

## Svenska stadsregioner: Demokrati, lokalt medborgarskap och politiska institutioner

ANDERS LIDSTRÖM, CHRISTINE HUDSON, NIKLAS EKLUND, JOHAN LUNDBERG, KERSTIN WESTIN<sup>1</sup>

### Kunskapsproblem och syfte

Detta projekt handlar om utvecklingen mot stadsregioner och dess konsekvenser för lokalt medborgarskap och lokala politiska institutioner. Stadsregioner, som består av en centralkommun och omgivande kommuner, får allt större betydelse för ekonomisk utveckling, konkurrenskraft och livsmiljö. Inom stadsregionerna är det vanligt att individer bor i en kommun men arbetar, konsumerar och tillbringar sin fritid inom andra kommuner.

Trots att stadsregioner inte är politiska beslutsenheter i formell mening blir de i allt högre grad arenor för medborgerligt handlande, politik och offentlig förvaltning. Därmed utmanas de existerande enheterna för den lokala demokratin. Det

lokala medborgarskapet med bl.a. rösträtt och skattebetalningsskyldighet är knutet till kommunen där individen bor, men nyttjandet av territoriet och kommunal service sträcker sig ofta utanför detta. Kommuner tillhandhåller tjänster i första hand för de egna medborgarna men får acceptera att denna service i vissa fall också nyttjas av individer bosatta i andra kommuner. Medborgare i en kommun kan komma att vilja påverka beslut som fattas i andra kommuner men krav kan också komma att ställas på att kostnaderna ska fördelas så att även de utomkommunala nyttjarna, t.ex. de som bor i fritidshus, är med och betalar för (viss) skattefinansierad service.

Ett uttryck för utvecklingen mot stadsregioner är den tilltagande arbetspendlingen. Mellan 1985 och 2000 ökade pendlingen över kommungräns från 22 till 30 procent av arbetskraften. I en översikt har detta betecknats som ”troligen den största strukturella förändringen av landets samlade arbetsmarknad under de senaste trettio åren” (Svenska Kommunförbundet 2004:12). Även det dagliga resandet för fritidsändamål har ökat (SIKA 2007) samtidigt som koncentration inom dagligvaruhandel och olika servicefunktioner inneburit att hushållens inköp av varor och tjänster i högre grad sker på avstånd (Glesbygdsverket och Konsumentverket 1997). Det pågår en tyngdpunktsförskjutning i fråga om det lokala territoriets användning i Sverige, från ett inomkommunalt nyttjande mot ett mer interkommunalt. Samtidigt är skillnaderna mellan olika geografiska områden stora. Förändringarna har olika förutsättningar, förlopp och utbredning i t.ex. stadsregioner av olika storlek.

Trots den tilltagande betydelsen av de svenska stadsregionerna har deras konsekvenser för demokrati, det lokala med-

1 Professor Anders Lidström och docent Christine Hudson är verksamma vid Statsvetenskapliga institutionen. Docent Kerstin Westin är verksam vid kulturgeografiska institutionen. Fil dr Niklas Eklund är verksam vid statsvetenskapliga institutionen. Fil dr Johan Lundberg är verksam vid Institutionen för nationalekonomi. Samtliga finns vid Umeå universitet.  
E-post: anders.lidstrom@pol.umu.se  
chris.hudson@pol.umu.se  
kerstin.westin@geography.umu.se  
niklas eklund@pol.umu.se  
johan.lundberg@econ.umu.se

borgarskapet och de politiska institutionerna hittills endast berörts sporadiskt av samhällsforskningen. Studier av genuseffekter har helt lyst med sin frånvaro. Mer systematiska och tvärvetenskapligt sammanhållna studier saknas. Detta projekt bidrar därför med ny kunskap om en företeelse av starkt växande betydelse, både i det svenska samhället och internationellt.

Syftet med projektet är att undersöka vilka konsekvenser utvecklingen mot stadsregioner har för det lokala medborgarskapet och de lokala politiska institutionerna. Projektet prövar antaganden i institutionell teori (t.ex. March & Olsen 1989, Thelen 1999, Peters 2005) om trögheter och path-dependencies som finns inbyggda i existerande institutioner samt i rådande värderings- och beteendemönster. Trots detta kan institutioner förändras, antingen gradvis eller mer fundamentalt. Förändringarna kan drivas fram av starka yttre krafter, interna obalanser och/eller kraftfulla aktörers aktiva handlande. Institutioner kan svara med olika typer av respons. Särskilt uppmärksammas hur och i vad mån existerande och nya organisationer fungerar instrumentellt, kulturellt och/eller i ett myt/modesperspektiv (jfr Christensen m.fl. 2005). Detta kan ge avtryck på både individer och organisationer. Genom att relatera våra empiriska studier till litteraturen om institutionell teori avser vi att pröva hur långt denna teoribildning förmår att förklara det som sker i mötet mellan tendenserna mot stadsregioner och de existerande institutionerna samt i vad mån teorin behöver vidareutvecklas eller förändras. Det institutionella perspektivet kombineras med mer specifika genusvetenskapliga, statsvetenskapliga, kulturgeografiska och nationalekonomiska angreppssätt.

## Genomförande

Projektet utförs som två länkade delstudier. I den ena undersöks *medborgarna i stadsregionerna*. Detta innefattar medborgarnas politiska orientering och deltagande över kommungränser men berör också i vad mån det finns skillnader i dessa avseenden inom olika delar av stadsregionen samt mellan män och kvinnor (Garvill, m.fl. 2000, Friberg m.fl. 2004, Hudson & Rönnblom 2007). Är stadsregionen politiskt skiktad, t.ex. med olika typer av deltagande och demokratisyn i centrum och periferi (jfr Lidström 2006, 2007)? Studien gäller vidare frågor om hur lokalt medborgarskap, deltagande i samhällslivet och lokala identiteter färgas av att man bor i en stadsregion. Människors identitet kan ofta vara starkt knuten till speciella platser (Relph 1976). Hur ser identitetsmönstren ut för dem som bor i stadsregioner och råder skillnader mellan stadsregionens centrum och periferi i dessa avseenden? Vad händer för den som tillbringar en stor del av sin tid på ett arbete i en annan kommun i stadsregionen eller på väg till och från arbetet? Växer det fram en bredare identitet, kopplad till stadsregionen? Gäller detta för både män och kvinnor?

Medborgarnas preferenser i fråga om serviceutnyttjande och betalningsvillighet ingår också i undersökningen. Hur påverkas det kommunala serviceutnyttjandet av mobiliteten? Finns det överspillningseffekter inom stadsregionerna, t.ex. genom att kommunal service i en kommun utnyttjas av andra, hur legitimt är detta bland dem som betalar för servicen och skapar det krav på kompensation till den egna kommunen (Lundberg 2006). Använder sig medborgarna aktivt av kunskaper om utgifts- och skattenivåer i grannkommunerna när man bedömer hur den egna kommunen styrs (se exempelvis

Walker 1969)? Tar medborgarna hänsyn till skattesatser och utgiftsnivåer vid valet av bostadsort? Förekommer det att man jämför den egna kommunen med likartade kommuner på annat håll än i den egna stadsregionen?

I den andra delstudien undersöks hur *de politiska institutionerna* i stadsregionerna anpassar sig till den förändrade verkligheten (Keating 2001, Jouvre & Lefèvre 2002, Hamilton et al 2004, Bäck 2005, Hendriks et al 2005). I vad mån förekommer konkurrens mellan kommunerna, t.ex. om skatte- och utgiftsnivåer (Besley & Case 1995)? Växer helt nya formella och informella institutioner för gemensamt beslutsfattande fram och vilken typ av problem blir i så fall föremål för försök till lösningar? Vilken betydelse har ansvaret för en hållbar utveckling i detta sammanhang (jfr Boverket 2005)? I vad mån väljer man governance- eller nätverksbaserade samarbeten som kanske även innefattar privata aktörer (Heinelt & Kübler 2005, Lidström 2005)? Hur påverkas redan existerande institutionella enheter för politik och förvaltning av dessa förändringar? Hur hanteras konflikten mellan den representativa demokrati som är knuten till de enskilda kommunerna och det interkommunala samarbetets ofta mer flyktiga och indirekta former för beslutsfattande. Hur går ansvarsutkrävandet till? Hur ser maktbalansen ut mellan centralkommun och kranskommuner? När kommunens roll som lokalt demos utmanas väcks också frågan om hur den nya lokala demokratin kan organiseras. Finns stöd för att pröva nya former, t.ex. hearings om gränsöverskridande problem och lokala folkomröstningar som är gemensamma för flera kommuner (jfr omröstningarna om trängselavgifter i Stockholm 2006)?

## Metoder och upplägning

I projektet kombineras systematiskt kvantitativa och kvalitativa metoder. De empiriska undersökningarna genomförs i två urval svenska stadsregioner. Det större urvalet utgörs av fem stadsregioner (avgränsade som centralkommun med tillhörande lokalt arbetsmarknadsområde) av olika storlek: En stor (Göteborg), två medelstora (Umeå och Norrköping) och två mindre (Oskarshamn och Värnamo). Dessa har redan använts som stadsregionurval i ett tidigare forskningsprojekt vid Umeå universitet – Urban Design (2002-03). I detta större urval genomförs vidare projektets studie av hur de politiska institutionerna påverkas. Detta sker i huvudsak på basis av dokumentanalyser samt genom intervjuer med politiska eliter, förvaltningspersonal och lokala bedömare.

Ett mindre urval omfattar de bägge stadsregionerna Göteborg och Umeå. Tidigare studier har visat att de stadsregionala effekterna är mer påtagliga i större regioner men också att det finns skillnader mellan storlekskategorier. I dessa stadsregioner planeras olika typer av mer djuplodande undersökningar. En enkätundersökning genomförs bland medborgare med frågor om demokrati, medborgarskap, deltagande, serviceutnyttjande, rese-mönster samt skatte- och avgiftsbetalning. Flera frågor från projektet Urban Design följs upp i den nya enkäten för att ge underlag för analyser av förändringar över tid. Respondenterna väljs ut slumpmässigt och stratifieras så att hälften är bosatta i centralkommunen och hälften i kranskommunerna. Utöver detta genomförs flera omgångar med fokusgruppsundersökningar med olika kategorier medborgare samt intervjuer med politiker och andra stadsregionala nyckelaktörer.

Vid studierna av medborgarnas bedömningar av skattesatser och avgiftsnivåer används både data från enkätundersökningarna och statistik från SCB. Analyserna sker med hjälp av en kombination av dynamiska paneldatamodeller och rums-  
lig ekonometri. Detta gör det möjligt att fånga upp både tidsdynamiken och interaktionen mellan de kommuner som enligt olika definitioner uppfattas som grannar.

Projektet innehåller också jämförande aspekter. De studier som utförs kommer att relateras till liknande undersökningar i andra länder. Särskilt relevant är ett motsvarande norskt projekt som finansieras av Norges forskningsråd och bedrivs av Forskare Jacob Aars vid Rökkansentret vid Universitetet i Bergen ("Nye storbyregioner – endret deltakelse? Borgere, partier og frivillighet"). Vi har också initierat ett samarbete med The International Metropolitan Observatory, som jämför politik och regionalisering i storstäder i Europa och Nordamerika, under ledning av Vincent Hoffmann-Martinot, Boreaux University och Jefferey Sellers, University of Southern California, Los Angeles.

Publicering från projektet sker dels i form av en gemensam slutbok på svenska om svenska stadsregioner, dels i form av artiklar i internationella referegranskade tidskrifter.

### Forskargruppen

Projektet genomförs av en mångvetenskaplig forskargrupp vid Umeå universitet. Det leds av professor Anders Lidström, statsvetenskapliga institutionen (fokuserar särskilt på demokrati, deltagande och ansvarsutkrävande). Gruppen består i övrigt av docent Christine Hudson, statsvetenskapliga institutionen (främst frågor om jämställdhet och utanförskap),

docent Kerstin Westin, kulturgeografiska institutionen (studerar fr.a. omfattning och drivkrafter till förändrad mobilitet och servicenyttjande samt attityder till dessa), FD Niklas Eklund, statsvetenskapliga institutionen (fokus på förvaltning och institutionellt samarbete) samt Johan Lundberg, fil dr i nationalekonomi och verksam vid institutionen för nationalekonomi och Centrum för regionalvetenskap (CERUM) (studerar ekonomiska aspekter på individers och institutioners handlande).

### Referenser

- Besley, T., & Case, A., 1995. Incumbent Behaviour: Vote Seeking, Tax Setting and Yardstick Competition. *American Economic Review* 85 (1), pp. 25-45.
- Boverket 2005. Är regionförstoring hållbar? Boverket, Karlskrona.
- Bäck, H., 2005. Communication, Cohesion and coordination. Metropolitan Regions in Sweden. In Hoffmann-Martinot, Vincent & Sellers, Jefferey, (eds) *Metropolitanization and Political Change*. Wiesbaden: VS verlag für sozialwissenschaften.
- Christensen, T., Læegreid, P., Roness, P.G., & Røvik, K.A., 2005. *Organisationsteori för offentlig sektor*. Malmö: Liber.
- Friberg, T., Brusman, M. & Nilsson, M., 2004. *Persontrafikens "vita fläckar". Om arbetspendling med kollektivtrafik ur ett jämställdhetsperspektiv*. Linköpings universitet: Centrum för kommunstrategiska studier.
- Garvill, J., Malmberg, G. & Westin, K., 2000. *Värdet av att flytta och att stanna – om flyttningsbeslut, platsanknytning och livsvärden*. Fritzes offentliga publikationer. SOU 2000:36.
- Glesbygdverket och Konsumentverket 1997. *Service i lands- och glesbygd*.
- Hamilton, D.K.; Miller, D.Y. & Paytas, J., 2004. Exploring the Horizontal and Vertical Dimensions of the Governing of Metropolitan Regions. *Urban Affairs Review*, vol 40 (2), pp. 147-182.

- Heinelt, H., & Kübler, D., 2005. *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*. London and New York: Routledge.
- Hendriks, F., van Stipdonk, V. & Tops, P. (eds), 2005, *Urban-Regional governance in the European Union. Practices and prospects*, Amsterdam: Elsevier.
- Hudson, C. & Rönnblom, M., 2007. Regional development policies and the construction of gender equality – the Swedish case. *European Journal of Political Research*, vol 46 (1), pp. 47-68.
- Jouve, B. & Lefèvre, C., 2002. Urban Power Structures: territories, actors and institutions in Europe. In Jouve, B., & Lefèvre, C. (eds), *Local Power, Territory and Institutions in European Metropolitan Regions*. London: Frank Cass.
- Keating, M., 2001. Governing Cities and Regions: Territorial Restructuring in the Global Age. In Scott, Allen J. (ed), *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Lidström, A., 2005. Urban-Regional Cooperation: The Case of Umeå in Sweden. In Hendriks, F., van Stipdonk, V. and Tops, P. (eds), *Urban-Regional governance in the European Union. Practices and prospects*, Amsterdam: Elsevier.
- Lidström, A., 2006. Commuting and Citizen Participation in Swedish City-Regions. *Political Studies*, vol 54 (4), pp. 865-888.
- Lidström, A., 2007. Citizens' inter-municipal political orientations: evidence from Swedish city-regions. Presented at XVI Nordic local government research conference, 23-25 November 2007, Göteborg University.
- Lundberg, J., 2006. A Spatial Interaction Model of Benefit Spillovers from Locally Provided Public Services. *Regional Studies*, Vol. 40 (6), pp. 1-14.
- March, J.G., & Olsen, J.P., 1989. *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.
- Peters, G.B., 2005. *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*. 2<sup>nd</sup> edition. London, New York: Continuum.
- Ralph E., 1976. *Place and placelessness*. London: Pion.
- SIKA 2007. *RES 2005-06 – Den nationella resvaneundersökningen*. SIKA 2007:19.
- Svenska Kommunförbundet 2004. *Tillväxtens geografi – en underlagsrapport om välfärdens villkor*. Stockholm.
- Thelen, K., 1999. Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, vol 2, pp 369-404.
- Walker, J.L., 1969: The Diffusion of Innovations among the American States. *American Political Science Review* 63(3), 880-899.