

Forskning om lokalt och urbant i Sverige

Anders Lidström & Jon Pierre

Sverige, på samma sätt som de flesta andra länder i världen, genomgår en fortsatt och genomgripande urbanisering. Även om företeelsen inte är ny och fundamentalt hänger samman med ekonomiska drivkrafter, har dess uttryck förändrats under de senaste femtio åren. Längre var det jordbrukets rationalisering och industrisamhällets framväxt som bidrog till omflyttningar från landsbygd till stad. Under de senaste decennierna har industrisysselsättningen i hög grad flyttat till andra länder och i stället är det kunskapssamhället med specialiserade tjänster och kreativa näringar, tillsammans med ett ökande antal nyanlända som gärna söker sig till storstadsregionerna, som medverkat till att delar av landet ökar i befolkning medan andra tappar. Idag är det framför allt storstadsregionerna och universitetsorterna samt kommuner med attraktiva turist- och fritidsmiljöer som växer.

I takt med städernas expansion, förbättrade kommunikationsmöjligheter och separering av platser för bostäder, arbete, konsumtion och rekreation är det numera mer relevant att tänka på städer som funktionella regioner som kan innefatta såväl tätbebyggda områden, mindre samhällen och ibland även ren glesbygd. Dessa regioner präglas av att medborgarna är starkt mobila genom att pendla till arbete, studier och fritid vilket kan medföra att de inte har en självklar identitetsmässig koppling till en specifik kommun. De kollektiva problemen som politiken förväntas hantera sträcker sig ofta över kommungränser och kan vara gemensamma för flera kommuner eller en hel stadsregion. Städer och stadsregioner är dessutom ofta starkt diversifierade och segregerade med kluster av såväl rikedom som utslagning och utsatthet. Inte sällan följer dessa såväl klass- som etnicitetsmönster. I den internationella litteraturen betonas ofta att det råder påtagliga skillnader mellan storstadskommunen och kranskommunerna, där de senare har god skattekraft och måttliga sociala kostnader, medan staden brottas med omfattande sociala problem om resurssvaga medborgare. Dessa ekonomiska obalanser har drivit fram intressanta arrangemang för regional governance. Medan "metropolitan governance" är ett växande forskningsområde t.ex. i USA (se t.ex. Feiock 2004, 2009), har vi endast fragmentarisk information om hur städer styrs i Sverige. Bilden tycks vara mer tvetydig; några

Anders Lidström är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet. Jon Pierre är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
E-post: anders.lidstrom@umu.se, jon.pierre@pol.gu.se

storstadsregioner uppvisar det internationella mönstret medan andra har en mer varierad fördelning av välstånd. Denna variation skulle kunna till grund för en mer mångfasetterad analys av "metropolitization governance" än den vi finner i den internationella litteraturen.

Allt detta är skäl för statsvetenskaplig forskning att bättre uppmärksamma de specifika villkor för lokal politik som råder i en urban och stadsregional kontext men också att på ett kritiskt sätt ta sig an frågor om vad som är det urbana i det samtida samhället.

Just frågan om lokalpolitikens villkor har en lång tradition inom modern statsvetenskaplig forskning i Sverige. För femtio år sedan var detta föremål för en av de största nationella kraftsamlingarna inom ämnet, genom Kommunal-forskningsgruppens studier av den kommunala självstyrelsens villkor. Finansierat av Riksbankens Jubileumsfond genomfördes vid de dåvarande fem universiteten ett samordnat forskningsprogram om kommuner med koppling till de då aktuella kommunsammanslagningarna. Teoretiskt inspirerades programmet av community power-debatten i USA med bidrag av bl.a. Dahl och Hunter men hade också en tydlig systemteoretisk ansats (Westerståhl 1970). I slutet av 1970-talet följdes denna forskning upp av ytterligare ett omfattande forskningsprogram – Kommunaldemokratiska forskningsgruppen – som systematiskt utvärderade sammanslagningarnas effekter på den lokala demokratin (Strömberg & Westerståhl 1983). Även detta engagerade forskare vid de flesta statsvetenskapliga institutionerna. En tredje generation av samordnad kommunforskning genomfördes under 1990-talet inom forskningsprogrammet Demokrati i förändring, med forskare från fyra statsvetenskapliga institutioner. En nyhet i detta program var att analyserna av den lokala politiken kopplades samman med samhällets förändringar i form av transnationalisering och kvinnors tilltagande organisering och inflytande (Gustafsson 1993).

Demokrati i förändring var det sista av de stora och samordnade nationella forskningsprogrammen om lokal politik i Sverige. Det är tidstypiskt att forskningen framöver blir mer fragmenterad och mindre nationellt koordinerad. På samma sätt som annan statsvetenskaplig forskning i Sverige blir den också mer internationaliserad genom att mer av dess resultat publiceras på engelska, framför allt i internationella vetenskapliga tidskrifter. Avsaknaden av stora program har emellertid inte hindrat att kommunforskningen levt vidare i form av mindre program, forskarskolor och enskilda projekt och även genererad betydelsefulla avhandlingar, böcker och artiklar. Starka forskningsmiljöer har byggts upp i framför allt Göteborg, Örebro och Umeå.

Redan från början kom dock forskningen om lokal politik i Sverige att präglas av ett fokus på kommunen i generell mening och kanske särskilt på kommuner utanför storstäderna. Politikens specifika villkor i städerna fick inte samma uppmärksamhet. Ett uttryck för detta är att de tre storstadsregionernas kommuner uttryckligen exkluderades från Kommunaldemokratiska

forskningsgruppens kommunurval. I jämförelse med andra europeiska länder och USA framstår den svenska urbanpolitiska forskningen som relativt underutvecklad. Under flera decennier hade urban politik och urbant styre utvecklat egna forskningsfält, med egna tidskrifter och en egen teoribildning (Davies & Imbroscio 2009; Pierre 2011; Mossberger, Clarke & John 2012) men i alltför liten utsträckning har detta satt spår i svensk forskning om lokal politik. Storstäderna i Sverige fick inte plats i de stora kommunundersökningarna.

Till en del kan detta hänga samman med det historiska arvet från kommunalforskningstraditionen men också att departement och myndigheter haft starka intressen i att få tillgång till forskning som mäter sakernas tillstånd i kommunerna. Ett resultat av detta har blivit omfattande empiritunga projekt med få och svaga kontaktpunkter med den internationella teoribildningen på området.

Visserligen finns goda exempel på både viktiga forskningsinsatser och specialiserade forskningsmiljöer även i vårt land, men i allt väsentligt finns stora behov av att utveckla urbanpolitisk forskning både om svenska förhållanden och om hur detta ser ut i jämförelse med andra länder. Behovet blir allt mer uppenbart i takt med att urbaniseringen fortskrider. Stadsmiljöerna i Sverige har åtminstone hittills avvikit i flera avseenden från det som betraktas som normalt i den anglo-amerikanska forskningslitteraturen vilket skulle kunna innebära att politiken i staden och stadsregionerna ser annorlunda ut i vårt land. Här finns starkare system för politisk styrning, stadsplanering och omfördelning av resurser. Sverige utmärker sig också genom andra värderingsmönster, t.ex. större grad av tillit mellan medborgare och till myndigheter, mindre grad av korruption och mer post-materialistiska värderingar. Många av de teorier som tillämpas i den internationella urbanpolitiska litteraturen har emellertid utvecklats i urbana sammanhang som ser annorlunda ut, främst i amerikanska och utomnordiska europeiska kontexter.

Bidrag till specialnumret

I detta specialnummer av *Statsvetenskaplig tidskrift* samlar vi ett antal bidrag från forskare i Sverige med urbanpolitisk inriktning. Det är betecknande, men också en styrka att den pågående urbanpolitiska forskningen är så mångfasetterad. I de bidrag som ingår i numret används olika teoretiska angreppssätt och metodologier men de har också fokus på olika teman. De pekar dock sammantaget framåt mot nya kunskapsproblem och utmaningar och utgör därmed också en agenda för hur forskning om staden och stadsregionerna kan bedrivas under 2020-talet. Specialnumret är ett resultat av en inbjudan som gick ut inför Statsvetenskapliga förbundets årsmöte 2015 där redaktörerna till detta nummer initierade en särskild arbetsgrupp om urban politik.

Numret inleds med två artiklar som bägge, fast på olika sätt, berör frågan om det urbana. Anders Lidström, Niklas Eklund och Kerstin Westin, Umeå

universitet, diskuterar i "Stadsregioner som demos i Sverige?" förutsättningarna för större städer med omland att utgöra grund för ett regionalt styre i Sverige. Med utgångspunkt från demosteori och baserat på medborgarundersökningar kommer de fram till att detta borde vara möjligt, men konstaterar samtidigt att det finns starka institutionella intressen som bevakar status quo. Ett annat perspektiv anläggs av Tomas Mitander, Line Säll och Andreas Öjehag-Pettersson, Karlstads universitet, som kritiskt undersöker vad det urbana kan vara: "Det urbana rummets in- och utsidor: Teoretiska utmaningar för forskning om urban politik". Inspirerad av teoribildningen inom bl.a. kulturgeografi och sociologi argumenterar de för en förståelse för rum som relationellt. Centralt är begreppet arrangemang, om hur ansamlingar av diskurser, praktiker och subjekt arrangeras i specifika konfigurationer. En poäng är att det urbana bör studeras som mer än bara staden för att därigenom kunna synliggöra den politik, makt och styrning som berättelsen om den naturliga urbaniseringen vilar på. Artikeln avslutas med förslag på vad ett statsvetenskapligt urbanforskningsprogram utifrån ett sådant perspektiv skulle kunna innehålla.

Därefter följer två artiklar som diskuterar aspekter på stadens utformning som politik. Malin Rönnblom och Linda Sandberg, Umeå universitet, presenterar i artikeln "Görandet av den jämställda staden – projektpolitikens förändringspotential" en analys av Umeå kommuns försök att presentera sig som en jämställd stad och hur jämställdhet konstrueras främst som ett resultat att ett antal planeringsprojekt. De frågar sig ifall dessa projekt har en potential för att politisera jämställdhet i staden och vad som händer när "den jämställda staden" används som instrument för marknadsföring. Vad som styr stadens utformning behandlas också av Monica Andersson, Stockholms universitet, i artikeln "Makten över stadens offentliga rum. Professionerna och hur de modernistiska idéerna vann kampen om stadsplaneringen". Modernismen har på ett avgörande sätt förändrat föreställningar om hur den goda staden bör utformas. Monica Anderssons studie är en undersökning av de modernistiska idéernas intåg i svensk stadsplanering varvid hon identifierar de aktörer och situationer som varit avgörande. Drivande arkitekter förmådde att utnyttja de tillfällen som gavs för att få igenom sina ideal.

Tre artiklar i numret har särskilt fokus på politiskt deltagande i staden. Deltagande i anslutning till planeringen av den nationellt uppmärksammade ombyggnaden av Slussenområdet har analyserats av Michele Micheletti, Stockholms universitet, i "Samhällsplaneringens demokratiska utmaning. Samspelet mellan medborgare och staden i förnyelseprojekt som ombyggnaden av Slussenområdet". Särskild undersöks medborgarnas, politikernas och förvaltningstjänstepersonernas roller. Frågor ställs om hur det kan komma sig att en process av detta slag inte lyckas skapa politisk legitimitet. En grupp som framträder av särskild betydelse är expertmedborgarna, som förmår utmana såväl etablerad professionsbaserad sakkunskap som representativa politiska institutioner.

Det politiska deltagande i staden är också temat för bidraget från Jessika Wide, Umeå universitet: "Politiskt deltagande i stadsregioner: Är kontexten könsneutral?". På basis av en enkätundersökning bland medborgare i stadsregionerna kring Göteborg och Umeå undersöker hon ifall kopplingen mellan kön och politisk deltagande betingas av var i stadsregionen man bor. Den rumsliga kontexten visar sig ha betydelse genom att gynna respektive missgynna kvinnors och mäns politiska deltagande. Resultaten illustrerar också tydliga spänningar mellan centrum och periferi. En tredje artikel om politisk deltagande har författats av Tomas Bergström, Lunds universitet: "Välfärdsstaden återbesökt. Politiskt deltagande i det nya Malmö." Han gör i denna en återblick på hur det politiska deltagandet i Malmö förändrats under de senaste decennierna. Resultaten tyder på att formerna för deltagande i allt högre grad följer olika spår – ett traditionellt som givit de resursstarka och aktivitetinriktade medborgarna bättre inflytandemöjligheter, ett valfrihetsspår som stärkt det individuella inflytandet men på bekostnad av det kollektiva och ett utanförspår som omfattar de som i praktiken står utanför både arbetsmarknaden och politiken.

De två sista artiklarna uppmärksammar staden som arena för konflikter och kontroll. Annika Björkdahl och Lisa Strömbom, Lunds universitet, undersöker i "Konfliktlösning i delade städer – en jämförande fallstudie" hur konflikter och omtvistade frågor manifesteras och hanteras i nio städer i demokratier med olika grad av konsolidering. Konflikter skär ofta tvärs igenom städer och kan generera såväl konstruktiva som destruktiva dynamiker. Artikeln illustrerar också hur studier av urban politik och freds- och konfliktstudier kan förenas och öppna för nya insikter. Ola Svenonius, Stockholms universitet, studerar säkerhetsfrågor i en urban kontext i "Legitimering av övervakning i lokal säkerhetspolitik". Empiriska undersökningar av den lokala säkerhetspolitiken i Berlin, Stockholm och Warszawa, främst med fokus på användning av kameraövervakning, ligger till grund för slutsatser om hur säkerhetspolitiken legitimeras. En iakttagelse är att medborgare och politiker borde förhålla sig mer kritiska till övervakningen.

Referenser

- Davies, Johathan S. & Imbroscio, David L. (eds.), 2009. *Theories of Urban Politics*, 2nd ed. London: Sage.
- Feiock, R. C. (ed.), 2004. *Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Feiock, R. C., 2009. "Metropolitan Governance and Institutional Collective Action", *Urban Affairs Review* 44 (3): 356-77.
- Gustafsson, Gunnel (red.), 1993. *Demokrati i förändring. Svenska kommuner och landsting i det lokala välfärdssamhället*. Stockholm: Publica.
- Mossberger, Karen, Clarke, Susan E. & John, Peter, 2012. *The Oxford Handbook of Urban Politics*. Oxford: Oxford University Press.