress, vilket i sin tur ytterligare bidrog till den kommunala frånvaron. Vidare beskriver flera respondenter remissversionen som relativt *”kontroversiell”* då den förespråkade en satsning på orter med över 1000 invånare, vilket tycks ha varit svårt för länets mindre kommuner att acceptera. Remissversionen ansågs även ha haft ett väldigt stort fokus på Örebro kommun, vilket betraktades med viss skepsis. Nyttan för den egna kommunen ifrågasattes och en respondent uttrycker det som en nödvändighet att även *”se kommunerna i periferin”* (Intervju 9) Rädslan för Örebros dominans återkommer också i remissvar på den regionala översiktsplanen:

³⁴ I fråga om själva framtagandeprocessen för den regionala översiktliga planen bör det noteras att flera av respondenterna inte innehade sin nuvarande position i kommunen under hela processen alternativt var frånvarande från sin position av olika skäl. Det har inneburit att många respondenter i sina svar hänvisat till vad de hört om processen via kollegor eller andra aktörer i kommunen. Eftersom det inte är själva framtagandeprocessen i sig som är i fokus bör detta inte nödvändigtvis utgöra ett problem, utan det intressanta är snarare vilka tongångar respondenterna anser sig ha identifierat i den aktuella kommunen. Om det sedan är den egna uppfattningen eller en sekundär version är av underordnad betydelse i uppsatsen.

Det är en för stor slagsida mot Örebro kommun. Örebro är motorn i regionen, men även landsbygden har utvecklingsmöjligheter, där stad och land kan komplettera varandra för att skapa tillväxt i hela regionen. För kommunerna i norr gäller det att vi har flera andra orter som vi samarbetar med i vårt omland³⁵ (Remissvar 3).

Samtidigt som det ges uttryck för en viss skepsis mot Örebros dominans beskrivs det som att det här förhållningssättet har börjat förändras. En av respondenterna i Västra kommunen menar att det tidigare inte ens gick att *”diskutera Örebro i positiva ordalag”*, men att det i dag inte är samma *”lillebrorsperspektiv”* och att kommunen nu snarare måste försöka dra nytta av läget (Intervju 8). En respondent i Norra kommunen framhåller också att den regionala planen i grund och botten präglades av positiva tongångar och att *”det kändes moget att börja diskutera såna här frågor också”* (Intervju 11). Det ges också mer explicita uttryck för synen på Örebros centrala roll för regionens utveckling och i Norra kommunen, där man har en lång tradition av mellankommunalt samarbete genom sitt s.k. KNÖL-samarbete (kommuner i norra Örebro län) med de tre grannkommunerna, beskrivs Örebros drivkraft som en självklarhet:

Vi kan väl säga så här att det finns liksom flera nivåer i det här när det gäller samarbete. Vi har ju sen 15 år tillbaka eller längre ett regionalt samarbete i norra länsdelen också, det så kallade KNÖL-området – kommuner i norra Örebro län. Det finns ju en lång tradition att vi samarbetar i såna här frågor. Och från KNÖL-samarbetet, det har vi ju uttalat tidigare och gör fortfarande att regionen är viktig och att samarbetet är viktigt. Och på nått sätt har vi nån slags pyramidtankande i det här, där Örebro är en centralort, som ska vara centralort och driva länet och vi andra finns runtomkring (Intervju 11).

I stället för att motarbeta det faktum att Örebro är dominerande i länet handlar det med andra ord snarare om att dra nytta av Örebros roll som motor. En respondent i Västra kommunen uttrycker det som att kommunen faktiskt måste acceptera att det just är lillebror man är, men att det är tid att hitta kommunspecifika förutsättningar för kommunens framtida utveckling:

³⁵ Här ges t.ex. Värmland med Karlstad samt Västmanland med Västerås, Eskilstuna, Arboga och Köping som exempel.

Ja och det är ju också någonting man måste erkänna, att för 40 år sedan var ju [Västra kommunen] 40 000 och har ju tappat 10 000 sen 1972. Då hade man ju ambitionen i [Västra kommunen] att köra om Örebro och det bevisar ju att man måste faktiskt acceptera att vi är lillebror till Örebro och vi ska göra precis som [Södra kommunen], vi ska bidra på vårt sätt. För kalla kriget är slut och det kommer inte en ny [stororder], utan vi måste leva utifrån nya förutsättningar och vara attraktiva på vårt sätt (Intervju 7).

I fråga om till det regionala dokumentets inflytande på det kommunala planeringsarbetet i dagsläget kan det konstateras att också i detta avseende är svaren relativt vaga och tvetydigt. Medan några av respondenterna beskriver att det regionala dokumentet gett en *”ökad legitimitet åt att diskutera regionala frågor”* liksom att medvetenheten kring ett regionalt perspektiv i den fysiska planeringen har ökat, menar andra respondenter att det i stor utsträckning är ett *”totalt anonymt”* dokument; inte minst bland kommunpolitikerna. Det beskrivs vidare som att *”man hämtar stöd från den [regionala planen, min anm.] när man behöver den och man glömmet bort den när man inte vill se”* (Intervju 7). Dokumentets relativa anonymitet bekräftas också av det faktum att ett par respondenter uppger sig ha *”letat upp det”* i samband med kontakten inför en intervju. Som en följd av att den regionala planen är relativt nyligen antagen är det dessutom få kommuner som i praktiken hunnit ta hänsyn till dokumentet i sin egen översiktsplanering. Såväl Västra som Södra kommunen antog sina översiktsplaner så sent som 2011 och deras framtagandeprocess löpte därmed parallellt med framtagandet av den regionala planen. Det här skulle i sig kunna innebära en än större medvetenhet om ett regionalt perspektiv på den egna samhällsplaneringen och såväl Södra kommunens som Västra kommunens översiktsplaner innehåller också omvärldsanalyser och strategiska resonemang om det regionala perspektivet och kommunens roll i regionen, vilket kan kontrasteras med Östra kommunens ÖP från 1990 och Norra kommunens från 2007, som båda är till största del en nulägesbeskrivning över kommunen där och då och i avsaknad av visioner och strategiska utblickar. Men trots allt menar några respondenter att det tycks finnas en ny medvetenhet bland politikerna i dessa frågor, även om det i flera fall handlar om en slags påtvingad nödvändighet:

Jag tror att vi tvingas eftersom det kommer så mycket remisser eller så mycket vi ska tycka till om som handlar om den regionala arenan. Det är klart att vi i [Södra

kommunen] är här och nu; det här är ju det vi är satta att sköta och politikerna får inga röster för att dom går i Örebro och gör något bra utan dom får röster för att dom gör nåt bra för [Södra kommunen], men vi tvingas in i det eftersom vi tycker och tänker så många gånger om dom här frågorna i remisser eller att man deltar på möten, regionstyrelsen eller regionfullmäktige eller annat. [...] Så att man tvingas, vilket man vill eller ej, upp på den här arenan och tycker eller i alla fall lyssnar till nånting. Så jag tycker att det har förändrats (Intervju 5).

Framför allt är det frågor om infrastruktur och kollektivtrafik som beskrivs ha fått ett förstärkt fokus inom kommunerna och ett par respondenter framhåller att man lyfter blicken och *”tittar på varandras stråk”*. Såväl Norra som Västra och Östra kommunerna ger dessutom uttryck för vikten av infrastruktur till följd av deras historia som tillverkningskommuner eller industrikommuner och att deras möjligheter att transportera ut via Öresundsbron eller Göteborgs hamn är oerhört viktiga. Det blir därför naturligt att lyfta blicken och ta sig an ett mer regionalt grepp i dessa frågor. I den regionala planen finns det dessutom en vision om att de fyra lokala arbetsmarknadsregioner som i dagsläget präglar Örebro län ska utvecklas till en enda fram till 2030. I den här ambitionen hittar vi rent konkret begreppet regionförstoring; genom att knyta samman länets olika delar krymper avstånden både fysiskt och mentalt samtidigt som regionen *”växer”*. Det här visionsarbetet delas av alla fyra kommunerna och en respondent uttrycker att det framför allt är i denna fråga som en regional översiktsplan är värdefullt:

För en arbetsmarknadsregion är ju en arbetsmarknadsregion och det kan man liksom inte ifrågasätta på det sättet. Så att det måste man ju liksom förhålla sig till, att här är ju pendlingen (Intervju 1).

I det här sammanhanget tycks det dessutom pågå en hel del aktivitet i kommunerna, med bl.a. planer för nya och utvecklade resecentrum liksom strategiska diskussioner om utplaceringar av hållplatser. Det regionala perspektivet handlar här i grund och botten om en mer strategisk lokalisering av stråken för kollektivtrafiken och placering av industrier och bostadsområden. Återigen vittnar dock respondenterna om svårigheter att överhuvudtaget locka till sig företagsetableringar liksom avsaknad av bostadsbyggande pga. bristande lönsamhet och gentemot denna verklighet upplevs den regionala översiktliga planen som relativt *”tandlös”*.

Flera av respondenterna talar också om att det finns en *"mental resa"* att göra i kommunerna för att anamma ett tydligare regionalt perspektiv, liksom att det till stor del handlar om en *"tillväjningsprocess"* och att *"nästa generations RÖP"* skulle kunna innebära ett mycket tydligare steg i en regional riktning. En respondent menar t.ex. att *"ändringsbenägenheten är för låg och i det ligger också att man är inte van att samarbeta regionalt"* (Intervju 2). Dessutom beskriver några respondenter att det lätt kan bli så att *"kommunerna har så fullt upp med sitt eget"* att det är svårt att prioritera, dels den fysiska planeringen överhuvudtaget, dels ett regionalt grepp i dessa frågor. Den samlade bilden av den regionala översiktsplanens existens är med andra ord mångtydig, då kommunerna i varierande utsträckning ser nyttan av planen samtidigt som de regionala frågorna beskrivs ha fått ett ökat fokus och att man i större utsträckning lyfter blicken och ser sin omvärld.

6. Hur formas det politiska rummet?

Efter den ovanstående genomgången är det nu dags att applicera de teoretiska perspektiven på det empiriska materialet för att nå kunskap om det politiska rummets formande. Det här sker genom att vardera av de tre perspektiven – governance, skalpolitik och institutionell teori – behandlas i nedanstående tre avsnitt och vår teoretiska förståelse av det studerade fenomenet kommer att utvecklas genom nya citat och återkopplingar till den empiriska presentationen. I det första avsnittet analyseras inom vilken rumslig geografi den kommunala samhällsplaneringen de facto äger rum och vilka gränsformuleringar som präglar det kommunala territoriet. I det andra avsnittet berikas sedan denna kunskap med en skalpolitisk förståelse av den rumsliga utbredningen och i det tredje och sista avsnittet riktas fokus mot strukturella faktorer som påverkar hur det politiska rummet tar sig uttryck. Det bör dock påpekas att de tre perspektiven inte präglas av *"vattentäta skott"* utan är i flera avseenden överlappande, varför citat som presenteras i ett avsnitt mycket väl hade kunnat användas i ett annat. Trots denna överlappning finns det en poäng i att redogöra för de tre perspektiven separat, för att skapa en bättre överblick, men det är ändå bra att hålla i minnet att det är de tre teoretiska perspektiven *tillsammans*, och inte enskilt, som skapar en analytisk förståelse för hur det politiska rummet formas.

Kommunala gränsformuleringar i samhällsplaneringen

Vilka gränsformuleringar? Inom vilken rumslig geografi?

Den kanske främst statliga ambitionen att nå en tydligare koppling mellan kommunernas översiktsplanering och det regionala tillväxtarbetet innebär implicit, för att inte säga explicit, en strävan efter ett närmande mellan den kommunala och regionala samhällsnivån. En ”kommunernas region” implicerar därför ett tillstånd av gränslöshet, där de kommunala aktörerna förmår se bortom den administrativa enhet de är satta att förvalta. Precis som Dannestam framhåller så ”[s]kall man ’göra region’ måste man tänka gränslöst. Inom regionen finns inga gränser” (Dannestam, 2007:296) och den gränslösa kommunen skulle kunna sägas utgöra idealbilden av en strategisk samhällsplanering. En governance-förståelse av en strategisk samhällsplanering innebär därmed att den rumsliga geografin breder ut sig genom gränsöverskridande interaktion med andra kommuner i utformandet av den kommunala politiken.

Idealbilden av den gränslösa kommunen är dock inte särskilt framträdande i det empiriska materialet då vi kan konstatera att ingen av de studerade kommunerna har antagit en gemensam översiktsplan tillsammans med någon eller några av sina grannkommuner, trots att sådana försök förekommit. I Östra och Västra kommunerna kom man så långt som till en utställning innan ett politiskt maktskifte gjorde att ett faktiskt antagande uteblev och i det här fallet tycks dessutom tankarna på en ny gemensam kraftsamling för planfrågorna vara rätt avlägsna. Inte heller i Norra eller Södra kommunerna finns det en gemensam översiktsplan med någon eller några grannkommuner, även om Norra kommunen driver ett samarbete kring planfrågorna med tre andra kommuner. Vid en första anblick tycks det med andra ord vara den avgränsade administrativa enheten som utgör den rumsliga geografi inom vilken kommunernas översiktsplanering äger rum. Detsamma kan dessutom sägas om den kommunala bostadsförsörjningen där det relativt genomgående i intervjuvaren framträder tydliga kommunala gränsdragningar, då man i denna fråga oftast är sig själv närmast som en följd av såväl avsaknad av byggnation som ekonomiska intressen.

Med en traditionell government-baserad syn på ovanstående redogörelse ligger det därför nära till hands att beskriva det kommunpolitiska rummet som präglat av tydliga kommuncentrerade gränsformuleringar, då mellankommunalt samarbete inte är ett framträdande inslag i utformandet av politiken. Den rumsliga geografi inom vilken politiken utövas är med andra ord tydligt förpassad till det kommunala territoriet. Samtidigt ger flera respondenter uttryck för en ökad interaktion med sina grannkommuner i planfrågorna. I Norra

kommunen pågår t.ex. ett arbete med s.k. gemensamma nämndare, så som kommunikationer, vindkraft och energi, ihop med tre grannkommuner. Också i Södra kommunen beskrivs vikten av mer gemensamma tag för olika utvecklingsfrågor och även om kommunen inte varit involverad i några konkreta försök till en gemensam översiktsplan med någon grannkommun finns det ett utvecklingsbolag på gång ihop med Örebro kommun. Det här vittnar med andra ord om porösa snarare än kompakta gränser, där det kommunala rummet i viss mån ändrar karaktär. Med Norra och Södra kommunen i fokus ter sig det politiska rummet nämligen mycket mer flexibelt och i enlighet med Hooghe och Marks typ II-governance framstår politiken som funktionell och anpassningsbar; det är policyproblemet som är i fokus snarare än det kommunala territoriet. Detta bekräftas också i samtalen med respondenterna i Norra kommunen då det t.ex. framhålls att kommunerna i sitt planarbete har identifierat ”*gemensamma problem och förutsättningar*” och att ett gemensamt tag om frågorna synes lämpligt. På samma sätt framhöll en av respondenterna i Södra kommunen att de skapar ett gemensamt utvecklingsbolag med grannkommunen ”*för att hitta dom här gemensamma frågorna som vi ska driva tillsammans*”.

För att summera kan vi alltså konstatera att kommunernas arbete med den fysiska samhällsplaneringen präglas av kommunala gränsformuleringar som tydligt markerar det kommunala territoriet, dvs. ett ”traditionellt” politiskt rum. Men samtidigt framträder inslag av gränsöverskridande interaktion och kommuner som lyfter blicken, vilket ger uttryck för en mer flexibel syn på den rumsliga geografi och därmed utveckling mot ett ”nytt” politiskt rum.

Skalpolitiska argument för samhällsplaneringen

Vilken skalpolitisk nivå? Vilket/vilka skalnarrativ?

En ensidig studie av gränsöverskridande och gränsförstärkande aktiviteter ger oss egentligen ingen djupare förståelse för dessa handlingsmönster, utan återspeglar i det närmaste enbart en ögonblicksbild över *hur* den fysiska samhällsplaneringen tar sig uttryck och säger ingenting om *varför*. För att förstå argumenten till grund för denna lokalisering fyller identifieringen av skalnarrativ, dvs. berättelser eller föreställningar om vilken skalpolitisk nivå eller rumslig utsträckning som anses mest lämpad för en viss politisk aktivitet, därför en förklarande roll.

I stor utsträckning vittnar redan det föregående avsnittet om vilka skalpolitiska argument som dominerar i kommunernas planeringsarbete. Genom relativt inneslutande gränsformuleringar, där kommunerna i stor utsträckning utformar planfrågorna inom sitt avgränsade territorium, kan vi skönja en skalpolitisk lokalisering av den fysiska

samhällsplaneringen till den kommunala nivån. Argument som att *"man är sig själv närmast"* och att *"man klarar sig själv för det har man alltid gjort"* är exempel på narrativ, eller med en mer vardagligt vokabulär berättelser, som så att säga rättfärdigar inom vilken rumslig utsträckning kommunernas planering äger rum. Detta är tydligt inte minst av det faktum att den påtänkta gemensamma översiktsplanen mellan Västra och Östra kommunerna uteblev, som en följd av att Östra kommunen efter valet 2010 intog en mer gränsförstärkande hållning. En av respondenterna i Östra kommunen motsätter sig dessutom tanken att se den egna kommunen i ett större regionalt perspektiv, dvs. att går det bra för regionen så går det bra även för Östra kommunen utan menar att principen är den omvända:

Det fungerar inte så utan det är snarare tvärt om. Det här är ju den här imperialistiska bördsmyteorin, att bara ni håller [tyst, min anm.] och det går bra för Örebro så kommer det att sila ner några brödsmlor även till periferin. Och det stämmer inte i verkligheten, det är en kolonial tanke. Så vi försöker i samarbete med dom kommuner som har liknande problem som oss att hävda oss här (Intervju 9).

En respondent framhåller också att det är en demokratifråga; kommunpolitikerna får inga röster för att de gör något bra i grannkommunen liksom att medborgarna nog inte *"känner sig så nära landstingspolitikerna eller regionfrågorna. Dom är inte lika angelägna som om det är håll i vägen eller barnomsorg eller äldreomsorg som är väldigt nära"* (Intervju 7). Men trots skalnarrativ till fördel för det avgränsade kommunala rummet, liksom en samhällsplanering som i praktiken också är lokaliserad till det kommunala territoriet, är den återkommande berättelsen till övervägande del centrerad kring den regionala nivån. Visserligen med reservation för Örebros dominans, framställs inte minst den regionala översiktliga planen som i grunden något positivt rent principiellt. Det här återseglas även i kommunernas remissvar och i flera remisser framhålls det faktum att samverkansbehoven mellan kommuner blir allt större då fler frågor kräver ett större och gemensamt grepp:

Tillkomsten av en regional översiktsplan är bra. Det behövs en helhetssyn på planeringsarbetet och sammanflätningen av de enskilda kommunernas intressen avseende flera områden blir allt tydligare och behovet av samverkan allt större. Beroendet av omvärlden och krav på ett samlat regionalt underlag och agerande är

stort liksom behovet av samsyn mellan kommunerna inom många områden (Remissvar 2).

Också i respondenternas utsagor hänvisas återkommande till ökad konkurrens från omvärlden som argument för att se den egna kommunen i ett större perspektiv och att kommunen därför "tvingas" att söka samarbete med sina grannar. I Södra kommunen menar en respondent därför att det i princip inte var några kontroverser kring den regionala planen i den egna kommunen, utan att det finns en ökande insikt om att vara del av ett större sammanhang:

[...] alltså den [regionala planen, min anm.] har inte varit någon het fråga så hos oss. Utan man inser nog successivt allt mer att man är en del av en region, man är tvungen att liksom, för att bli stark så behöver man sina grannar. Sen kan det ju alltid vara vissa punkter där man inte är politiskt eniga och så vidare och där man ibland går emot sig själv när man ändå säger att det är viktigt. För Örebro är ju så tung och har en särroll i det här så det är ju inte så konstigt om [Södra kommunen] eller andra kommuner inte alltid håller med, men ibland blir man tvingad med på nåt sätt för att man måste och ibland kan man ju kanske komma med egna initiativ. Men jag tror man har förstått allt mer som sagt att man måste samarbeta över gränserna, och vi rör oss på det sättet. [...] Sen kommer det ju att handla om vilka frågor man samarbetar i och hur på sikt tänker jag, och där kanske man inte är riktigt mogna än för att se helheten egentligen, men det pratas ju en hel del i korridoren ibland. Inte för [Södra kommunens] del men liksom vissa av länets kommuner är ju så små och går så dåligt och hur länge till ska de kunna vara egna kommuner till exempel [...] (Intervju 1).

Men det är inte bara den globala konkurrensen respondenterna hänvisar till i sina resonemang kring samhällsplaneringens utformning, utan också den regionala konkurrensen sägs bidra till ett bredare grepp om de kommunala planfrågorna:

Men jag tror också att det är den här konkurrensen mellan regioner som gör att man liksom börjar ta fram sånt här, för att man är tvungen för att man liksom måste vara nånting i den globala konkurrensen. Inte ens Örebros kommun klarar sig ju ensamma utan dom skulle nog gärna haft sällskap av Västerås och

Eskilstuna som kommuner plus lite andra också. Men för att liksom tydliggöra och manifesteras sin region ännu mer [...] (Intervju 1).

Med skalnarrativ som såväl ”ökande global och regional konkurrens” som ”omvärldsberoende” och ”kommuners litenhet” samlas alltså aktörerna kring den regionala berättelsen för samhällsplaneringen. Därmed inte sagt att berättelserna bottnar i frivillighet utan att det kanske snarare handlar om en slags påtvingad nödvändighet; vill kommunen ”vara nånting i den globala och regional konkurrensen” tvingas de tänka större. I det lite längre citatet ovan lyfter dessutom respondenten i Södra kommunen kommunernas framtida existens och det här är också något som återkommer i ett par av intervjuerna. Det finns en medvetenhet kring att många kommuner har ett vikande befolkningsunderlag och av länets kommuner är det i princip bara Örebro och Södra kommunen som växer. Trots det verkar ingen av respondenterna hysa någon egentlig farhåga över nya kommunsammanslagningar inom någon snar framtid, utan tror snarare att de går en utveckling mot mer samverkan till mötes. Behovet av att samla sina resurser till följd av lågt invånarantal samt rekryteringssvårigheter sägs också vara grundorsakerna till det tilltagande samarbetet mellan Norra kommunen och dess tre grannkommuner i form av en gemensam bygg- och miljöförvaltning:

Och det kommer väl i och med att man ser att många mindre kommuner har jättesvårt att få folk framför allt. Och det var grunden för vårt samarbete. Vi är ju i norr här en medelstor kommun egentligen, med 45-46 000 invånare och då får man till en bra organisation. Ljusnarsberg som är 4700 har inte möjlighet att rekrytera miljöchef och så vidare. Och det är väl lite så som ett regionförbund och översiktsplan verkar, att det gäller ju att samla dom resurser man har så effektivt och bra som möjligt (Intervju 11).

Men trots att Norra kommunen ihop med sina grannkommuner lyckats samla sina resurser till en gemensam förvaltning innebär det inte per automatik att den regionala berättelsen gett praktiskt utslag i kommunerna, vilket också det tidigare avsnittet vittnade om, då ett mellankommunalt samarbete i planfrågorna i väldigt liten utsträckning har materialiserats. Det rör sig med andra ord mer om en normativ diskurs för hur kommunerna bör gripa sig an arbetet med den fysiska planeringen än ett praktiskt utförande, och än så länge verkar det snarast vara på följande sätt:

Generellt sett är det ju så att vi har ett grundtänkande om samarbete utan tvekan. Det som man synbart kan se bortom det, det är väl att man går vidare med det här regionsamarbetet och att vi har dom här konstellationerna ute i regionen, som KNÖL-samarbetet. Att man tar ett steg och bildar en gemensam nämnd som bergslagens miljö och bygg och kommunalförbund som bergslagens kommunalteknik. Det är väl ett ganska kraftigt utslag av att vi vill samarbeta och att vi ser att det är både nödvändigt och riktigt att vi gör det. Det gäller ju att samla resurserna. Vi slåss inåt men har gemensam hållning utåt på nått sätt. Och det är väl ungefär så det ska vara (Intervju 11).

Bilden att man *”slåss inåt och har gemensam hållning utåt”* växer också fram i det empiriska materialet i takt med att intervjuerna fortskrider. Rent praktiskt materialiseras det kommunala planarbetet inom ett tydligt kommunalt territorium och omgärdas av skalnarrativ som försvarar den egna kommunen, men samtidigt så cirkulerar narrativ som synliggör behovet av ett regionalt perspektiv, även om det ännu inte verkar ha fått ett ordentligt fäste i kommunerna.

Det politiska rummets ramar

Vilken lämplighetslogik? Anpassning efter traditionellt eller nytt politiskt rum?

Hittills har vi konstaterat att det i stor utsträckning saknas ett formellt mellankommunalt samarbete inom den kommunala översiktsplaneringen i de studerade kommunerna liksom att det i stora delar tycks saknas ett regionalt perspektiv i fråga om bostadsförsörjningen, även om exempel på det motsatta förekommer. Den regionala planen har dessutom mottagits med blandade känslor i kommunerna och dess existens och inflytande är mångtydig. Trots det vittnar ändå flera respondenter om en större legitimitet för och ökat fokus på regionala frågor av fysisk karaktär och majoriteten av respondenterna är i stort överens om den regionala planens principiella innebörd. Den skalpolitiska mobiliseringen tycks därmed inriktad på det kommunala territoriet rent praktiskt medan narrativen legitimerar ett ökat fokus på den regionala nivån. I studiet av hur det politiska rummet formas kommer vi dock fortsatt till korta, då vi ännu saknar en förklaring till varför gränsformuleringarna och de identifierade skalnarrativen ser ut som de gör. Vi riktar nu därför blicken mot den kommunala institutionen *per se* och den lämplighetslogik som präglar den kommunala strukturen.

Normer, värderingar och historiska processer

Enligt den nyinstitutionella teoribildningen är det strukturella faktorer som förklarar institutionella handlingsmönster och på så sätt institutionell stabilitet och förändring. I detta innefattas ett fokus på inneboende normer, värderingar och historiska processer och i respondenternas utsagor återkommer detta regelbundet i termer av *"roller"*, *"traditioner"*, *"historiska band"*, *"mentala hinder"* och *"identiteter"*. Inte minst avsaknaden av gemensamma översiktsplaner, trots aktiva försök, vittnar om kommunala särdrag som gör det svårt att enas. Såväl i Norra kommunen som Östra och Västra kommunerna framhölls bl.a. kommunernas olikheter som förklaringsfaktorer till att de gemensamma försöken gick i stå, detta trots att samtliga tre kommuner i grunden identifierar sig som industrikommuner. Eller så är det kanske just därför, för som vi såg ovan framhöll en respondent, med referens till den uteblivna översiktsplanen mellan Västra och Östra kommunen, att *"båda orterna är gamla bruksorter där man sköter sig själv [...] man beblandar sig inte med andra utan man tycker att man klarar det här, det har vi alltid gjort"* (Intervju 2). Dessutom betonas att kommunernas skillnader i invånarantal förstärker deras olikheter, eller snarare roller, och skapar *"en obalans mellan storebror [Västra kommunen] och lillebror [Östra kommunen]"* (Intervju 7), vilket utgör ytterligare ett hinder för kommunöverskridande planarbeten. På frågan hur tongångarna varit i kommunen kring den antagna regionala planen refererar även en av respondenterna till en *"gammal roll"* som man har att brottas med i kommunen och att det utgör ett hinder för ett gränsöverskridande samarbete med grannkommunen:

[Södra kommunen] brottas väl lite med en gammal roll alltså. [...] Det fanns ju Sydnärke – kommuner i samverkan – och det finns ju fortfarande en sån samverkan inom vissa områden, men det var ju liksom Hallsberg som var utpekad till huvudtätorten i den södra delen av länet och [Södra kommunen] var ju liksom inte nånting annat. Men nu har ju [Södra kommunen] vuxit om Hallsberg. Alltså det här finns det ju historiskt sett lite konflikter i tror jag och det kan ta ett tag innan man kommer över det här, både för [Södra kommunens] del och för Hallsbergs del innan man liksom hittar sina nya roller och samarbeten där. Men jag tror ändå att man är på gång och det är väl med generationsskiften både bland tjänstemän och politiken och så vidare och då händer det ju saker, då kommer det ju in nya människor, eller yngre människor (Intervju 1).

Den här berättelsen återkommer i varierande tappning i intervjusvaren hos de olika respondenterna och som framhölls ovan menade en av respondenterna att kommunerna heller inte är *"van att samarbeta regionalt"* och att lillebrorperspektivet i förhållande till Örebro kommun har en stark inverkan på ändringsbenägenheten. Det här tar sig också uttryck enligt resonemang om *"revirtänkande"* då kommunerna i t.ex. fråga om infrastruktursatsningar trots allt *"gärna vill att Trafikverket ska satsa sina pengar i Norra kommunen eller i Nora eller i Hällefors [...] och att man inte kan lyfta blicken så mycket och se det som att det är en fördel för norra länsdelen"* (Intervju 6). I viss mån skulle det här säkert kunna betraktas som ett utslag av konsekvenslogiskt handlande, då det i grunden rör sig om en nyttomaximering till fördel för den egna kommunen. Men samtidigt återkommer som sagt respondenterna hela tiden till resonemang om *"gamla roller"* och *"mentala hinder"* som de menar utmärker den äldre generationen politiker och planerare, vilket ses som en förklaring till att kommunen inte förmår lyfta blicken och se bortom sin kommungräns. Det här skulle då i stället kunna ses som en bekräftelse på Hays resonemang att aktörsmonster hela tiden präglas av den institutionella kontexten:

Jag vill bara trycka på att det finns en... jag upplever ett mentalt hinder... att i [Västra kommunen] är ju den äldre generationen fast i bilden att man skulle köra om Örebro kommun och det gör att man söker inte samarbete mot Örebro utan det är nästan så att det är farligt och fult och det är nånting vi måste jobba med att komma vidare för vi måste erkänna att framtiden ligger i den riktningen. Så stora utmaningen är ju liksom att tänka om för [Västra kommunen] kommer inte att bli lika stort som Örebro kommun (Intervju 7).

I termer av lämplighetslogik, enligt March och Olsens nyinstitutionella ansats, vittnar citatet om en kommunal struktur som ger uttryck för en mentalitet *"att sköta sig själv"* och inte söka samarbete liksom i det här fallet försöka *"köra om"* sin grannkommun. Den äldre generationen planerare och politiker tycks präglade av en gammal traditionell kommunstruktur där politiken i stor utsträckning utformades inom den egna kommunen och där gränsöverskridande interaktion var mindre vanligt förekommande. Att träda utanför de traditionella gränsformuleringarna är därför inte alldeles givet och som flera respondenter vittnar finns det fortfarande en *"mental resa"* att göra i kommunerna och att *"nästa generations RÖP"* skulle kunna innebära att det kommunpolitiska rummet vidgas. Det är

heller inte självklart att det är Örebro län som utgör den självskrivna geografin för ett större perspektiv på planeringsfrågorna. I det uteblivna samarbetet för en gemensam översiktsplan mellan Västra och Östra kommunen framhålls nämligen historisk anknytning till olika län som en bidragande orsak och vittnar med andra ord om hur historiska processer präglar den kommunala strukturen:

En annan fråga är ju att Degerfors vill på ett annat sätt markera vikten av närheten till Värmland. Anknytningen. Och det tycker vi också är viktigt med Värmland, men Örebro är mycket, mycket viktigare för oss. Och det var ju en såndära, ja känslomässig värderingsfråga där man inte tyckte lika (Intervju 8).

Samma resonemang återfinns även i fråga om ambitionen att skapa en gemensam arbetsmarknadsregion för hela Örebro län, då även arbetspendlingen till bl.a. Arboga och Köping i Västmanlands län är av betydelse. Att tänka strategiskt regionalt i den kommunala samhällsplaneringen möter med andra ord en rad strukturella hinder i form av historiska band, inneboende kommunala identiteter, roller och värderingar. Det innebär i sin tur att strukturella förändringar i samhällsplaneringen varken sker eller kommer att ske över en natt, då den kommunala lämplighetslogiken i stor utsträckning ger uttryck för ett traditionellt politiskt rum inom ett väl avgränsat territorium.

Nya perspektiv på samhällsplaneringen

Parallellt med en lämplighetslogik till fördel för ett traditionellt politiskt rum där det kommunala planarbetet utformas på egen hand verkar trots allt ”nya” idéer cirkulera ute i kommunerna, vilket gavs uttryck för inte minst i det ovanstående citatet där respondenten framhöll att kommunen *”måste erkänna att framtiden ligger i den riktningen”* syftandes på samarbetssökande med Örebro kommun och att utmaningen ligger i *”att tänka om”*. Dessutom trycker flera respondenter, som framgått ovan, på det faktum att grundtanken i den regionala översiktsplanen är god och att man ser ett ökat behov av att tänka i regionala termer också som enskild kommun. Syftandes på den regionala planen uttryckte sig en respondent som att *”det kändes moget att börja diskutera såna här frågor också”*. Det tycks med andra ord finnas en utbredd idé om att det är svårt att som liten kommun isolera sig och försöka överleva på egen hand, utan att man måste anpassa sig till omvärldens förändringar och samtidigt lyfta blicken och betrakta mellankommunala och regionala samband i planarbetet. Så även om det government-betonade kommunala rummet traditionellt dominerat går

utvecklingen, åtminstone om man får tro nedanstående respondent, åt ett håll där den regionala nivån får en större betydelse:

Den regionala indelningen är lite lösare än den kommunala. Det är ju en traditionsfråga, kommunerna är ju fortfarande väldigt starka. Vi är väl kanske på väg in i nån samhällsutveckling där regionerna får större betydelse eftersom många frågor kan man inte lösa själv och många kommuner är ju små [...]. Så det är väl kanske en process där RÖP:en fyller en funktion i resan att regionen blir viktigare (Intervju 7).

Dessutom menar samma respondent att man i kommunen jobbar hårt med att t.ex. styra bostadsförsörjningen i en ny riktning för att attrahera fler invånare, men att detta då alltså möter "*mentala hinder*" som är svåra att överbrygga:

Vi jobbar ju hårt på att man ska vända blicken. Eftersom vi tillhör östra Värmland så har vi haft ett mentalt hinder; att man hela tiden tittar emot Storfors och [Östra kommunen] och det är faktiskt inga tillväxtområden utan man måste ju titta på dom regionala motorerna och det är ju Örebro och Karlstad. Så vi jobbar ju på vår förvaltning hårt med att styra bostadsplaneringen, mäklare, entreprenörer att mera tänka på att vi ska fånga Örebroare. Men Kilsbergen är en psykologisk gräns mellan Närke och Värmland (Intervju 7).

Den traditionella bilden av Västra kommunen överskuggar därmed försöken att ändra på denna syn då inte bara Västra kommunen själv traditionellt har identifierat sig med sina grannar i östra Värmland, utan det är också den bilden som omgivningen fortsatt lever med och dessutom beskrivs en psykologisk gräns utgöra ett hinder. Och som en respondent uttrycker det så är det "*jätteviktigt att ändra den synen*" (Intervju 8). De ovan beskrivna initiativen för ett samarbete kring gemensamma nämnare bland de norra kommunerna i länet liksom initiativet till ett gemensamt utvecklingsbolag mellan Södra kommunen och Örebro kommun ger dessutom mer konkreta uttryck för att de kommunala planfrågorna lyfts till en större geografisk dimension. Det här vittnar därmed om en ökad legitimitet för att behandla kommunala angelägenheter utifrån ett perspektiv där kommungränsen inte nödvändigtvis är styrande och det skulle då kunna ses som ett uttryck för en lämplighetslogik som i högre

utsträckning innebär en anpassning efter ett ”nytt” politiskt rum, där de kommunala gränserna är mer flexibla i arbetet med planfrågorna.

Sammanfattningsvis kan det med andra ord konstateras att den dominerande lämplighetslogiken ger uttryck för ett traditionellt politiskt rum, där planarbetet är lokaliserat till den egna avgränsade kommunen. Men samtidigt kan vi också se att vissa idéer om behov av ett regionalt perspektiv på planfrågorna också cirkulerar i kommunerna, vilket kan tas som ett uttryck för tendenser att se bortom sin kommun i planeringsfrågorna och därmed en lämplighetslogik till försvar för ett nytt politiskt rum.

7. Det politiska rummet tar form

För uppsatsen formulerades både ett teoretiskt och empiriskt syfte, vilka tog sin utgångspunkt i kommunernas arbete med den fysiska samhällsplaneringen för att generera såväl teoretisk som empirisk kunskap om formandet av politiska rum. Dessutom formulerades en övergripande forskningsfråga samt tre preciserade underfrågor får att få svar på hur det politiska rum inom vilket kommunerna verkar i arbetet med den fysiska samhällsplaneringen formas. De preciserade frågorna fann sitt svar redan i analysen men ska nu i detta avslutande kapitel diskuteras mer ingående samtidigt som ett svar på den övergripande frågan presenteras. Avslutningsvis följer en diskussion om teorin om politiska rum och hur den eventuellt kan utvecklas liksom studiens generaliserbarhet och frågor för fortsatt forskning.

Forskningsfrågan besvaras

Med ett government-baserat synsätt sammanfaller den territoriella gränsen med den politiskadministrativa enhet som utgör det traditionella kommunrummet och ett planeringssamarbete utanför denna geografi är därmed ett mindre vanligt inslag i utformandet av politiken. Med uppsatsens vokabulär skulle ett närmande mellan den kommunala och regionala nivån – inom ramen för den fysiska planeringen och det regionala tillväxtarbetet – därför innebära att politiken överskrider traditionella och invanda gränsformuleringar. Genom en strategisk samhällsplanering, där varje kommun ser sin roll i regionen och betraktar den större nyttan för olika fysiska lokaliseringar framför ett inneslutande och gränsförstärkande fokus på det egna planeringsarbetet, framträder ett tillstånd av gränslöshet – en ”kommunernas region” där det kommunpolitiska rummet inte längre utgör en fast enhet.

Den här beskrivningen är dock snarast idealbilden av det gränslösa flexibla rummet och stämmer inte särskilt väl med den bild som det empiriska materialet vittnar om. Av ovanstående analys synliggörs i stället hur det fortsatt är traditionella kommunpolitiska gränsformuleringar som utgör mandat för handling då den fysiska samhällsplaneringen rent konkret äger rum inom det kommunala territoriet. I fallet med den gemensamma översiktsplaneringen ter sig visserligen de kommunala gränserna porösa snarare än kompakta, då gemensamma initiativ för planfrågorna försiggår. Däremot satte strukturella normer, värderingar och historiska processer i form av bl.a. kommunala roller, identiteter och mentala hinder stopp för ett mer formaliserat samarbete och en gemensam översiktsplan, då det gavs uttryck för en lämplighetslogik präglad av ett traditionellt politiskt rum. När det kommer till frågan om ett regionalt perspektiv på bostadsförsörjningen är det dock svårt att kalla gränserna för porösa utan här är det politiska rummet betydligt mer kommuncentrerat till följd av den kommunala beskattningsrätten och möjligheten att förmedla en attraktiv bild av en växande kommun. Men trots det återkommer respondenterna kontinuerligt till såväl en medvetenhet kring som vilja att ta hänsyn till ett större regionalt perspektiv i den fysiska planeringen i form av rättfärdigande skalnarrativ och det finns en förståelse för det principiella syftet med den regionala översiktsplanen. Dessutom vittnar initiativen till gemensam översiktsplanering, misslyckandet till trots, om ett behov av eller önskan om ett gemensamt agerande för de fysiska planfrågorna. På samma sätt som det pågående arbetet med gemensamma nämndare och initiativet för ett gemensamt utvecklingsbolag mellan Södra kommunen och Örebro kommun tyder på ett större perspektiv på vissa frågor.

Det är med andra ord där, mellan kommunala gränsformuleringar – präglade av normer, värderingar och historiska processer – och en skalpolitisk idealisering av den regionala samhällsnivån som det politiska rum inom vilket kommunerna verkar i arbetet med den fysiska samhällsplaneringen formas.

En fortsatt mental resa

Sammantaget – om det är ett närmande mellan den kommunala och regionala nivån vi vill nå i framtiden – så krävs det en förståelse för de kommunala gränsformuleringar som fortsatt råder. Att som kommun tänka region är en process – processer av gränsupplösande skulle man kanske kunna säga – både inom ramen för samhällsplaneringen och med stor sannolikhet också inom ramen för andra frågor. Samtidigt leder oss kanske gränslösheten i fel riktning. Dannestam menar t.ex. att stadspolitik snarare innebär en *omformulering* än ett *upplösande* av gränser (Dannestam, 2007:287). Den tanken lockar även i fråga om den fysiska planeringen,

då det inte ter sig särskilt realistiskt att inom någon snar framtid nå en samhällsplanering som har karaktären av inomregional gränslöshet. Legitimiteten för kommunen är fortfarande stark, även om dess roll med största sannolikhet är i förändring som en följd av den fortgående regionaliseringsprocessen, och för att det kommunpolitiska rummet ska bli mer flexibelt krävs att kommunen ser nytta av att ”tänka region”. Men här saknas det incitament (vilket vi återkommer till mer nedan), eftersom ett kommunalt revirtänkande blir fullt logiskt dels i fråga om beskattningsrätten, dels när det kommer till den politiska legitimiteten då det inte är självklart som kommunpolitiker att få röster för så att säga ”regionala handlingar”. Det tycks med andra ord finnas en fortsatt mental resa för kommunerna att göra, då kommunerna präglas av (gamla) traditionella normer och värderingar där kommunen var en avgränsad enhet och där gränsöverskridande samarbeten inom den fysiska planeringen inte var vanligt förekommande. Men den mentala resan tycks trots allt vara påbörjad, eller som en respondent uttrycker det:

Som jag just nu upplever är att Södra kommunen just nu är i nån sorts stegvis växande från det här lite mindre informella till att vi måste upp på nästa nivå där allting blir lite annorlunda (Intervju 1).

Teorin om politiska rum

Det politiska rummet är i grunden en teoretisk och analytisk konstruktion för att begreppsliggöra ett visst samhälleligt fenomen. Poängen med att använda sig av en sådan konstruktion har i uppsatsen varit att rama in och försöka förstå och förklara hur kommunernas arbete med den fysiska samhällsplaneringen tar sig uttryck. Att studera kommunernas arbete i dessa frågor är rimligtvis alltid av intresse då den fysiska planeringen för vår framtid är ett primärt inslag i hur det offentliga förvaltas, men frågorna har fått en förnyad aktualitet mot bakgrund av ambitionerna att skapa en närmare koppling mellan den fysiska planeringen och det regionala tillväxtarbetet. Vad kan vi då säga om val av teorier för att studera hur ett politiskt rum formas efter analysen av det empiriska materialet? För att börja med det första teoretiska perspektivet – governance – så kan vi konstatera att det inte ensamt har möjlighet att förklara hur ett politiskt rum tar form. Governance och för all del government, eller för att använda Hooghe och Marks ideal typ I- och II-governance, hjälper oss enbart förstå var ett politiskt projekt äger rum, dvs. dess rumsliga utbredning och överlappningar mellan olika jurisdiktioner. Men inte desto mindre skulle det vara svårt att studera det politiska rummet utan en governance-förståelse för gränsöverskridande aktiviteter

och projekt som sträcker sig utanför traditionella gränser. Men genom att lägga på ännu ett teoretiskt perspektiv – skalpolitik – tydliggörs de empiriska resultaten ytterligare och möjliggör en djupare förklaring till centreringsen av politiska aktiviteter till en viss nivå eller rumslig utbredning; en teoretisering som governance-perspektivet inte enskilt förmår förklara. Skalpolitiken har traditionellt använts inom kulturgeografien. I sin avhandling om stadspolitik i Malmö visar dock Tove Dannestam att teorier om skalpolitik även kommer till sin rätt inom den statsvetenskapliga forskningen och berikar en governance-förståelse av var ett politiskt projekt äger rum (2009). Mot bakgrund av resultaten i uppsatsen framgår det att skalpolitik med fördel även kan användas inom förvaltningsforskningen för att skapa en större teoretisk och analytisk förståelse för inom vilken rumslig geografi den offentliga verksamheten förvaltas. Teorin om skalpolitik skulle därför i den fortsatta forskningen om den offentliga förvaltningen lämpligtvis kunna appliceras på andra politikområden för att öka förståelsen för inom vilken geografi ett visst politiskt projekt tar sig uttryck. I tider av skalpolitisk förändring, där den regionala samhällsnivån blir allt mer framträdande och där fler regionala omorganisationer med största sannolikhet är att vänta, ter sig det skalpolitiska perspektivet som ett än mer lämpligt verktyg i studiet av hur och var det offentliga förvaltas.

Under forskningsprocessens gång framkom nya mönster i det empiriska materialet som inte kunde förklaras med de två nämnda teoretiska perspektiven, vilket gav uppsatsen dess abduktiva karaktär och hjälpte till att utveckla och förfina teorin om hur det politiska rummet formas. Governance och skalpolitik kompletterades med ett tredje perspektiv – institutionell teori – och tog sikte på March och Olsens s.k. lämplighetslogik för att förklara institutionella handlingsmönster. Genom detta strukturperspektiv möjliggjordes också för att se idéers betydelse för institutionella förändringar. En sådan förståelse hade med andra ord inte varit möjlig med en renodlad deduktiv ansats. Frågan är då om dessa tre perspektiv är tillräckliga för att förstå hur ett politiskt rum formas eller om teorin behöver utvecklas ytterligare för en än mer nyanserad förståelse? En återblick i den presenterade empirin talar för att så möjligen är fallet. En respondent beskrev att det behövdes någon med en blåslampa för att driva på frågorna om den fysiska planeringen i varje kommun och flera respondenter gav dessutom uttryck för en äldre generation planerare, som i viss mån hindrade utvecklingen i en ny riktning. Ett förslag till en kompletterande teori för att fånga upp dessa yttranden och om möjligt utveckla teorin om det politiska rummets formande ytterligare skulle därför vara att också applicera ett aktörsperspektiv. Att rikta fokus mot aktörerna mer explicit är dessutom av intresse inte minst mot bakgrund av Lundquists och Jessops argument för att inte se aktörer

och strukturer som disparata analysenheter, utan som en helhet som bör studeras sammanhållet.

Fortsatt forskning och praktisk utblick

Utöver det faktum att teorin om politiska rums formande skulle kunna kompletteras med ett aktörsperspektiv för en framtida bättre förståelse för varför ett visst politiskt projekt tar sig uttryck inom en viss rumslig geografi bör något även sägas om en mer praktiskt inriktad forskning. Jag har valt att betrakta arbetet i Örebro län med att ta fram en plan för översiktlig planering för hela regionen som ett paradigmiskt fall, då de verkar ha kommit längst i denna process (som sagt med undantag för Göteborgsregionen (GR), Stockholm och Skåne, se not 29) och fallet kan därmed betraktas som ett uttryck för mer generella tendenser i samhället. Mycket riktigt pågår det också liknande initiativ på ett par håll runt om i landet (Boverket 2011a). Inte minst av denna anledning är det av intresse att försöka generalisera studiens resultat. Som nämnts i metodkapitlet rör det sig dock inte om någon statistisk generalisering utan om en analytisk dito och det blir relevant att fråga sig huruvida det finns lärdomar att dra av det studerade fallet och om resultaten kan hänföras till andra fall. Det kan det med största sannolikhet. I forandet av politiska rum är det rimligt att anta att också andra kommunpolitiska rum formas på liknande sätt, dvs. att gränsformuleringar, skalnarrativ och strukturella normer och värderingar ligger till grund för det rum som framträder. För framtida forskning är detta något att ta fasta på och kanske allra helst i relation till det tredje teoretiska perspektivet, som synliggjorde hur bl.a. kommunala roller, identiteter och mentala hinder utgjorde ett hinder för att arbeta med den fysiska samhällsplaneringen i ett mer flexibelt och vidare perspektiv. Dessutom gav flera respondenter uttryck för det faktum att det saknas verkliga incitament för att kommunerna ska lyfta blicken i sitt planarbete, som en följd av beskattningsrätt och vilja att framstå som en attraktiv och växande kommun.

Om nu ambitionen är att skapa en närmare koppling mellan kommunernas fysiska planering och det regionala tillväxtarbetet finns det därför alla anledning att satsa fortsatta resurser på att undersöka detta mer ingående. Det kan också påminnas om att myndigheten Tillväxtanalys i förra årets regleringsbrev fick i uppdrag *”att analysera potentialen och identifiera utvecklingsbehov för en ökad samverkan mellan de regionala utvecklingsprogrammen och kommunernas översiktsplaner bl.a. för att effektivisera de offentliga insatserna”* (Näringsdepartementet, 2011). Uppdraget ska redovisas i slutet av februari i år och om så inte redan gjorts borde dessa analysinsatser även innefatta ett mer djupgående fokus på just hur det kan skapas incitament för den kommunala nivån att

applicera ett bredare perspektiv på det egna planarbetet. Om inte annat skulle en eventuell frånvaro av detta kunna föranleda ett nytt uppdrag till Tillväxtanalys för kommande regleringsbrev. Det finns dessutom anledning att närmare studera och analysera hur formen för gemensamma översiktsplaner kan utvecklas. I de studerade fallen stupade initiativen till att ta fram en gemensam plan till stor del på kommunala särdrag och det finns därför anledning till att närmare undersöka hur detta kan överbryggas, vilket också lämpligt kan ske inom ramen för ett uppdrag till Tillväxtanalys.

Något bör även sägas om själva den regionala planen för översiktlig planering. En sådan plan har i stor utsträckning betraktats som ett medel för att skapa en tydligare koppling mellan den kommunala och regionala nivån genom att programmet för det regionala tillväxtarbetet kompletteras med en fysisk dimension, som kommunerna sedan kan ha som vägledning i sitt eget planarbete. Rent generellt har bl.a. Johansson framhållit att mer forskning borde inriktas på att undersöka relationen mellan den kommunala och regionala nivån (2010) och som en följd av uppsatsens resultat kan det tilläggas att detta även bör ske i fråga om relationen inom ramen för samhällsplaneringen. Även om principerna bakom planen i sig möttes av relativt positiva ord beskrevs framtagandet som forcerat och som en tjänstemannaprodukt där kommunernas involvering varit begränsad. Med andra ord saknades ordentlig legitimitet för den regionala planen, vilket är en rätt dålig grogrund för att kommunerna ska ta till sig ett större perspektiv. Av intresse att undersöka borde därför vara hur arbetsprocessen och dialogen mellan den kommunala och regionala nivån för frågor om samhällsplaneringen kan utvecklas.³⁶

Avslutningsvis ska också nämnas att kommuner som ”tänker region” inte ska ses som en självklarhet och som något oproblemiskt. Det kommunala självstyret är trots allt fast förankrat och frågan bör ställas vad det innebär ”att bygga region” eller att skapa en ”kommunernas region” som är inomregionalt gränslös. Får det några demokratiska konsekvenser och i så fall vilka? Ambitionen om ett närmande mellan kommun och region bör med andra ord inte betraktas helt förutsättningslöst utan det är högst väsentligt att fokusera mer forskning på vad dessa närmanden innebär både praktiskt och demokratiskt.

³⁶ Noteras kan att Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) kontinuerligt arbetar med frågor som rör planering och byggande och den 22 januari i år bjuder de in till en planeringsverkstad för att diskutera hur samarbetet mellan kommun och region i dessa frågor kan förbättras (Internet 11).

8. Referenser

Litteratur

Alvesson, Mats & Sköldbberg, Kaj (2008). *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. 2. [uppdaterade] uppl. Lund: Studentlitteratur

Aspers, Patrik (2007) *Etnografiska metoder: att förstå och förklara samtiden*, Malmö: Liber

Bergström, Göran – Boréus, Kristina (2005) *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*, andra upplagan, Lund Studentlitteratur

Brenner, Neil (2004a) *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. New York: Oxford University Press

Brorström, Sara (2010) *Kommunala satsningar av betydelse. En fråga om identitet, förnuft och tillfälligheter*, Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet

Bryman, Alan (2008) *Social Research Methods*, 3rd edition, Oxford University Press

Bäck, Henry – Larsson, Torbjörn (2006) *Den svenska politiken. Struktur, processer och resultat*, Liber

Börjesson, Mats (2003) *Diskurser och konstruktioner. En sorts metodbok*, Studentlitteratur

Dannestam, Tove (2007) Att göra region genom stadspolitik. America's Cup och gränslöshetens gränser. I: Nilsson, Fredrik, Sanders, Hanne & Stubbergaard, Ylva (red.) (2007). *Öresundsgränser: rörelser, möten och visioner i tid och rum*. Göteborg: Makadam i samarbete med Centrum för Danmarksstudier vid Lunds universitet

Dannestam, Tove (2009). *Stadspolitik i Malmö: politikens meningsskapande och materialitet*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet

Denscombe, Martyn (2009). *Forskningshandboken: för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. 2. uppl. Lund: Studentlitteratur

Ekgren, Ann-Marie – Hinnfors, Jonas (2012) *Uppsatshandbok. Hur du lyckas med din uppsats*. 2. Uppl. Lund: Studentlitteratur

Flyvbjerg, Bent (2001) *Making social science matter: why social inquiry fails and how it can succeed again*. Cambridge: Cambridge University Press

Gidlund, Janerik – Sörlin, Sverker (1993) *Det europeiska kalejdoskopet. Regionerna, nationerna och den europeiska identiteten*. Stockholm: SNS Förlag

Gossas, Markus (2006). *Kommunal samverkan och statlig nätverksstyrning*. Diss. Örebro: Örebro universitet, 2006

Granberg, Mikael (2004) *Från lokal välfärdsstat till stadspolitik. Politiska processer mellan demokrati och effektivitet: Vision Mälarstaden och Östra hamnen i Västerås*, Örebro Universitet

Gustavsson, Eva (2008) *Mellan det lokala och det globala: klimat, kommuner, nätverk*. Diss. Örebro : Univ., 2009

Hall, Tim – Hubbard, Phil (red.), (1998) *The Entrepreneurial City: Geographies of Politics, Regime and Representation*, Chichester: John Wiley & Sons

Hay, Colin (2002) *Political Analysis. A Critical Introduction*. New York: Palgrave

Jessop, Bob (2007) *State Power: a Strategic-Relational Approach*. Cambridge: Polity Press

Johansson, Jörgen – Rydstedt, Johan (2010) *Att styra regionala utvecklingsprocesser. Om demokrati, jämställdhet och lärande i regional utveckling*. Mölnlycke: Elanders Sverige AB

Johansson, Jörgen (1999) *Regionalisering och Internationalisering i Halland*. Halmstad: Bulls Tryckeri AB

Johansson, Jörgen (2004) *Regionalisering och kommunal självstyrelse*. Halländska kommuner i en regional miljö. Halmstad. Högskolan i Halmstad

Johansson, Jörgen (2010) Regionkommuner och kommunal självstyrelse – politiska utmaningar i relation mellan lokalt och regionalt. I: Tallberg, Pontus & Bergmann-Winberg, Marie-Louise von (red.) (2010). *Flernivåstyrning: framgångsfaktor för kommuner, regioner och staten*. Region Skåne, Västra Götalandsregionen, Regionplanekontoret vid Stockholms läns landsting och Sveriges Kommuner och Landsting

Johansson, Marion (2011) *I dialogens namn – idén om en överenskommelse mellan regeringen och ideella organisationer*. Linnaeus University Dissertations, Nr 73/2011. Linnaeus University Press

Johansson, Roine (2002) *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen: en skolbildnings uppkomst, spridning och utveckling*. Lund: Studentlitteratur

Jönsson, Christer – Tägil, Sven – Törnqvist, Gunnar (2007). *Europa, quo vadis?: integration och splittring i tid och rum*. 1. uppl. Stockholm: SNS förlag

Keating, Michael (1998) *The new regionalism in Western Europe: territorial restructuring and political change*. Cheltenham: Edward Elgar

Kjær, Anne Mette (2004) *Governance*. Cambridge: Polity Press

Kooiman, Jan (2003) *Governing as governance*. London: SAGE

Lefebvre, Henri (1991) *The production of space*. Oxford: Basil Blackwell

Lidström, Anders (2011) Sweden: Partydominated subnational democracy under challenge? I: Loughlin, John, Hendriks, Frank & Lidström, Anders (red.) (2011). *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press

Lidström, Anders (red) (2012) *Ett delat Norrland – på väg mot regioner?* Forskningsrapporter i statsvetenskap vid Umeå universitet 2012:1, Umeå universitet

- Lundquist, Lennart (1987). *Implementation steering: an actor-structure approach*. Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, Lennart (2007) *Att hantera humanvetenskapens tudelning*. 1. uppl. Stockholm: Liber
- Mabry, Linda (2008) *Case Study in Social Research*. I: Alasuutari, Pertti – Bickman – Leonard & Brannen, Julia (red.) (2008). *The SAGE handbook of social research methods*. London: SAGE
- March, James G. & Olsen, Johan P. (1989) *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press
- Mitander, Thomas (2012) *Regionfrågan i Värmland*. I: Nilsson, Lennart – Aronsson, Lars – Norell, Per-Owe (red.) (2012) *Värmländska landskap: politik, ekonomi, samhälle, kultur, medier*. Karlstad: Karlstad University Press
- Montin, Stig – Hedlund, Gun (2009) *Governance som interaktiv samhällsstyrning – gammalt eller nytt i forskning och politik*. I: Hedlund, Gun – Montin, Stig (red): *Governance på Svenska*. Stockholm: Santéus Academic Press
- Montin, Stig (2007) *Moderna kommuner*. 3. uppl. Malmö: Liber
- Mörck, Johan (2008) *Regionalt samhällsbyggande i otakt: en studie av den varierande framväxten av samverkansorgan*. Diss. Örebro : Örebro universitet, 2008
- Nilsson, Lennart – Aronsson, Lars – Norell, Per-Owe (red.) (2012) *Värmländska landskap: politik, ekonomi, samhälle, kultur, medier*. Karlstad: Karlstad University Press
- Nilsson, Lennart (red) (2007) *Det våras för regionen. Västsverige 1998-2005*. SOM-rapport nr 40
- Paasi, Anssi (1999) *Boundaries as social processes: Territoriality in the world of flows*. I: Newman, David (red.) (1999). *Boundaries, territory, and postmodernity*. London: Frank Cass
- Peters, B. Guy (1999). *Institutional theory in political science: the "new institutionalism"*. London: Pinter
- Pierre, Jon – Montin, Stig (1991) *Kommunernas självstyrelse och omvärldsberoende*. I: Pierre, Jon (red.) (1991). *Självstyrelse och omvärldsberoende: studier i lokal politik*. Lund: Studentlitteratur
- Pierre, Jon (2009) *Tre myter om governance*. I: Hedlund, Gun – Montin, Stig (red): *Governance på Svenska*. Stockholm: Santéus Academic Press
- Scott, W. Richard (2001). *Institutions and organizations*. 2. ed. Thousand Oaks, Calif.: Sage
- Strömbom, Lisa (2003) *Identitet och identitetspolitik i Sveriges regioner*. Statsvetenskapliga institutionen Lunds universitet, Lund

Sundin, Alf (1991) Plan- och byggsektorn. I: Pierre, Jon (red.) (1991). *Självstyrelse och omvärldsberoende: studier i lokal politik*. Lund: Studentlitteratur

Walton, John (1992) Making the theoretical case. I: Ragin, Charles C. & Becker, Howard S. (red.) (1992). *What is a case?: exploring the foundations of social inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press

Ward, Stephen V, (1998) *Selling Places. The marketing and promotion of towns and cities 1850-2000*, Routledge

Yin, Robert K. (2007) *Fallstudier: design och genomförande*. 1. uppl. Malmö: Liber

Artiklar

Albrechts, Louis (2004) Strategic (spatial) planning reexamined. *Environment and Planning B: Planning and Design 2004*, vol. 31, s. 743-758

Alden, Jeremy (2006) Regional Planning: An Idea Whose Time Has Come? *International Planning Studies*, vol. 11, nr. 3-4, s. 209-223

Altes, Willem K. Korthals (2006) Towards regional development planning in the Netherlands. *Planning Practice & Research*, vol. 21, nr. 3, s. 309-321

Amdam, Roar (2002) Sectoral Versus Territorial Regional Planning and Development in Norway. *European Planning Studies*, vol. 10, nr. 1, s. 99-111

Amdam, Roar (2004) Spatial County Planning as a Regional Legitimizing Process. *European Journal of Spatial Development*, Sept, nr. 11

Amdam, Roar (2010): Empowerment Planning in Regional Development. *European Planning Studies*, vol. 18, nr. 11, s. 1805-1819

Brenner, Neil (2004b) Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960–2000. *Review of International Political Economy*, vol. 11, nr. 3, s. 447-488

Elcock, Howard (2008) Regional Futures and Strategic Planning. *Regional & Federal Studies*, vol. 18, nr. 1, s. 77-92

Flyvbjerg, Bengt (2003/2004) Fem missförstånd inom fallstudieforskning. *Statsvetenskaplig tidskrift 2003/2004 årgång 106*, nr 3, s. 185-206

Fujita M, Krugman P (2004) The new economic geography: past, present and the future. *Papers in Regional Science*, nr. 83, s. 139-164.

González, Sarah (2006) Scalar Narratives in Bilbao: A Cultural Politics of Scales Approach to the Study of Urban Policy. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 30, nr 4, s. 836-857

Hooghe, Liesbet – Marks, Gary (2001) Types of Multi-Level Governance. *European Integration online Papers (EIoP)* Vol. 5, nr 11

Lidström, Anders (2007) Territorial Governance in Transition. *Regional & Federal Studies*, 17:4, 499-508

Marston, Sallie A. (2000) The social construction of scale. *Progress in Human Geography*, vol. 24, nr 2, s. 219-242

Martin, Deborah – McCann, Eugene – Purcell, Mark (2003). Space, Scale, Governance, and Representation: Contemporary Geographical Perspectives on Urban Politics and Policy. *Journal of Urban Affairs*, vol. 25, nr 2, s. 113-121

Paasi, Anssi (1998) Boundaries as Social Practice and Discourse: The Finnish-Russian Border, *Regional Studies*, Vol. 33.7, s. 669-680

Offentligt tryck

Boverket (2005) *Angeläget möte regionalt mellan utvecklingsarbete och fysisk översiktsplanering*. Boverket maj 2005, Karlskrona

Boverket (2011a) *Rumslig utvecklingsplanering. Länk mellan regionalt tillväxtarbete och kommunal översiktsplanering*. Boverket mars 2011, Karlskrona

Boverket (2011b) *Boverkets uppsiktsrapport, planering och byggande under 2010*. Boverket mars 2011, Karlskrona

Boverket (2012) *Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen*. Boverket juni 2012, Karlskrona

Boverket (2012) *Vision för Sverige 2025*. Boverket november 2012, Karlskrona

Europeiska kommissionen (1999) *ESDP European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*. European Communities. Luxembourg

Kommittédirektiv (2002) *Översyn av plan- och bygglagstiftningen*. Dir. 2002:97

Kommittédirektiv (2002) *Översyn av plan- och bygglagstiftningen*. Dir. 2002:97

Miljödepartementet (2011) *Regleringsbrev för 2011 till Boverket*. Referens: M2010/4959/A, uppdrag 7

Nordregio (2012) *Integrering av översiktsplanering och regionalt tillväxtarbete: Nordiska och europeiska utblickar*. Nordregio Working Paper 2012:5, Stockholm

Näringsdepartementet (2012) *Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser inom utgiftsområde 24 Näringsliv*. Referens: N2011/7233/AS, N2011/7416/KLS (delvis) Uppdrag 8

Prop. 2001/02:7. *Regional samverkan och statlig länsförvaltning*. Stockholm: Socialdepartementet

Prop. 2009/10:170. *En enklare plan- och bygglag*. Stockholm: Socialdepartementet

Socialdepartementet (2011) *Uppdrag att göra en översyn av lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar*, Regeringsbeslut IV:4, S2012/2989/PBB (delvis)

SOU 1992:63. *Regionala roller – en perspektivstudie*. Betänkande från Regionutredningen

SOU 1995:27. *Regional framtid*. Slutbetänkande från Regionberedningen

SOU 2005:77. *Får jag lov? Om planering och byggande*. Slutbetänkande av PBL-kommittén. Stockholm: Socialdepartementet

SOU 2007:10. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Slutbetänkande av Ansvarskommittén. Stockholm: Socialdepartementet

SOU 2012:81. *Statens regionala förvaltning, förslag till en angelägen reform*. Slutbetänkande av Utredningen om den statliga regionala förvaltningen. Stockholm: Socialdepartementet

Tillväxtanalys (2011) *Regional Tillväxt 2011 – en rapport om tillstånd och utveckling i Sveriges FA-regioner*. Rapport 2011:07. Öresund

Internet

Internet 1:

<http://www.skane.se/sv/Skanes-utveckling/Ansvarsomraden/Planeringsdialog/>, avläst 2013-01-02

Internet 2:

<http://www.regionorebro.se/blameny/regionalttillvaxtarbete/regionaloversiktsplanering.4.5a2f79f8124e8b3dbb9800014831.html>, avläst 2013-01-02

Internet 3:

http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/management/g24401_en.htm

Internet 4:

<http://www.boverket.se/Planera/Kommunal-planering/Oversiktsplanering/>, avläst 2013-01-02

Internet 5:

<http://sverige2025.boverket.se/om-uppdraget.html>, avläst 2013-01-02

<http://www.boverket.se/Planera/planeringsfragor/Strandskydd/>, avläst 2013-01-02

Internet 6:

<http://www.skane.se/strukturbild>, avläst 2013-01-02

Internet 7:

<http://www.tmr.sll.se/rufs2010/>, avläst 2013-01-02

Internet 8:

<http://www.gr.to/grinnehallsmeny/miljosamhallsbyggnad/samhallsbyggnad/strukturbild.106.76c16fb112ca227ad198000867.html>, avläst 2013-01-02

Internet 9:

<http://www.regionorebro.se/gronmeny/nyheterpress/pressmeddelanden/2010/2010/effektivkollektivtrafikkraversatsningarpadestorretatorerna.5.2f642f15129c334e32e80005937.html>,
avläst 2013-01-03

Internet 10:

<http://www.boverket.se/Planera/planeringsfragor/Strandskydd/>, avläst 2013-01-21

Internet 11:

http://www.skl.se/vi_arbetar_med/tillvaxt_och_samhallsbyggnad/plan, avläst 2013-01-02