

**Peder Rönnbäck: *Den kommunala policyprocessen. Strömmar i kollektivtrafiken och politiken. Luleå tekniska universitet, Institutionen för industriell ekonomi och samhällsvetenskap, 2008:74.***

---

**LENA WÄNGNERUD<sup>1</sup>**

---

Peder Rönnbäcks avhandling handlar om hur kollektivtrafiken utformas i tre svenska kommuner – Luleå, Borås och Örnsköldsvik – och varför den i slutändan ser ut som den gör. Kollektivtrafiken på de tre orterna har genomgått förändringar under de senaste 25-30 åren: linjenät har lagts om, försäljning har skett av bussbolag och på olika sätt har man försökt göra kollektivtrafiken mer attraktiv. Den övergripande frågan i avhandlingen är om det är möjligt att uppnå hållbar utveckling, sett ur miljöperspektiv, genom insatser på kommunal nivå. Det är i det ljuset som granskningen av kollektivtrafiken sker.

### Komplex politikström

En av de slutsatser som lyfts fram är att vägen fram till politiska beslut är komplex: "...politikströmmen är mer komplex än vad som antas i ramverket", står det i avhandlingens slutkapitel (s. 206). Slutsatsen syftar på en analysmodell inspirerad av John Kingdons (1995) bok *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Utgångspunkten är att Kingdon beskriver policyprocessen som bestående av olika *strömmar*. Där finns en policyström som omfattar en

uppsättning politiskt och tekniskt genomförbara förslag. Där finns en problemström som omfattar dramatiska händelser som en miljökatastrof eller annat som kan påverka vårt sätt att se på en fråga. Där finns också en politikström som omfattar allmänna opinionen, intresseorganisationers agerande, media, politiker, tjänstemän etcetera.

Andra element i Kingdons modell är *policyentreprenörer* som, om de är framgångsrika, kan driva igenom sin agenda genom att på ett särskilt sätt koppla ihop de olika strömmarna. Kingdon betonar också betydelsen av *policyfönster* vilket är att likna vid unika tillfällen som underlättar för policyentreprenörer att göra oväntade och slagkraftiga ihopkopplingar: helt plötsligt öppnar sig ett fönster, frisk luft kommer in och lösningar som inte varit tänkbara förut blir möjliga. Det är ungefär den bild som man ska se framför sig.

Men betydelsen av policyentreprenörer och policyfönster visar sig inte riktigt vara den som förutspås i Kingdons modell. Peder Rönnbäck betonar att "... förändringsbeslut åstadkommit både när policyfönster öppnats och när inget sådant funnits. Detsamma gäller förekomsten av policyentreprenörer" (s. 195). Man kan kalla detta för ett nollresultat. Förekomsten av policyfönster och policyentreprenörer är inte någon förutsättning för beslut om förändringar på kollektivtrafikens område; de kan ge förändringsbeslut, men förändringsbeslut kan även åstadkommas utan dessa inslag.

Peder Rönnbäck förordar större fokus på olika regelverks betydelse och det som kallas politiskt-administrativa institutioner. Han betonar att lokala policykulturer har betydelse för kollektivtrafikens utformning. I kommuner (Luleå) där det förekommer konkurrerande kulturer – en form av värderingsstrid – sägs det vara

---

<sup>1</sup> Lena Wängnerud är professor vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.  
E-post: lena.wagnerud@pol.gu.se

lättare för policyentreprenörer att vara framgångsrika än i kommuner (Örnsköldsvik) där det råder en ”fatalistisk” kultur. En fatalistisk kultur präglas av mottot ”ingen idé att engagera sig”.

### Fallstudier av kollektivtrafik

Avhandlingens tema är som sagt lokal policy och kollektivtrafikens roll i och bidrag till en hållbar utveckling. I sin presentation av teori och tidigare forskning konstaterar Peder Rönnbäck att äldre policyforskning präglats av en inkrementell modell där man antagit att frågor först kommer upp på bordet, därefter fattas beslut och sedan verkställs besluten. I den inkrementella modellen ligger också att förändringar vanligen sker med små steg. Det Kingdon betonar är att förändringar kan ske oväntat och vara rätt så abrupta. Det är mer rättvisande, åtminstone ibland, att förstå policyprocesser som parallella strömmar och inte som olika steg som följer på varandra.

Förutom Kingdon använder sig Peder Rönnbäck av antropologen Mary Douglas eller snarare av den vidareutveckling som har skett av hennes arbete. Peder Rönnbäck framhåller kritik mot Kingdon som går ut på att han inte klargör i vilken mån olika strömmar är beroende av varandra. Tanken här är att samhälleliga fenomen – sociala relationer – inte präglas av slumpmässighet utan att det går att tala om relativt stabila återkommande mönster. Inom antropologin talar man om kulturella idealtyper. I avhandlingen har detta sin motsvarighet i policykulturer.

Förutom antropologen Mary Douglas använder sig Peder Rönnbäck av den forskningsinriktning som kallas *Advocacy Coalition Framework* när han betonar institutionernas betydelse och han antar att policyskapandet kan vara påverkat av res-

triktioner som strukturerar processen på olika sätt. Dessa restriktioner består av formella och informella regler – institutioner – och det framställs som en väsentlig uppgift i avhandlingen att förstå hur dessa institutioner inverkar på policyskapandet.

Syftet med avhandlingen är tudelat: dels vill Peder Rönnbäck utveckla Kingdons modell för policyprocessen och dels vill han förklara kollektivtrafikens utformning på de tre valda orterna så fullständig som möjligt. Utifrån detta syfte sker planläggningen av undersökningen i flera steg. För det första väljs hållbar utveckling ut som övergripande problemområde. Motivering är att området inte utgör ett ”trivialt” problem (s. 11). Kingdons analysmodell blir något av *overkill* på allt för enkla problemområden.

Inom det övergripande problemområdet – hållbar utveckling – väljs sedan kollektivtrafik ut som ett konkret fall av policy. Därefter väljs de tre kommunerna ut: Borås, Luleå och Örnsköldsvik. De likheter som präglar fallen är att det rör sig om större städer som initierat förändringsarbete. Det finns dock skillnader som rör geografiska förhållanden, befolknings-, och boendestruktur, biltäthet och kollektivtrafikens integrering med nationella transportnät. Planläggningen sker utifrån antagandet att ”... skillnad kan kopplas till skillnader i de institutionella arrangemangen eller policykulturerna” (s. 61). Det framstår som en empirisk fråga om policykulturerna varierar.

Varje fallstudie börjar med en övergripande rekonstruktion av de processer som lett fram till beslut om kollektivtrafiken. Materialet bygger här i stor utsträckning på officiella dokument som protokoll från kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, remissvar, handlingar från projektgrupper etc. När processerna rekonstruerats har intervjuer genomförts med

centrala aktörer som politiker och tjänstemän. Syftet med intervjuerna har varit att få en kompletterande bild och en fördjupad förståelse. Lokalpressens bevakning har också analyserats; dels som ett källmaterial i rekonstruktionen men i Luleå-fallet också som en aktör med egen agenda.

Luleå är det fall som får störst utrymme. Här testas analysmodellens olika delar och en ingående diskussion förs kring centrala element. Syftet med att undersöka Borås och Örnsköldsvik är i huvudsak att se hurvida de preliminära slutsatser som drags i fallstudien av Luleå också gäller i de övriga fallen. Peder Rönnbäck finner att nej, så är det inte. I fallet Luleå finner Peder Rönnbäck belägg för förekomsten av såväl policyentreprenörer som policyfönster, men inte i de övriga fallen. Vad som förklarar utfallet är istället policykulturerna och organisering inom det särskilda policyområdet.

### Diskussion

Det jag uppskattar med avhandlingen är att man kommer den lokala politiken nära. Man ser aktörerna framför sig, hur de kämpar för att få genomslag för sina idéer och förslag. Jag uppskattar också att Peder Rönnbäck tar sig an en central teoribildning och jag blir övertygad om att policyentreprenörer och deras roll är väsentliga att undersöka. Men det finns två svagheter i avhandlingen: Dels är genomgången av tidigare forskning snäv vilket gör att teoriutvecklingen inte blir så angelägen som den hade kunnat vara. Dessutom är det anmärkningsvärt att den empiriska prövningen av policykulturernas betydelse i stort sett försvinner längs vägen.

Peder Rönnbäck pendlar mellan en ambition att förklara utfall och att utveckla teori. Det är inte så att man måste välja antingen det ena eller det andra, men de fles-

ta avhandlingar tjänar på att ha *ett* tydligt överordnat syfte.

Den teoriutveckling som nu sker framstår inte som uppdaterad. Ett intressant perspektiv, som inte berörs, återfinns till exempel i studien *How policy networks can damage democratic health: a case study in the government of governance* (Greenway, Salter & Hart 2007). Denna undersökning gäller striderna kring lokaliseringen av ett storsjukhus i England. Det man visar är hur policyentreprenörer kan utgöra ett hot mot en god demokratisk ordning. Här ges en inblick i det spel som sker bakom gallerierna där folkvalda politiker delvis ställs åt sidan och möjligheterna till ansvarsutkrävande för medborgarna försvåras.

Det jag uppfattar som mest väsentligt i Peder Rönnbäcks avhandling är den empiriska prövningen av policykulturernas betydelse. Det saknas dock utförlig diskussion av studiens design utifrån det teoriupprövande syftet. I allt väsentligt verkar det handla om en design som ger upphov till motstridiga förväntningar på resultaten: Å ena sidan är miljö, hållbar utveckling, ett område där många kunniga personer är engagerade vilket talar för goda möjligheter för policyentreprenörer att få genomslag. Å andra sidan är kollektivtrafik ett område där stora resurser investeras i rådande tekniska lösningar och institutionella arrangemang över lång tid vilket talar för motsatsen.

Tittar man närmre på de empiriska kapitlen skiljer de sig åt på ett iögonfallande sett. Fallet Luleå omfattar 65 sidor, Borås 36 sidor och Örnsköldsvik 15 sidor. Om Peder Rönnbäck gått på djupet med undersökningen av olika policykulturers betydelse hade det inte rimligen kunnat se ut på det viset. Beskrivningen av de olika strömmarna är god, men det analytiska arbetet och prövningen av olika förklaringsfaktorer är tunn. Om teoriupprövningen

getts en mer överordnad roll hade vi kunnat få mer ingående diskussioner kring rimliga indikatorer och referensramar för slutsatsdragningen.

Till sist kan man undra om det är ett resultat som förvånar en statsvetare att en politikström är ”komplex”. Med en tyngre argumentation hade jag kunnat övertygas om att det är en viktig slutsats inom just det här fältet, men efter en genomgång av Peder Rönnbäcks avhandling önskar jag mig snarast mer av preciseringar och rensning bland en rätt vildvuxen flora av begrepp och potentiella orsakssamband. Nu står man där och undrar: Hur var det? Är

det möjligt att uppnå hållbar utveckling, sett ur miljöperspektiv, genom insatser på kommunal nivå? Frågan är angelägen och kommer säkert att återkomma i fler studier framöver.

### Referenser

- Greenway J, Salter B & Hart S. 2007. How policy networks can damage democratic health: a case study in the government of governance. *Public administration*, Vol. 85(33):717-738.
- Kingdon J. 1995, *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2:a uppl. New York: HarperCollins College Publishers.