

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning [VT12]
Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Aya Norvell
Handledare: Oskar Svärd



GÖTEBORGS UNIVERSITET
FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

Vem ska bo i Sotenäs?

En studie kring implementering och makt i Sotenäs kommun

FÖRORD

Jag vill rikta ett stort tack till alla representanter från kommuner och organisationer som tog sig tid att svara på mina frågor, trots ett fullspäckt schema. Detta tack riktar sig även till er som inte är med i denna slutgiltiga version av uppsatsen. Jag vill också tacka min handledare Oskar Svärd som med trygg och säker hand lett mig genom processen och till Bo Savik som har läst, bollat och stöttat.

Aya Norvell
Munkedal 2012

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. Inledning.....	4
1.1 Problembeskrivning.....	4
1.2 Forskningsfrågor och syfte.....	5
2. Teori.....	6
2.1 Teoretisk referensram.....	8
2.2 Makt och icke-beslut.....	9
2.3 En allmän genomförandeteori.....	11
2.3 Teoretisk operationalisering.....	14
3. Tillvägagångssätt.....	17
3.1 Fallstudie.....	17
3.2 Metod och material.....	17
4. Empiri.....	20
4.1 Programmet.....	20
4.1.1 Inriktning.....	20
4.1.2 Omfattning.....	21
4.1.3 Tydlighet.....	21
4.1.4 Giltighet.....	22
4.2 Aktörer och resurser.....	24
4.2.1 Aktörer.....	24
4.2.2 Ekonomiska resurser.....	27
4.2.3 Omgivningen och andra styrinstrument.....	28
5. Analys.....	32
5.1 Programmet.....	32
5.2 Aktörer och resurser.....	33
6. Sammanfattande slutsats.....	35
Referenser.....	36
Litteratur.....	36
Offentligt tryck.....	36
Elektroniska källor.....	37
Intervjuer.....	37
Bilaga 1: Intervjuguide Handelskammaren.....	38
Bilaga 2: Intervjuguide Samhällsbyggnad Länsstyrelsen.....	39
Bilaga 3: Intervjuguide Politiker Sotenäs.....	40
Bilaga 4: Intervjuguide Samhällsbyggnad Sotenäs.....	41
Bilaga 5: Intervjuguide Tillväxt Bohuslän.....	42

1. INLEDNING

Inom bostadspolitiken i Sverige såväl som i Europa brottas man med en mängd olika problem. Ett av dem är avflyttning från glesbygd. Ett annat är att bostadspriser skjuter i höjden i attraktiva områden. Oftast brukar dessa två effekter inte sammanfalla, i de landsbygdskommuner där befolkningstillväxten är svag brukar också huspriserna falla och där befolkningstillväxten är stark, som i de större städerna, brukar huspriserna stiga.¹ Men i landsbygdskommuner som också är attraktiva för turism- och besöksnäring ser vi en annan utveckling där svag eller negativ befolkningstillväxt kombineras med stigande huspriser.²

1.1 Problembeskrivning

Orsaken till det omvända sambandet är att kapitalstarka köpare köper upp husen för att använda som sommarboende. På så sätt drivs bostadspriserna upp och blir för höga för normalinkomsttagaren. Dessa kommuner omvandlas till just sommarkommuner som på vintern blir isolerade samhällen med tomma hus, låg service, åldrande befolkning och mycket få arbetstillfällen.³ Denna utveckling är som allra tydligast i västkustkommunerna och inom den gruppen utmärker sig Sotenäs som extremfallet.⁴ Kommunen kallas skämtsamt för Sveriges Florida på grund av sin starka attraktionskraft för turism och sommarboende samt att en kapitalstark grupp storstadsbor gärna flyttar hit när de nått pensionsålder.⁵

När Norge sa nej till EU första gången 1972 flyttade stora delar av den norska konserv- och fiskberedningsindustrin till Sotenäs kommun. Bland andra Abba Seafood gick från att vara helt norskt till att ha en majoritet av ägandet i svenska Pripps-koncernen, och flyttade stora delar av sin beredningsindustri till Sotenäs.⁶ Med de nya arbetstillfällena ökade befolkningen i Sotenäs kommun. Efter lågkonjunkturen på 1990-talet har arbetstillfällena minskat igen och så också befolkningen.

Tabell 1 nedan visar statistiken för befolkningsutveckling och prisutveckling för sålda småhus i Sotenäs kommun år 1994 till 2010:⁷

¹ Sveriges nya geografi 2011 SWECO s.20

² Sveriges nya geografi 2011 SWECO s.20

³ Kustzonsplanering & Landsbygdsutveckling i norra Bohuslän *Boende helår/delår Tillväxt Bohuslän: 2010-01-19* s.10ff

⁴ Sveriges nya geografi 2011 SWECO s.20

⁵ Intervju Kommunalråd Sotenäs kommun, 2012-04-20

⁶ <http://www.abbaseafood.se/Om-foeretaget/Historia> 12-05-08

⁷ scb.se 2012-01-06

Tabell 1.

SOTENÄS KOMMUN			
År	Befolkningsutveckling		Prisutveckling för sålda småhus
	Befolkning%	Befolkning antal	Köpeskilling i tusen kronor
2010	- 0,66	9 052	2781
2009	- 0,64	9 112	2593
2008	- 1,2	9 170	2373
2007	- 0,03	9 280	2238
2006	- 0,3	9 283	2020
2005	- 0,27	9 311	1501
2004	- 0,25	9 336	1463
2003	- 1,15	9 359	1396
2002	- 1,24	9 467	1238
2001	- 0,39	9 584	1102
2000	- 0,07	9 621	1030
1999	- 0,11	9 614	905
1998	- 0,43	9 625	767
1997	- 0,74	9 655	769
1996	- 1,07	9 726	656
1995	0,31	9 830	650
1994	- 0,53	9 800	605
Totalt i %			359,7

Bilden blir tydlig, medan befolkningen stadigt har minskat över 17 år har priserna på småhus ökat med ca 360%. Detta överstiger både Göteborgs och Stockholms prisutveckling på 279 % respektive 307 % under samma period. I grannkommunen Munkedal som inte anses ha samma attraktionsvärde är höjningen endast 160 % under samma tidsperiod.⁸ År 2008 var 3363 bostäder i kommunen bebodda av helårsboende och 3796 var bebodda av delårsboende. Mer än hälften av kommunens bostäder står alltså tomma största delen av året. En utveckling som späs på med tidens gång. 1998 var siffrorna 3576 helårsbebodda hushåll respektive 3281 delårsbebodda.⁹

Även om inte befolkningsminskningen i sig går i rasande takt förmörkas bilden ytterligare om man tittar närmare på kommunens åldersstruktur som karaktäriseras av en förhållandevis hög andel äldre personer och liten andel i yngre åldrar, framförallt i familjebildande åldersgrupper. Detta beror främst på att unga flyttar från kommunen i betydligt större utsträckning än vad det flyttar in. Flyttnettot har under nittiotalet varit positivt, ca 40 personer per år, men det har inte räckt för att täcka det negativa födelsenettot som i genomsnitt varit på omkring 50 personer per år. Under 2000-talet har motsvarande

⁸ scb.se 2012-01-06

⁹ Sotenäs kommun (2011) *Bostadsförsörjningsprogram* KS d.nr. 2011/42 s.16

siffror varit 20 respektive 70 personer i genomsnitt per år och därmed har takten på befolkningsminskningen ökat¹⁰, vilket också bekräftas av tabell 1.

Kommunen har däremot ett stort antal besökare: camping- och stuggäster, hotell- och vandrarhemsgäster, båthamnsgäster, dagbesökare, släkt- och vänbesök samt fritidsboende. Detta påverkar kommunens förutsättningar mycket vad gäller bebyggelse, fritidsanläggningar och serviceutbud. Fler småhus i kommunen nyttjas av fritidsboende än av helårsboende vilket innebär att det krävs en betydligt högre servicenivå i kommunen än vad den helårsboende befolkningen ensam skulle generera. Detta har bidragit till att det kommersiella utbudet på service ligger på en nivå långt över vad det lokala utbudet motiverar medan det råder brist på viktig offentlig service så som förskola, grundskola och lokaltrafik.¹¹

Takten på bostadsbyggandet var under 70-, 80- och början av 90-talet mycket hög medan den från mitten av 90-talet och framåt istället varit mycket låg. Största delen av byggandet har behövts för att ersätta de bostäder som har omvandlats från helårsbostäder till delårsbostäder. Detta har haft negativa kommunalekonomiska konsekvenser och har bidragit till att de knappa markresurser som funnits tillgängliga konsumerats i snabb takt.¹²

Problemet är alltså inte nytt. Redan för 11 år sedan behandlades problemet med minskad befolkning och stigande huspriser i en offentlig utredning¹³ och har sedan dess varit uppe för diskussion åtskilliga gånger på nationell såväl som kommunal nivå. Enligt lag ligger ansvaret för bostadsförsörjningen på kommunen. Varje kommun ska ”*skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder*” och riktlinjer för detta ska antas av kommunfullmäktige varje mandatperiod.¹⁴ Sedan 2010 har Sotenäs en ny översiktsplan. Enligt plan- och bygglagen ska alla kommuner ha en översiktsplan (ÖP). I översiktsplanen ska olika allmänna intressen för hela kommunens yta vägas mot varandra och ge vägledning i framtida beslut om kommunens användning av mark- och vattenområden samt hur bebyggelsen ska utvecklas.¹⁵ Sotenäs ÖP inleds med en vision, som antogs av kommunfullmäktige 2007, och listar sju inriktningsmål för 2020. Boendet finns med som ett utav dom:

¹⁰ Öp 2010 Sotenäs Förutsättningar s.19f

¹¹ Öp 2010 Sotenäs Förutsättningar s. 23

¹² Öp 2010 Sotenäs Förutsättningar s.19f

¹³ SOU 2000:67 *Åtgärder för hållbar utveckling i skärgården*

¹⁴ Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar 1§

¹⁵ <http://www.boverket.se/Planera/Kommunal-planering/Oversiktsplanering/> 12-05-15

”Det goda kustnära livet som förenar tradition, förnyelse, hållbar utveckling och framtidstro.

1. Ett gott liv i Sotenäs - hela livet, präglad av respekt för den enskilde och människors lika värde.
2. Hållbar utveckling - demokratiskt, socialt, ekonomiskt och miljömässigt.
3. Goda betingelser för företagande.
4. En attraktiv besökskommun.
- 5. Alla finner sitt önskade boende.**
6. Ett rikt fritids- och kulturutbud.
7. Ett livslångt lärande.”¹⁶

(Fet stil, min markering)

Målet att vända den negativa befolkningsutvecklingen står alltså mycket högt på kommunens politiska agenda och i augusti förra året antog kommunfullmäktige ett bostadsförsörjningsprogram för kommunen, ett fördjupat faktaunderlag kring boende som ska ligga till grund för kommunens strategiska ställningstagande kring bostadsutveckling. Något man tidigare saknat.

1.2 Syfte / Forskningsfråga

I likhet med tidigare studier inom implementering av politiska program, är syftet med den här uppsatsen att undersöka, beskriva och söka orsakerna till glappet mellan programmets mål och verkligheten: *Varför har man i Sotenäs kommun inte lyckats vända den negativa befolkningsutvecklingen och de stigande priserna på bostäder?*

För att nå uppsatsens syfte kommer jag ställa följande frågor:

- Finns det problem i programmets utformning som påverkar implementeringen negativt?
- Vilka aktörer har varit drivande respektive motverkande i implementeringen av kommunens program?
- Hur är maktresurserna uppdelade mellan aktörerna?

Jag kommer att stöta uppsatsens emperi mot ett makt- och implementeringsteoretiskt ramverk för att nå uppsatsens syfte och svara på de uppställda frågorna.

¹⁶ ÖP 2010 Sotenäs Mål och Strategi s. 7

2. TEORI

I det här avsnittet kommer jag att börja med att snabbt presentera implementeringsforskningen och maktteorierna för att sedan gå närmare in på Peter Bachrach och Morton S. Baratz teori om maktens osynliga ansikte och Evert Vedungs allmänna genomförandeteori. Slutligen operationaliserar jag mitt teoretisk ramverk genom en korsbefrukning av dessa två teorier.

2.1 Teoretisk referensram

Jeffrey L. Pressman och Aaron Wildavsky beskrivs ofta som föregångarna inom implementeringsforskningen. Författarna publicerade 1973 en studie om implementering av ett program mot fattigdom i Oakland. Man hade stora ambitioner men programmet gav föga resultat. I studiens fotspar följde många andra och med tiden har kunskaperna om implementeringsprocessens många problem ökat väsentligt. Att resultaten i Oakland uteblev, menar Pressman och Wildavsky, var inte någon tillfällighet. Stora program med många aktörer för med sig lika stora och många risker för att något skall gå snett.¹⁷

Diskussionen mellan elitteoretiker och pluralisterna är central i maktteorins historia. Till elitteoretikerna räknas bland andra Gaetano Mosca som på 1800-talet presenterade idén om att det finns två klasser i alla samhällen; de som styr och de som blir styrda. En av grundantagandena är att det finns en ordnad maktstruktur som speglar den undersökta institutionens eller organisationens stratifiering, denna struktur ser likadan ut över tidens gång.¹⁸ Pluralisterna, med Robert A Dahl i spetsen, kritiserar elitteoretikerna för att utgå ifrån falska förförståelser av världen och sakernas tillstånd. Man kan aldrig förutsätta något kategoriskt om makt i något samhälle, menar han. En struktur är aldrig stabil utan i ständig förändring. Pluralisterna menar också att elitteoretikerna förbiser det faktum att makten kanske inte ligger där den vid första anblick ser ut att ligga.¹⁹ I nästa kapitel kommer jag att gå in mer på en tredje riktning inom maktforskningen som vänder sig både mot pluralisterna och elitteoretikerna. Peter Bachrach och Morton S Baratz har varit tongivande i maktforskningen i och med sin kritik av pluralisterna, elitteoretikerna och i framtagandet av teorin om maktens osynliga ansikte och vem som har makten över icke-besluten, frågorna som hindras så tidigt i processen att de aldrig ens kommer upp för beslut.

¹⁷ Sannerstedt, Anders (2001) "Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken", s. 18-48 i Rothstein, Bo (red.) *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem*, Stockholm: SNS förlag. s.18f

¹⁸ Hill, Michael (2007) *Policyprocessen* Malmö: Liber s. 47f

¹⁹ Hill s. 39

2.2 Makt och icke-beslut

I sin kritik mot pluralisterna framhåller Bachrach och Baratz att man inte bara kan mäta det som är specifikt och tydligt för en utomstående åskådare när man undersöker en policyprocess. Man kan inte bortse ifrån att en person eller en grupp kan skapa eller förstärka hinder för en fri och öppen diskussion, vilka ämnen som överhuvudtaget kommer upp på agendan. Detta kan ske medvetet eller omedvetet men den person eller den grupp som har möjligheten att skapa sådana hinder i den politiska diskussionen har en enorm makt. Det är lika viktigt att studera beslutsprocessen som att studera den process som gör att en fråga inte ens kommer upp på dagordningen. Författarna talar om en icke-beslutsprocess där de som har makten ser till att den synliga och uppenbara delen av makten koncentrerar sig endast på oviktiga frågor. På så sätt kan de som Bachrach och Baratz kallar för *status-quo-försvaren* se till att samhället i grunden inte förändras nämnvärt.²⁰

Kritikerna menar att det är omöjligt att identifiera ett icke-beslut eftersom det är omöjligt att identifiera något som inte hänt. Bachrach och Baratz tillbakavisar kritiken på den punkten att det inte skulle ha hänt något. De menar att ett icke-beslut uppehålls av en mängd aktiva processer och att ett icke-beslut inte på något vis är en icke-händelse. Däremot tycker de att det är befogat att kräva en praktisk modell över hur man ska gå till väga för att identifiera icke-besluts-processer. Författarnas definition av icke-beslut lyder:

... ”ett beslut som består i att man undertrycker eller motverkar en latent eller manifest utmaning mot beslutsfattarens värderingar eller intressen.” ... ”ett medel för att kväva krav på en förändring innan de ens har kommit till uttryck.”²¹

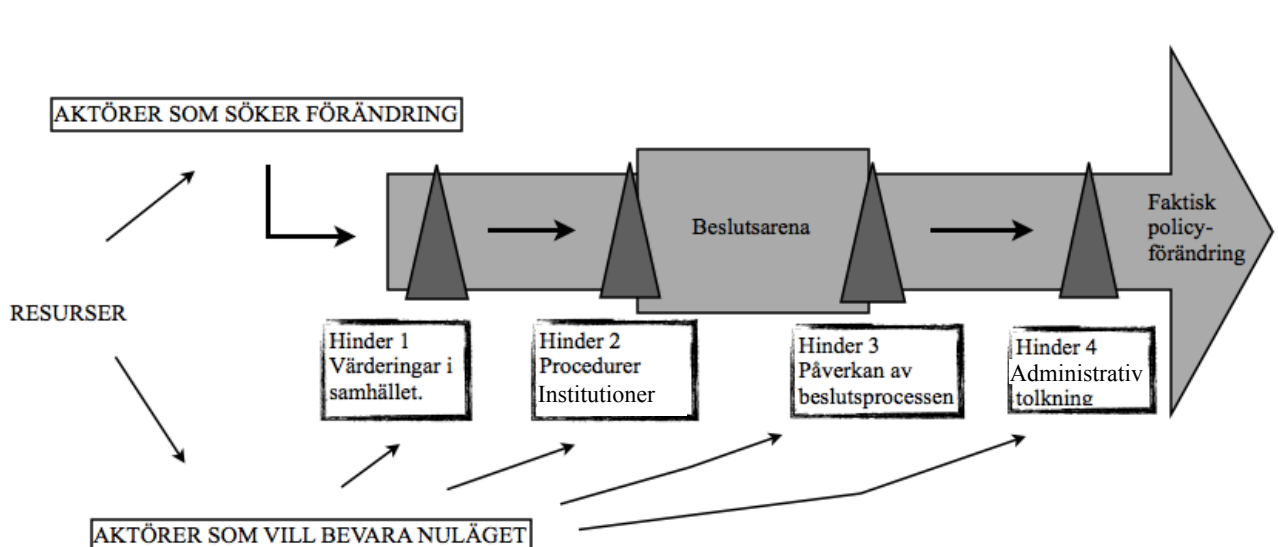
Bachrach och Baratz menar att man ska börja med att kartlägga vilka grupper och individer som är berörda av frågan och avgöra om de vill förändra eller bevara rådande värden och fördelningen av dessa. Hur är resurserna uppdelade mellan dessa individer och grupper och hur används resurserna? Till resurser räknas, förutom finansiella tillgångar, individens eller gruppens roll i samhället och samhällets beroendeställning gentemot gruppen eller individen. I många fall kan en grupp eller individ ha tillgång till stora resurser men inte använda sig av dem, till exempel för att frågan inte anses viktig. Gruppen som vill bevara rådande värden använder antagligen sina resurser annorlunda än de som vill förändra dem, istället för att driva frågor så koncentrerar de sig troligen på att hindra vissa frågor från att nå dagordningen samt att stödja befintliga procedurer och beslutsprocesser. Om detta sker medvetet eller omedvetet är inte viktigt menar författarna. Denna grupp har också större möjlighet att direkt

²⁰ Bachrach, Peter & Morton S. Baratz (1972) *Makt och fattigdom - Teori och praktik* Stockholm: Wahlström och Widstrand s.54f

²¹ Bachrach & Baratz s.54f

utöva makt över den gruppen som söker förändring. Bachrach och Baratz konstaterar att alla politiska system har en inneboende mobilisering av partiskhet, vilket innebär att det finns en medveten eller omedveten gemensam värdegrund som gör att vissa frågor inte anses legitima. Denna mobilisering gynnar oftast de som vill bevara nuvarande läge.²² När man väl identifierat en fråga som någon grupp eller individ kräver förändring i ska man följa denna in i policykanalen, frågan måste igenom hela kanalen för att kunna komma ut på andra sidan som en faktisk förändring. Men på vägen finns ett antal hinder. Figuren nedan är min egen förenkling av Bachrach och Baratz modell.²³ De börjar med att analysera hur resurserna fördelas mellan grupper som vill förändra respektive bevara det rådande systemet och vilka hinder de som vill förändra riskerar att stöta på under vägen. De som tjänar på att behålla det nuvarande systemet kan medvetet eller omedvetet förstärka vart och ett av dessa hinder så att de blir än mer svåröverstigliga för de som försöker förändra systemet.

Figur 1.



24

Dessa hinder är:

1. Värderingar, åsikter och myter som den övervägande delen av samhället omfattar (Icke-beslut)

- När en föreslagen policy står i konflikt med rådande värderingar och normer anses den inte som politiskt legitim och diskuteras aldrig på allvar offentligt. Om förslaget nått så långt att det öppet diskuteras kan det undergrävas av de som vill bevara det nuvarande läget.

²² Ibid s.64ff

²³ Bland annat har jag valt att plocka bort flödena för återkoppling eftersom det inte kommer att vara möjligt för mig att analysera återkoppling i det här skedet.

²⁴ Bachrach och Baratz s.65 Min förenkling av deras modell.

2. **Procedurer, institutioner, sedvänjor och organisationssätt** (Icke-beslut) - Om kravet på förändring har nått den offentliga diskussionen måste det nu ta sig till beslutsarenan. Vägen dit kantas av osynliga regler som sällar bland krav från allmänheten. Beslutsfattarna har möjlighet att endast välja ut de frågor som de är beredda eller tvingade att ta upp till behandling. Även här har de möjligheter att påverka procedurer och ibland helt bryta kommunikationen mellan beslutsfattare och allmänheten så att frågan aldrig kommer upp på bordet.

3. **Beslutsprocessen**

Analysen av beslutsprocessen vilar på fyra nyckelfrågor:

- Vilka individer eller grupper spelar avgörande roll i beslutet?
- Vilka tror beslutsfattarna kommer att direkt påverkas av beslutet och hur?
- Har beslutsfattarna fått rätt information och i hur stor utsträckning har de varit påverkade av egna åsikter, prejudicerande fall, brister i kommunikationskanaler och vilka resurser har varit tillgängliga i beslutsfattandet?
- Vilka faktorer påverkade i slutändan beslutsfattarnas beteende? Vilka synliga och osynliga regler finns kring till exempel hierarkier och kompetensområden? Vem får kommunicera med vem?

4. **Administrativa processen** - Hela verkställighetsprocessen präglas av samma hinder som tidigare har räknats upp och handlar om värderingar, procedurer och traditioner. Verkställandet ska också analyseras på samma sätt som frågan och beslutet menar Bachrach och Baratz.²⁵

2.3 En allmän genomförandeteori

Evert Vedung har sammanställt en teori, som i mångt och mycket baseras på tidigare forskares insikter. Han har även en teoriutvecklande ansats men den ter sig nästan ske i förbifarten.²⁶ Han menar i sin studie *Statens markpolitik, kommunerna och historiens ironi* att ett framträdande inslag i det svenska systemet är den roll kommunen får spela som genomförare av nationella intentioner, framförallt när det gäller fysisk planering, bostadspolitik och basal service som omsorg och vård. Själv riktar han in sig på markpolitik, naturresurspolitik och bostadspolitik.²⁷ Områden som ligger mycket nära problembeskrivningen i den här uppsatsen. Vedungs ambition har, trots allt, varit att skapa en allmängiltig begreppsapparat som dels koncentrerar sig på det lokala samspelet i kommunerna, dels förklarar vad som har hänt i en implementeringsprocess.²⁸ Hans fokus ligger i att finna en förklaring

²⁵ Bachrach och Baratz s. 64ff

²⁶ Vedung, Evert (1993) *Statens markpolitik, kommunerna och historiens ironi* Stockholm: SNS förlag s.29

²⁷ Vedung s.15f

²⁸ Vedung s.28f

till varför det nationella styrsystemet fungerar som det gör. Vad händer med en statlig reform i den lokala förvaltningen och ute på fältet efter att beslutet tagits på nationell nivå. Han trycker särskilt på att undersökningen gäller det offentliga möjliga inverkan på en händelseutveckling och inte omgivningens möjliga påverkan på staten och då framförallt undersöka den kontext programmet skapats i. Stor vikt lägger han vid delar som han anser att tidigare implementeringsforskare ägnat sig för lite åt: programmets historiska bakgrund, omgivningens inställning till programmet och vilka motiv aktörerna har i policyprocessen.²⁹ Beslutsfattare, förvaltning och andra aktörer i implementeringskedjan har inte alltid policymålet för ögonen. De kan ha andra och mer strategiska mål på sin agenda. Stödd på tidigare forskning tar Vedung upp:

Partistategiska motiv, där åtgärder inte bara tas för att uppnå resultat uppsatta i ett program utan också för att stärka det egna partiets maktställning.

Nätverksmotivet, där det alternativa målet är att stärka nätverket kring aktörerna som inte bara behöver bestå av politiska partier, ett faktum som uppmärksammats alltför lite i statsvetenskaplig forskning menar Vedung.

Socialiseringsmotivet, som ofta drivs av socialistiska partier och syftar till att öka det offentliga inflytandet.

Marknadsmotivet, som istället oftast drivs av de borgerliga partierna och sätter värde på minskat offentligt inflytande och större makt åt individerna.³⁰

När han slutligen presenterar sin allmänna genomförandeteori, med ambitionen att omfatta ovanstående strategier och programmets historiska kontext, gör han det i fyra grupper omfattande ett antal punkter där ett program kan möta motstånd och därmed medföra betydande förseningar för planernas verkställande, i värsta fall helt sätta stop för dem.³¹

1. Den första gruppen rör programmets *historiska bakgrund*:

- *Inriktning?* - Om programmet går i samma linje som tidigare förd politik blir det lättare att genomföra än om det utgör ett brott emot den.
- *Stöd?* - Ju fler aktörer som står bakom ett program ju lättare blir det troligen att genomföra det.
- *Omfattning?* - Små och stegvisa förändringar är lättare att genomföra än stora reformationer.

²⁹ Vedung s.16

³⁰ Ibid s. 17

³¹ Vedung, Evert (1993) *Statens markpolitik, kommunerna och historiens ironi* Stockholm: SNS förlag s.29

- *Symbolisk politik?* - Syftet med programmet kan vara något annat än det ser ut att vara. Tillexempel skulle syftet kunna vara att stärka eller, för den delen, tysta opinionen, eller stärka en politisk koalition. Även om politiken inte är symbolisk kan aktörerna runt omkring uppfatta den som sådan och därför inte lägga så mycket energi på att genomföra interventionen som de annars skulle gjort.
- *Deltagande?* - När de som är berörda av programmet får delta i utformningen av det har det större chans att lyckas än ett som formas centralt och sedan läggs ut på lokala aktörer.
- *Föråldrad problembild?* - Om processen blir för lång finns det en risk att den bild man målat upp av verkligheten inte längre stämmer med den verklighet man ska applicera programmet på.³²

2. Den andra undergruppen rör programmets *utformning*:

- *Tydlighet?* - Är programmet otydligt blir förändringen svårare att genomföra. Finns tolkningsutrymme tenderar aktörerna, medvetet eller omedvetet, ändra eller förskjuta syftet med programmet genom sina individuella tolkningar. Ibland finns till och med utrymme att handla tvärtemot programmet.
- *Giltighet?* - Om programmet byggts på felaktiga antagande och grunder går det inte att genomföra programmet.³³

3. Den tredje undergruppen handlar om programmets *genomförande*. Här stödjer sig Vedung på Lennart Lundqvist tankar om berörda aktörers förståelse, förmåga och vilja.³⁴:

- *Förståelse?* - Om aktörerna inte förstår programmet kan de inte genomföra eller ta emot det.
- *Förmåga?* - Om aktörerna inte har resurser nog kan de inte genomföra programmet. Resurser handlar ofta om pengar att skaffa personal och material man behöver. Men det kan också råda brist på andra resurser så som personer med rätt kunnande.
- *Vilja?* - Om förvaltning eller andra aktörer i genomförandet har en annan inställning till programmet än de som har tagit beslutet ökar risken för att det ska motarbetas. Det finns också exempel på att byråkratin arbetar för sin egen räkning och motarbetar beslut som motverkar byråkratins intressen.³⁵

4. Den fjärde undergruppen handlar om *andra styrinstrument*:

³² Ibid s. 29ff

³³ Vedung (1993) s. 33

³⁴ Lundqvist, Lennart (1987) *Implementation steering: An Actor-Structure Approach* Lund: Studentlitteratur s.87ff, Vedung s.35

³⁵ Ibid s.35f

- *Riktning?* - Om andra styrinstrument kämpar i motsatt riktning minskar sannolikheten för att programmet skall kunna genomföras inom de tänkta ramarna.

5. Den femte och sista undergruppen behandlar den *övriga omgivningen*:

- Finns det *något annat* som kan påverka interventionen som inte nämnts under de övriga undergrupperna?³⁶

2.3 Teoretisk operationalisering

Hur ska då dessa två teorier kunna appliceras i undersökningen så att jag når fram till mitt syfte och svarar på de uppställda frågorna? De två teorierna kompletterar varandra genom att täcka upp för varandras svagheter och hjälper mig att analysera olika delar av processen. Den stora skillnaden mellan teoretikerna är att Bachrach och Baratz behandlar stora tunga ämnen såsom makt och orättvisa där Vedung söker orsaker till varför ett speciellt program inte fallit ut så som man önskat.

Bachrach och Baratz lyckas komma någonting på spåren som man i implementeringsteorier tenderar att missa. I sin modell visar dom att maktens osynliga ansikte är högst påtagligt och påverkar hela policyprocessen. Fokus i uppsatsen ligger ändå på implementeringen av ett program, den senare delen av Bachrach och Baratz modell. De behandlar implementeringen, men utan att lägga någon större kraft på det. Vedung å sin sida lyckas i sin ambition med att skapa en generell implementeringsteori. Den har dock kritiserats för att vara en uppställning av olika orsaker som lätt blir svåröverskådlig. I en operationalisering av Vedung vill jag plocka ut och fokusera på de punkter som är viktiga för min undersökning och skapa en tydligare modell:

Figur 2.

PROGRAMMET	AKTÖRERNA	OMGIVNINGEN
<ul style="list-style-type: none"> • Inriktning • Omfattning • Tydlighet • Giltighet 	<ul style="list-style-type: none"> • Förståelse • Förmåga • Vilja 	<ul style="list-style-type: none"> • Andra styrinstrument

Med programmet hänsyftar jag i första hand till Sotenäs kommuns översiktsplan och i någon mån det fördjupade bostadsförsörjningsprogrammet. I första steget står programmet i fokus. En jämförelse mellan programmet, övriga dokument samt mina intervjuer kan jag få en uppfattning om programmet följer kommunens övriga strävanden. Står programmet ensamt och kämpar i motvind eller är det en del av en större och mer samlad vilja från kommunens sida att förändra? Jag fortsätter att undersöka om

³⁶ Ibid s.32

programmet innebär små stegvisa förändringar eller om man vill förändra mycket på en gång. Jag kommer sedan att kontrollera programmets tydlighet och giltighet. Här handlar det om att se på hur man använder språket, vad som faktiskt är skrivet och om det går att förstå samt om fakta stämmer med verkligheten.

När vi kommer in på aktörsnivån blir det genast mer komplicerat. Vilka är aktörerna? I arbetet med programmet har tre aktörer varit delaktiga. Tjänstemännen på kommunförvaltningen jobbar med den fysiska planeringen och skriver programmet, politikerna antar handlingarna som skickas för kontroll hos Länsstyrelsen som också är inblandade under processens gång.³⁷ Men när programmet ska implementeras blir många fler aktörer berörda och i deras händer ligger nu avgörandet om implementeringen ska lyckas eller inte. Vedungs modell hjälper mig inte att identifiera aktörerna och han missar den poäng som Bachrach och Baratz vill framhålla. Ligger makten där den ser ut att ligga? I det här fallet är beslutet taget så den uppsatsspecifika frågan blir: Är det de som har tagit fram programmet som har makten över genomförandet? Kanske finns det aktörer som har möjlighet att (medvetet eller omedvetet) sätta käppar i hjulet för själva verkställigheten. Möjligtvis skulle man kunna argumentera för att den dimensionen finns i alla punkterna i Vedungs modell i så fall är det i en sådan abstrakt form att det är svårt att sätta fingret på i en analys.

I detta blir kartläggningen av berörda aktörer ett viktigt steg i analysprocessen. Både Vedung och Bachrach och Baratz modeller kräver att man gör en sådan kartläggning, men i Vedungs teori är det inte uttalat hur en sådan skulle gå till. Det är underförstått, utan en sådan kartläggning går det helt enkelt inte att komma vidare i analysen. Här kan vi korsbefrukta de två teorierna:

Figur 3.



³⁷ Intervju förvaltning Sotenäs, Länsstyrelsen

Vedungs *stöd för programmet* och *aktörernas vilja* låter jag övergå i Bachrach och Baratz indelning mellan de *aktörer som söker förändring* och därmed stöder implementeringen av programmet och de som *stöder den nuvarande utvecklingen* och därmed medvetet eller omedvetet motsätter sig programmet. Svaret på detta får jag genom att analysera dokument från de olika aktörerna, men kanske framförallt genom materialet som insamlats från intervjuer. Vedungs punkt, *aktörernas förmåga*, handlar om vilka resurser aktörerna har att tillgå. I modellen kallar jag detta för *resurser* som hos Bachrach och Baratz också handlar om hur man använder sig av de resurser man har att tillgå. När jag fokuserar specifikt på de ekonomiska resurserna, på andra styrinstruments inriktning och omgivningens inställning använder jag mig dock av kategorier från Vedung som på ett konkretare sätt lyfter fram de egenskaper som Bachrach och Baratz menar ger makt. Med omgivningen menar jag här de aktörer som inte är direkt delaktiga i programmets implementering. Om andra styrinstrument som lagar, förordningar eller program från andra instanser har tar sikte mot samma mål som en av grupperna ger det ett maktövertag. Detsamma gäller för den övriga omgivningens inställning. På det här sättet slipper vi gå in i analysen med förutfattade meningar om vem det är som har makten i det här fallet, men får ändå en grundlig genomgång av implementeringen av programmet.

3. TILLVÄGAGÅNGSSÄTT

I det här kapitlet kommer jag att redogöra och argumentera för uppsatsens forskningsdesign, metod och material.

3.1 Fallstudie

Syftet med uppsatsen är att beskriva fenomenet med negativ befolkningsutveckling och stigande huspriser och förklara hur man handskas med utvecklingen i en kommunal organisation. Fallstudien är en del av en klassisk kvalitativ forskningsdesign där studien koncentrerar sig på ett enda fall. Ett fall definieras ofta som en speciell plats eller en organisation men kan också vara en viss händelse eller ett fenomen.³⁸ Sotenäs kommun uppfyller i aktuell kontext alla dessa kriterium och har valts ut som det som kan kallas för det *representativa* eller *typiska* fallet.³⁹ Utvecklingen är som allra tydligast här. Uppsatsen har även en longitudinell ansats eftersom jag intresserar mig för hur utvecklingen har sett ut i det området under en längre tid, vilket är vanligt i fallstudier.⁴⁰ Det största problemet med denna design gäller forskningens externa validitet och generaliserbarhet. De svar man får fram i en fallstudie går aldrig att tillämpa generellt i andra fall än just det som är föremål för studien.⁴¹ Men i likhet med andra som använder sig av denna metod gör jag mig heller inga sådana förespeglingar och syftet med uppsatsen är att ta reda på mekanismerna i just detta specifika fall.

3.2 Metod och Material

Det finns mycket lite material att tillgå vad gäller akademisk forskning på sambandet mellan negativ befolkningsutveckling och stigande huspriser. Bostadsforskning på glesbygd behandlar ofta problemet med avfolkning och forskning på storstäder behandlar ibland problemet med stigande huspriser och bostadsbrist. Däremot finns mycket offentliga rapporter kring detta samband från kommuner, näringslivet, regioner såväl som statliga instanser som Glesbygdsverket och Länsstyrelsen. Dessa dokument, framförallt kommunens översiktsplan, kommer att utgöra en del av uppsatsens huvudsakliga material. Sådana källor bör alltid behandlas med viss försiktighet. Upphovsmännen till dessa dokument har ofta ett mål med sina skrifter och detta kan skapa medvetna och omedvetna skevheter i materialet. I användningen av materialet måste man vara medveten om den risken. Man får

³⁸ Bryman s.73f

³⁹ Bryman s. 77

⁴⁰ Bryman s. 79

⁴¹ Bryman s.76

inte behandla sådant material som skildringar av verkligheten.⁴² I den här uppsatsen är en del av syftet just att testa dessa källor mot verkligheten, men de används också för att inhämta information.

Vid studier som har som syfte att utreda och skapa förståelse kring ett fenomen som förut inte varit uppmärksammat utifrån ett specifikt fall är helt öppna eller delvis öppna intervjuer att föredra.⁴³ Därför har jag kompletterat med fem semistrukturerade intervjuer med öppna frågor. För varje intervju har jag utgått från en intervjuguide, alla guider har omfattat samma teman men anpassats något för att passa respondenten. Syftet med intervjuerna har varit att få respondenten att berätta fritt om situationen utifrån mina teman. Intervjuguiden har alltså inte följts i kronologisk ordning utan funnits som stöd för att kontrollera att alla relevanta teman har diskuterats.

Intervjupersonerna har valts för att ge ett så rikt spektra av synpunkter som möjligt utifrån begränsningarna tid och ekonomi. På dessa grunder valde jag att intervjua kommunalrådet (M) i Sotenäs kommun för att representera politiken i kommunen och funktionsansvarig för den fysiska planeringen på miljö- och byggkontoret för att representera kommunens förvaltning.

Sotenäs kommun arbetar också tillsammans med fyra andra Bohuslänska kommuner i olika projekt för utveckling. Tillväxt Bohuslän arbetar på uppdrag av de fem kommunernas kommunstyrelser för att leda, söka pengar för och samordna dessa projekt. För uppsatsen har jag varit särskilt intresserad av projektet *Kustzonsplanering och Landsbygdsutveckling* och därför intervjuat processledaren för Tillväxt Bohuslän.

För att få en röst från näringslivet har regionchefen för Fyrbodals på Västsvenska handelskammaren intervjuats. Västsvenska handelskammaren är en partipolitiskt obunden och medlemsägd organisation som funnits sedan 1881. Organisationens medlemmar består av stora och små företag från hela Västsverige. Det finns motsvarigheter till Handelskammaren runt om i hela världen, men de arbetar oberoende av varandra.⁴⁴

Länsstyrelsens har enligt Plan- och bygglagen tillsyn över plan- och byggväsendet samt äger överprövningen av kommunala beslut. Deras huvudsyfte är att utifrån ett statligt perspektiv samordna olika riksintressen och mycket av arbetet består av att kontrollera kommunala program mot lagar och

⁴² Bryman s.495

⁴³ Lantz (1991) s.18ff

⁴⁴ Intervju Västsvenska handelskammaren

förordningar.⁴⁵ För uppsatsen har jag intervjuat länsbostadsdirektören för Länsstyrelsen i Västra Götaland.

Intervjuerna varierade i tid mellan 40 till 90 minuter. De flesta intervjuerna har ägt rum på respondentens kontor eller i ett sammanträdesrum på respondentens arbetsplats. Undantagen är här kommunalrådet i Sotenäs kommun som intervjuades på telefon och processledaren för Tillväxt Bohuslän som intervjuades på ett café. Intervjuerna har spelats in och sedan transkriberats i sin helhet. Jag kommer att komplettera detta material med andra officiella dokument, lagtexter och tidningsartiklar.

⁴⁵ Intervju Länsstyrelsen

4. EMPERI

I det här kapitlet kommer jag att redogöra för det material jag fått fram genom studier av Sotenäs översiktsplan, intervjuer, tidningsartiklar och andra dokument. I första delen lyfter jag fram empiri rörande programmets egenskaper och funktion medan jag i andra delen koncentrerar mig på aktörerna.

4.1 Programmet

4.1.1 Inriktning

Sotenäs ÖP från 2010 är resultatet av många års diskussioner. Man har länge arbetat för att vända den negativa befolkningsutvecklingen i kommunen och när man 2008 påbörjade arbetet för att ta fram en översiktsplan som kunde ersätta den äldre från 2004, angavs det höga exploationstrycket i kommunen som ett av huvudskälen till framtagandet av en ny översiktsplan.⁴⁶ Man har också arbetat med andra program parallellt. Ett bra exempel är projektet *Kustzonsplanering och landsbygdsutveckling* där man tillsammans med kommunerna Tanum, Munkedal, Strömstad och Lysekil har samverkat med statliga och regionala myndigheter för att skapa en långsiktig planering med en helhetssyn baserad på hållbar utveckling.⁴⁷ Under arbetets gång har det inom kustzonsprojektet bildats olika tematiska arbetsgrupper utifrån specifika frågor. En sådan grupp är *Temagrupp boende*.⁴⁸ I början av 2010 gav de ut sin slutgiltiga rapport *Boende helår/delår* där man bekräftar bilden av den negativa befolkningsutvecklingen och stigande huspriser i Norra Bohuslän och man visar på att bostadsbeståndet är mycket högre än folkmängden och fortsätter att öka. Samtidigt råder det bostadsbrist i kommunerna.⁴⁹ I programmet visar man på olika möjliga framtidsscenario utifrån hur mycket man i framtiden väljer att styra exploatörer, fastighetssäljare och fastighetsköpare.⁵⁰ Efter tre års projektarbete i kustzonsprojektet kunde de fem kommunernas kommunfullmäktige 2009 enas under ett antal punkter som i framtiden ska vara vägledande i den fysiska planering i Norra Bohuslän. Dessa punkter har sammanfattats i skriften *Struktur Bohus*.⁵¹ Funktionsansvarig för den fysiska planeringen i

⁴⁶ Modéen, Mattias *Möten om ny översiktsplan* Bohusläningen 2008-02-16

⁴⁷ Kustzonsplanering & Landsbygdsutveckling i norra Bohuslän *Boende helår/delår* Tillväxt Bohuslän: 2010-01-19

⁴⁸ <http://www.tillvaxtbohuslan.se/page/1157/omprojektet.htm> 2011-11-09

⁴⁹ *Boende helår/delår* s.5ff

⁵⁰ *Boende helår/delår*

⁵¹ Länsstyrelsen, Sotenäs kommun m.fl. *Struktur Bohus 5 kommuner - En gemensam strukturbild Samarbete ger kraft* 2009

Sotenäs kommun har varit med i båda projektet och tycker att antagandet av den gemensamma strukturbilden var av stor betydelse:

”Först tyckte vi att det blev väldigt urvattnat. Blev det inte mer än det här efter tre års slit? Men egentligen blev det väldigt mycket när man tänker efter vad politikerna egentligen gjorde. Och även om de inte lever efter det här, varje gång de avviker så är de skyldiga att stå till svars för varför de avviker. Vilket gör att vän av ordning i allmänheten kan säga att - här har ni faktiskt fattat ett beslut som inte stämmer med er gemensamma värdegrund i Norra Bohuslän. Då måste man ha bra motiv och orsaker till varför man avviker. Det ger också oppositionen i kommunen möjlighet att säga det.”⁵²

Eftersom arbetet med Kustzonsprojektet och antagandet av den gemensamma strukturbilden skedde parallellt med arbetet med Sotenäs nya översiktsplan kunde man på ett ganska självklart sätt föra in tankegångarna från projektet i den nya översiktsplanen.⁵³

4.1.2 Omfattning

En översiktsplan är per definition ett väldigt omfattande program. Själva syftet med den är att den ska redogöra för alla allmänintressen i kommunen för att sedan kunna prioritera mellan dem.⁵⁴ Sotenäs ÖP 2010 är nära 250 sidor lång och omfattar sju olika delar och behandlar, förutom de lagar och förordningar man måste följa, ämnena näringsliv, kommunikationer, areella näringar, vatten och avlopp, energiförsörjning, miljöskydd, hälsa och säkerhet samt de riksintressen som behöver skyddas i kommunen. Till detta fogas kartor över kommunens olika delar med olika allmänna intressen utmarkerade.

4.1.3 Tydlighet

Historiskt har man satsat på att bygga attraktivt för att locka folk till kustkommunerna och byggandet av exklusiva villor har därför i hög takt konsumerat havsnära mark. Historien har bevisat att detta inte lockar helårsboende befolkning till kommunen, snarare tvärtom. I den fysiska planeringen försöker man därför idag ställa sig frågor kring begreppet attraktivitet. Attraktivitet för vem och för vad? För en barnfamilj kanske samhällsservice och rimliga priser på bostäder kan vara attraktivare än en stor villa med havsutsikt.⁵⁵ I översiktsplanen från 2010 har man försökt att lösa den oklara definitionen av attraktivitet genom att dels dela in och definiera förutsättningar för kommunen i sex zoner:

Skärgårdszonen, Strandzonen, Den kala bergzonen, Zonen med bergkullelandskap och uppodlade dalgångar, Zonen med höglänt, delvis skogsbeklätt bergkullelandskap och Tätortszonen. Utveckling av

⁵² Intervju Funktionsansvarig på plansidan på miljö- och byggkontoret Sotenäs Kommun, 2012-04-27

⁵³ Intervju Funktionsansvarig på plansidan på miljö- och byggkontoret Sotenäs Kommun, 2012-04-27

⁵⁴ <http://www.boverket.se/Planera/Kommunal-planering/Oversiktsplanering/> 2012-05-24

⁵⁵ Intervju Funktionsansvarig på plansidan på miljö- och byggkontoret Sotenäs Kommun, 2012-04-27

bebyggelse skall ske med hänsyn till förutsättningarna i zonen man befinner sig inom och vilken livsmiljö man kan skapa här.⁵⁶ För att definiera livsmiljö har man gjort ytterligare en uppdelning av kommunen i tre olika livsmiljöer: *tätort, bebyggelsegrupperingar utanför tätort och landsbygd*. För dessa tre livsmiljöer har man sedan definierat kvalitativa förutsättningar i den respektive miljön. Exempelvis är service, gemenskap och kultur centralt för den kvalitativa livsmiljön i tätorten medan de centrala kvaliteterna på landsbygden kretsar kring ostördhet och närhet till naturen samt kommunikationer.⁵⁷ I texten skiljer man också genomgående på kommunens attraktivitet för helårsboende och attraktiviteten som besökskommun, även om dessa ofta sammanfaller. Ordet tas däremot inte alls upp i översiktsplanens begreppsförklaring eller definieras på annat sätt.⁵⁸

I intervjuerna framgår det att man ändå tror att det är havet och den unika naturen som drar folk till kommunen, besökare såväl som helårsboende. Kommunalrådet framhåller att man inte på något sätt bygger sämre för helårsboende än för delårsboende utan att man tvärtom försöker bygga hyresrätter med havsutsikt. Han ger flera exempel på bostadsområden i havsnära lägen där den övervägande delen hushåll är helårsboende.⁵⁹ Men att ge alla havsutsikt från sin bostad är omöjligt. Istället vill man vill försöka göra havet tillgängligt i vardagen och för alla genom att placera allmänt tillgänglig service på havsnära tomter. Att inte bygga för privata bostäder i havsnära lägen kan också vara en strategi för att hålla priserna på bostäder lägre.⁶⁰

4.1.4 Giltighet

I översiktsplanen skriver man att arbetsmarknaden har påverkats positivt i och med det ökade delårsboendet och turismen. Nedgångar inom den traditionella fiskeindustrin och jordbruket mildras genom en tillväxt inom tillverkningsindustrin och besöksnäringen. Totalt sett fanns det 2010 betydligt fler arbetsplatser än 25 år tidigare. Utbyggnaden av E6an och väg 44 har dessutom medfört acceptabla pendlingsavstånd till omkringliggande kommuner och utökar arbetsmarknaden.⁶¹ I intervjuerna med förvaltning och politiker förändras bilden. Arbetsmarknaden skapas idag av de två stora kapitalstarka gruppernas efterfrågan på hantverkstjänster och service. Det är branscher med förhållandevis låga

⁵⁶ Öp 2010 Sotenäs Mål och strategi s.10

⁵⁷ Öp 2010 Sotenäs Analys s.11

⁵⁸ Öp 2010 Sotenäs

⁵⁹ Intervju Funktionsansvarig på plansidan på miljö- och byggkontoret Sotenäs Kommun, 2012-04-27

⁶⁰ Intervju Kommunalråd Sotenäs kommun 2012-04-20, Öp 2010 Sotenäs Mål och Strategi s. 55, Intervju Funktionsansvarig på plansidan på miljö- och byggkontoret Sotenäs Kommun, 2012-04-27

⁶¹ Öp 2010 Sotenäs Förutsättningar s.25

löner och låg utbildningsnivå som inte tilltalar dom som har gått tre till fem år på universitet. Detta gör att man har mycket svårt att locka tillbaka de unga som flyttat från kommunen för att studera när studierna väl är avklarade.⁶² Trycket på småhus är stort från kapitalstarka köpare, som planerar att använda husen som fritidsbostäder, från såväl Norge som de svenska städerna. Detta drar upp priserna till mellan fem och nio miljoner i valda lägen. Det är få med arbeten inom hantverk- eller servicebranscher som har råd med det.⁶³ Dagens arbetsmarknad tenderar alltså att öka på den demografiska skevheten i Sotenäs kommun.

Ett stort och viktigt mål för att locka invånare till kommunen är att förbättra och utöka vägnätet. Men många delar av denna utbyggnad av vägnätet sträcker sig just genom de områden som måste skyddas enligt någon av paragraferna i Miljöbalken. Dessutom skulle många i den redan existerande bebyggelsen drabbas av en sådan utbyggnad vilket gör att alla sådana planer ständigt bestrids. Ett bra exempel är en förbifart från Bohus-Malmön över Örn som man tar upp i översiktsplanen. Idéerna har funnits i uppemot tjugo år, men aldrig tagit form på grund av att man ständigt stöter på hinder.⁶⁴ När privata exploatörer ansöker om att bygga 180 nya fritidsbostäder på ön reagerar både delårsboende och helårsboende starkt negativt. Trycket på överfarten skulle då bli ännu större och även om man från den fysiska planeringen på kommunen kan visa upp olika förslag på lösningar så är man orolig över vem som skulle finansiera detta. Man har från de boendes sida också svårt att se hur detta skulle kunna leda till fler helårsboende i samhället.⁶⁵ I översiktsplanen beskrivs att man vill bevara det ”*finmaskiga vägnät av smala slingriga vägar som i stor utsträckning är mycket väl anpassade till det landskap de löper genom*” man menar att det är ”*en stor del av kommunens identitet vad gäller vägar*”.

Samtidigt är dessa vägar ett problem, framförallt sommartid. Det råder också brist på centralt placerade parkeringsplatser vilket i sin tur innebär att mycket trafik cirkulerar på smågatorna i samhället.⁶⁶ Det slutgiltiga formulerade målet gällande infrastruktur blir ändå:

”Sotenäs kommun skall vara en attraktiv kommun genom att verka för snabba, säkra kommunikationer inom och utom kommunen med förbättrat vägnät, bättre kollektivtrafik och en aktiv bredbandsutveckling.”⁶⁷

⁶² Intervju Kommunalsråd Sotenäs kommun 2012-04-20, Intervju Funktionsansvarig på plansidan på miljö- och byggkontoret Sotenäs Kommun, 2012-04-27

⁶³ Intervju Kommunalsråd Sotenäs kommun 2012-04-20, Intervju Funktionsansvarig på plansidan på miljö- och byggkontoret Sotenäs Kommun, 2012-04-27

⁶⁴ Öp 2010 Sotenäs Förutsättningar s.27

⁶⁵ Modéen, Mattias *Grannarna skeptiska till nybyggen på Malmön* Bohuslänningen 2011-02-19

⁶⁶ ÖP 2010 Sotenäs Analys s.16

⁶⁷ Öp 2010 Sotenäs Mål och strategi s.9

4.2 Aktörer och resurser

4.2.1 Aktörer

Målet att vända den negativa befolkningsutvecklingen är det största övergripande målet i översiktsplanen. Att det står högt på den politiska agendan bekräftas av kommunalrådet som menar att det finns en politisk enighet bakom det målet, men att man inte alltid är överens med oppositionen om vägarna dit:

”Den andra sidan tycker att vi bygger och att det är onödigt att bygga så mycket, men alla har ju en grundinställning om att det är en överlevnadsfråga för oss, och det är det ju. På sikt så... Ja på något ställe får ju siste man släcka ljuset liksom, i kommun då.”⁶⁸

Från förvaltningens håll tycker man att politikerna är noga med att framhålla detta mål i offentliga sammanhang men i verkligheten lyckas politikerna inte hitta några lösningar på problemen. De ser den finansiella marknaden och arbetsmarknaden som stora hinder som man inte kan påverka. Men i vissa fall hade man kunnat styra mer än man i dagsläget gör.⁶⁹

Kommunalrådet förklarar att en strategi man i kommunen använder för att nå ett ökat helårsboende är att bygga för hyresrätter. I den kommunala bostadskön för hyresrätter står idag mellan 700 och 1000 personer i kö för att få en permanent bostad i Sotenäs genom det kommunala bolaget Sotenäsbostäder. Läger man till köer från vissa lokala exploatörers hyresrätter ökar den siffran än mer. Hade man bara haft lägenheter hade man haft Sotenäsbor, menar kommunalrådet. I Sotenäs har man idag över elvahundra hyresrätter och man fortsätter att planera för fler hyresrätter. Man satsar på hyresrätter för att det är den enda bostadsformen man från kommunens sida kan hålla från spekulation. Det finns inte heller någon risk för att hyresrätten omvandlas och säljs till delårsboende.⁷⁰ Hyresrätterna har tidigare byggts av Sotenäsbostäder som i stort sett haft monopol på byggande i kommunen. Historiskt tycker kommunalrådet att man gjort ett misstag i att man inte byggt mer men också att man så länge lät det kommunala bostadsbolaget ha monopol på byggandet i kommunen.⁷¹ Idag har man släppt in privata bolag på marknaden och jobbar hårt på att få dom att bygga hyresrätter:

”Som det är idag är det alltså en huggsexa, det står en lång rad exploatörer som vill bli expedierade var sitt område. Vi har väldigt få kommunala planer igång. Jag har dom i huvudet, det är väl två eller tre och totalt har vi kanske fyrtio planer att expediera. Alla andra är alltså privata exploatörsplaner.”⁷²

⁶⁸ Intervju Kommunalråd Sotenäs kommun, 2012-04-20

⁶⁹ Intervju Kommunalråd Sotenäs kommun, 2012-04-20

⁷⁰ Intervju Kommunalråd Sotenäs kommun, 2012-04-20, Intervju Funktionsansvarig på plansidan på miljö- och byggkontoret Sotenäs Kommun, 2012-04-27, Intervju processledare Tillväxt Bohuslän, 2012-01-13

⁷¹ Intervju Kommunalråd Sotenäs kommun, 2012-04-20

⁷² Intervju Funktionsansvarig på plansidan på miljö- och byggkontoret Sotenäs Kommun, 2012-04-27

Från kommunförvaltningens fysiska planering bekräftar man bilden av hyresrätten som den bästa upplåtelseformen. Man kan visa statistiskt på att där det byggs hyresrätter ökar helårsboendet. Men ett problem är att vid nybyggnation pressas hyrorna på hyresrätterna upp. Då blir det ändå är svårt att locka de grupper man vill ha till kommunen.⁷³ Det visar sig dessutom att endast tjugofem procent i den kommunala bostadskön är från en annan kommun, visst finns några ungdomar och några barnfamiljer men till största delen består kön av den gruppen man kallar femtiofem plus och det finns ett delårsboende i hyresrätterna också:

”Det förekommer ju naturligtvis att det blir delårsboende även i Sotenäsbostädernas boenden även om det inte ska vara så. Men så är det. Och det är väl okej då, jag menar vi lever ju inte i öststaterna så att... Folk får ju ha lite frihet också.”⁷⁴

Det har visat sig vara svårt, i de flesta fall, att få de privata exploatörerna att bygga hyresrätter. Verktygen som finns att tillgå i lagstiftningen för kommunal styrning är få, ett ämne som jag kommer att återkomma till, och det alternativ till styrning man har är att skriva avtal med den privata exploatören något som man hittills inte gjort. Kommunens krav har istället ofta avhandlats muntligt med den privata exploatören.⁷⁵

”En exploatör lovar ju alltid att det här ska bli helårsboende, sen i praktiken så blir det oftast, inte alltid, men oftast något annat.”⁷⁶

Men även om man hade varit bättre på att skriva avtal med de privata exploatörerna finns det inga direkta sanktioner att följa upp med från kommunens sida om avtalet bryts.

Även det kommunala bolaget uppfattas som motvilliga att styras och det finns exempel där politikerna hade kunnat styra situationen mer än vad de har gjort. Från förvaltningens sida uppfattar man det som att Sotenäsbostädernas ledning agerar som ett bolag när de inte vill följa kommunens riktlinjer och som kommunala när de exempelvis vill köpa mark till ett bättre pris än de privata exploatörerna. Ett konkret exempel tas upp där Sotenäsbostäder skulle börja bygga ett nytt område där man hade planerat för trettio hyresrätter. Genomförandet blev dyrare än vad man hade planerat och bolaget fick ett kommunägarbeslut på att man fick sälja ut tio av lägenheterna som äganderätter för att kunna finansiera projektet som man annars påstår skulle gått med förlust.⁷⁷ Man hoppas från förvaltningens

⁷³ Intervju Funktionsansvarig på plansidan på miljö- och byggkontoret Sotenäs Kommun, 2012-04-27

⁷⁴ Intervju Kommunalsråd Sotenäs kommun, 2012-04-20

⁷⁵ Intervju Funktionsansvarig på plansidan på miljö- och byggkontoret Sotenäs Kommun, 2012-04-27, Intervju processledare Tillväxt Bohuslän, 2012-01-13

⁷⁶ Intervju Funktionsansvarig på plansidan på miljö- och byggkontoret Sotenäs Kommun, 2012-04-27

⁷⁷ Intervju Funktionsansvarig på plansidan på miljö- och byggkontoret Sotenäs Kommun, 2012-04-27

sida att det nya bostadsförsörjningsprogrammet ska fungera som ett verktyg för politikerna att bedöma behovet av bostäder i Sotenäs kommun och att, med hänsyn till social omsorg, skola, näringsliv och inflyttning, kunna välja mellan olika exploatörers planer. På så sätt ska det bli lättare för politikerna att sätta en prioriteringsordning mellan planerna och styra exploatörerna genom exploateringavtal som följer de övriga politiska riktlinjerna i kommunen.⁷⁸

I dagsläget finns ingen fysisk planering på regionnivå. Den delen ligger dels på Länsstyrelsen och dels på kommunerna. Idag har samarbetet som resulterat i Struktur Bohus med stöd av Länsstyrelsen i Västra Götaland frivilligt tagit på sig ansvaret för regional fysisk planering i delregionen norra Bohuslän. Projektet har i och med detta blivit en förebild för andra kommunsammanslagningar ute i landet. Pengarna för infrastruktur finns däremot hos Västra Götalandsregionen.⁷⁹ Kommunalrådet i Sotenäs upplever att både regionen och näringslivet har en enorm fokusering mot Göteborg, framförallt vad det gäller vägar och övrig infrastruktur:

”Man behöver bygga ut i stan men har man hela tiden den inställningen att man satsar nittio procent av infrastrukturresurserna i Göteborg och Göteborgs kringkrans så fortsätter ju urbaniseringen.”⁸⁰

Från näringslivets håll och från regionen ser man inte hela bilden, menar han. Man vill till exempel inte satsa på vägarna 170 och 171, de stora vägarna i kommunen. Orsaken till det skulle vara att de inte är lönsamma och att det i övrigt inte heller finns någonting att satsa på i Sotenäs och kommunerna runtomkring. Han tycker att man då förbiser att de norska livsmedelsjättarna Enghav, Leröy och Kalles kaviar ligger i Sotenäs och att väg 170 och 171 kan vara nog så lönsamma i juli månad när alla ska ut till kustkommunerna för att bada eller fiska hummer.⁸¹ Han får medhåll från processledaren på Tillväxt Bohuslän. De delårsboende är osynliga i den regionala planeringen, menar hon. På sommaren är man inte 9000 innevånare i Sotenäs utan 45000, det gör en stor skillnad för hur man bör utforma den kommunala planeringen.⁸² Kommunalrådet känner också att han från politiskt håll i regionfullmäktige blir bemött som ett ”kommunalråd som gnäller” när han tar upp dessa frågor. Region och riksdag pratar om att hela Sverige ska leva och att regionen ska bli en rundare region. Men då måste man satsa till exempel på infrastrukturen ute i kustkommunerna. Detta är beslut som tas regionalt och nationellt, inte kommunalt. Kommunalrådet spår att det kommer att bli än värre när regionen tar över

⁷⁸ Intervju Funktionsansvarig på plansidan på miljö- och byggkontoret Sotenäs Kommun, 2012-04-27

⁷⁹ Intervju Länsbostadsdirektör Länsstyrelsen Västra Götalands län, 2012-01-12, Intervju Funktionsansvarig på plansidan på miljö- och byggkontoret Sotenäs Kommun, 2012-04-27

⁸⁰ Intervju Kommunalråd Sotenäs kommun, 2012-04-20

⁸¹ Intervju Kommunalråd Sotenäs kommun, 2012-04-20

⁸² Intervju processledare Tillväxt Bohuslän, 2012-01-16

lokaltrafiken. Linjerna ut på kusterna kommer inte att anses lönsamma medan buss- och spårvagnstrafik ständigt utökas i Göteborg.⁸³

På Västsvenska handelskammaren tycker man att det är ute i kommunerna man inte ser hela bilden. En demografisk kris, där de äldre blir fler och fler och det föds färre och färre barn, existerar i hela Europa. Det kommer att föras ett krig om populationen. I många europeiska länder råder det redan arbetskraftsbrist. Det kan då vara väldigt attraktivt för kompetenta unga svenskar att bosätta sig någon annanstans i Europa och arbeta en tid. Men för att ha en trygg tillväxt krävs att en arbetsregion, som till exempel Stor-Göteborg, har mellan 1,5 - 2 miljoner invånare. Många fler än vad det är idag då hela Västra Götaland omfattar 1,6 miljoner invånare. Om Göteborg, som nod i Västra Götalandsregionen, ska nå en tillfredsställande ekonomisk tillväxt måste man dels få folk att flytta till Göteborg utifrån genom att locka med till exempel universitet, boende, jobb och så vidare och dels måste man göra regionen större genom att utöka pendlingsmöjligheterna, menar man. Man måste satsa på motorvägar, snabbtåg och så vidare. Göteborg är nodet för Uddevalla, Trollhättan, Vänersborg och Uddevalla är i sin tur nodet för Lysekil, Sotenäs, Tanum, Färjelanda, Munkedal med flera. Men i slutändan är det Göteborg alla tar sikte på. Att jobba på att bygga ut infrastruktur och lokaltrafik i Göteborg är därmed ett av de högst prioriterade målen för hela Västsvenska handelskammaren. Detta tjänar hela regionen på:

”Så det innebär alltså att det är viktigt för Sotenäs: en förbindelse till Göteborg. Det är svårt att se när man sitter i sin egen verksamhet hela tiden och gör det man gör.”⁸⁴

4.2.2 Ekonomiska Resurser

Det är inte bara i regionplaneringen som de delårsboende är osynliga. Det svenska skatteutjämningsystemet består idag av delarna inkomstutjämnning där kommuner som har hög skattekraft betalar in till staten och de som har låg skattekraft får bidrag av staten, kostnadsutjämnning baserat på flera delmodeller som bestämmer kostnadsstrukturen i kommunerna och strukturbidrag samt regleringsposter som finns till för att reglera fel i själva utjämningsystemet, bland annat betalas ett enhetligt belopp per innevånare ut.⁸⁵ När man talar om innevånare menar man personer som är skrivna i kommunen. De delårsboende räknas inte in i utjämningsystemet överhuvudtaget. Detta missgynnar Sotenäs kommun och kommunerna runt omkring. Skatteutjämningsystemet är föråldrat, menar processledaren på Tillväxt Bohuslän, idag lever och bor man inte bara i en kommun. Man rör på sig

⁸³ Intervju Kommunalförbund Sotenäs kommun, 2012-04-20

⁸⁴ Intervju Regionchef för Fyrbodalsregionen Västsvenska Handelskammaren, 2012-01-16

⁸⁵ <http://www.regeringen.se/sb/d/13438/a/152468>, 2012 -05-25

mer och man förväntar sig att mötas av samma välfärd i hela Sverige. När man fått tillfälle att höra de delårsboende sida av saken så har man uppfattat att de är fullt villiga att bidra till kommunen, men då får man ha mindre skatt i sin hemkommun. Det betyder att man måste se över hela utjämningsystemet.⁸⁶ Att fastighetsskatten 2008 blev en fastighetsavgift på ett fast belopp om 6000 kronor per år för såväl småhus som fritidshus har förvisso gynnat kommunen,⁸⁷ men endast marginellt om man till exempel jämför med vad en kommuninvånare genererar i statsbidrag och skattekraft. Man är inte ensam om kritiken mot dagens skatteutjämningsystem. Det har fått så mycket kritik för att vara föråldrat att regeringen 2008 beslutade att tillkalla en kommitté för att utreda situationen. Kommittén antog namnet *Utjämningskommittén.08* och i April 2011 utkom de med sitt slutgiltiga betänkande.⁸⁸ Den 1 januari 2011 infördes gruppen *turism- och besöksnäringkommuner* i SKL:s kommunindelning. Gruppen baseras på variablerna ”antal fritidshus per innevånare” och ”antal övernattningar på hotell, vandrarhem och campingplatser per invånare”.⁸⁹ Men inte heller i betänkandet finns det någon lösning för hur man skulle kunna fördela skatten mellan olika kommuner när man har ett delat boende eller hur kommuner skulle kunna ersättas för den extra belastning ett stort delårsboende medför.

4.2.3 Omgivningen och andra styrinstrument

På Länsstyrelsen i Västra Götaland berättar man att det idag blir svårare och svårare för kommunerna att bygga billiga bostäder. På åttiotalet fanns det mer lagar och som skapade möjligheter för kommunerna att styra boendefrågan. Som exempel nämns förköpslagen där kommunen kunde gå in och förköpa hus som var lämpliga för åretruntboende. Förköpslagen upphörde att gälla den 1 maj 2010 beslutet togs av regeringen där man bedömde att ”lagen spelat ut sin roll som ett medel att tillgodose kommunernas behov av mark för tätbebyggelse”⁹⁰ Det fanns också möjlighet att ta statliga lån med bättre ränta för den som hade kapitalbrist.⁹¹ Kommunernas planmonopol (som innebär att man har ansvaret och ensam möjlighet att planera för hur mark och vatten ska användas i kommunerna) och bostadsförsörjningslagen (som ger kommunen ansvaret för att alla i kommunen ska kunna bo i goda bostäder) har tidigare varit koppla till allmännyttan och de lokala bostadsbolagen som kan skapa

⁸⁶ Intervju Processledare Tillväxt Bohuslän, 2012-01-16

⁸⁷ SOU 2011:39 s. 199

⁸⁸ SOU 2011:39 *Likvärdiga förutsättningar - Översyn av den kommunala utjämnningen* s.1f

⁸⁹ SOU 2011:39 s.329

⁹⁰ <http://www.regeringen.se/sb/d/12832> 12-05-11

⁹¹ Intervju Länsbostadsdirektör Länsstyrelsen Västra Götalands län, 2012-01-12

bostäder med rätt upplåtelseform och i rätt prisklass.⁹² Den 1 januari 2011 trädde en ny lag i kraft som anger att allmännyttiga bolag:

”ska driva verksamheten enligt affärsmässiga principer med normala avkastningskrav, vilket innebär att de ekonomiska relationerna till kommunen som ägare ska vara strikt affärsmässiga.”⁹³

Detta gör det än svårare för de kommunala bostadsbolagen att bygga billiga hyresrätter. Initiativet till lagförändringen har kommit från EU:

”EU har uppmärksammat det som kallas för den Svenska modellen. Att vi arbetar med icke vinstdrivande bostadsföretag som kommunen äger. Då har den privata sektorn tyckt att - Det här är svår konkurrens. Därför har de gått till EU och sagt - Så här kan det väl inte få vara? Och då har EU gått till Sverige och hotat med åtgärder om inte Sverige i lagstiftningen ändrar på detta.”⁹⁴

Samma lag innebär att hyrorna, för såväl privata som allmännyttiga bolag, släpps fria och bestäms enskilt i förhandlingar med hyresgästföreningen. Tidigare har allmännyttan varit hyresnormerande.⁹⁵

Kommunerna kan styra de privata exploatörerna i var de får bygga och vilken form, färg och höjd fastigheterna får ha. Men plan- och bygglagen ger ingen möjlighet att styra över upplåtelseform eller om det ska bli helårsboende eller fritidsboende. I kommunen råder det enighet om, både inom politiken och i förvaltningen, att en möjlighet i detaljplan kunna föreskriva helårsboende i vissa områden hade varit eftersträvänsvärt. Man har flera gånger, via remiss, från kommunens sida försökt att påverka regering och departement att skriva in en sådan möjlighet i Plan- och bygglagen. Men man har hela tiden blivit bemött med avslag. Detta med hänvisningar till att en sådan möjlighet skulle innebära en inskränkning i äganderätten och att det i Norge, där man infört liknande möjligheter i kombination med boplikt, inte gett de resultat man skulle kunna önska.⁹⁶ I brist på ett sådant verktyg har man istället försökt styra den privata marknaden med andra strategier för att få dom att bygga för och sälja till helårsboende. Men marknaden hittar hela tiden sätt att kringgå dessa strategier. I Sotenäs sålde man på 80-talet subventionerade kommunala tomter för 400-500 000 kronor. Tomten belades med vite: om man inom fem år sålde fastigheten som fritidsboende ålades man att betala tomten en gång till. Men eftersom vinsten vida översteg detta vite tjänade säljaren ändå på att sälja till delårsboende. När de borgerliga partierna tog över makten i Sotenäs 2007 höjde man därför priset. Nu säljs tomterna fortsatt subventionerat för runt 1,2 miljoner kronor. Även om tomten hade varit mycket dyrare ute på den

⁹² Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, 1§

⁹³ Regeringskansliet, Viktigare lagar och förordningar inför årsskiftet 2010/2011 s.26

⁹⁴ Intervju Länsbostadsdirektör Länsstyrelsen Västra Götalands län, 2012-01-12

⁹⁵ Regeringskansliet, Viktigare lagar och förordningar inför årsskiftet 2010/2011 s.26

⁹⁶ Se till exempel Betänkande 2005/06:BoU5 *Fastighetsrättsliga frågor*

privata marknaden hamnar ändå slutnotan för ett sådant hus någonstans mellan tre till fyra miljoner kronor. Återigen missar man den målgrupp man försöker locka till kommunen för att priset ligger för högt.⁹⁷ På plankontoret påpekar man att denna prishöjning var att frångå självkostnadsprincipen och att man nu har lagt sig på en nivå som ligger mellan marknadspriset och självkostnadspriset. Än så länge är det helårsboende som bor i de här områdena, men vad som händer när fastigheterna ska säljas nästa gång kan man inte styra.⁹⁸ Alternativen man har att tillgå är antingen att genom stora kommunöverskridande upphandlingar pressa priserna eller, som jag nämnt tidigare, genom avtal försöka styra exploatörerna till att bygga hyresrätter, bygga billigare och sälja billigare.

I arbetet med de kommunala planerna måste man hela tiden också förhålla sig till de lagar och förordningar som finns kring riksintressen och bevarandet av natur- och kulturvärden bland annat. Länsstyrelsernas instruktion anger att Länsstyrelsen ska bevaka alltifrån trafikföreskrifter, via nationella miljömål till kulturmiljön i länet. Nedan listas bara några av de olika former av skydd som måste beaktas i Sotenäs översiktsplan:

Natura 2000 (MB 7:27) - Med syfte att bevara vissa naturtyper och livsmiljöer har detta nätverk av skyddade naturområden byggts upp inom EU.

Naturresevat (MB 7:4) - Den mest effektiva och användbara skyddsformen av ett större naturområde med stor betydelse för människan, flora, fauna eller är av intresse ur ett geologiskt perspektiv.

Naturminne (MB 7:10) - Mindre område med samma skydd som naturresevat.

Biotopskyddsområde (MB 7:11) - Mindre markområden som utgör livsmiljö för hotade djur- eller växtarter. Här får inte vidtas åtgärder som kan skada naturmiljön.

Djur - och växtskyddsområde (MB 7:12) - Där djur- eller växtart behöver extra skydd.

Strandskyddsområde (MB 7:13) - Vid havet, sjöar och vattendrag för att ”trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och bevara goda livsvillkor för djur och växter på land och i vatten.” Vid havet - 100 m från strandlinjen in mot land och lika långt ut i vattnet. Vid vattendrag - 50 m på varje sida.

Landskapsbildsskydd (19§ i dåvarande naturvårdslagen) - Gäller så länge Länsstyrelsen inte beslutar om något annat.

Naturvårdsavtal - Frivillig avsättning av skog. Inte reglerat i lag.

Vattenskyddsområde - Skydd för grund- och ytvattentillgångar. Förslag på nya vattenskyddsföreskrifter är under antagande.⁹⁹

⁹⁷ Intervju Processledare Tillväxt Bohuslän 2012-01-19, Intervju Funktionsansvarig på plansidan på miljö- och byggkontoret Sotenäs Kommun, 2012-04-27, Intervju Kommunalråd Sotenäs kommun 2012-04-20, Intervju Länsbostadsdirektör Länsstyrelsen Västra Götalands län, 2012-01-12

⁹⁸ Intervju Funktionsansvarig på plansidan på miljö- och byggkontoret Sotenäs Kommun, 2012-04-27

⁹⁹ Öp 2010 Sotenäs Förutsättningar s. 35, Intervju Länsbostadsdirektör Länsstyrelsen Västra Götalands län, 2012-01-12

Ur denna balansgång har man i ÖP 2010 formulerat målet:

”Ett boende ska värnas och utvecklas i olika miljöer med olika upplåtelseformer där största möjliga hänsyn ska tas till natur- och kulturmiljön.”¹⁰⁰

I slutrapporten från *Temagrupp boende* i det kommunöverskridande projektet *Kustzonsplanering och landsbygdsutveckling* talar man om ett samhälle som gått ifrån en kollektiv tradition till ett individorienterat. I kustkommunerna visar sig detta genom ett ökat privat nyttjande av kustremsan:

”Vattnet betraktades som allmänt och alla kom till vattnet. Idag har fastigheter styckats av och friköpts och nu vill fastighetsägaren ha marken för sig själv. Sjöbodar och strandfastigheter stängs in och stora uteplatser, blomkrukor med mera gör att användningen upplevs som privat. Konflikter mellan delårsboende, helårsboende och kommunen uppstår. Denna typ av konflikter präglas av en obalans mellan aktörerna, kommunen upplever sig som resurssvag gentemot de många gånger ekonomiskt resursstarka delårsboende.”¹⁰¹

¹⁰⁰ Öp 2010 Sotenäs Mål och strategi s.9

¹⁰¹ Kustzonsplanering & Landsbygdsutveckling i norra Bohuslän *Boende helår/delår* Tillväxt Bohuslän: 2010-01-19 s.21

5. ANALYS

Med hjälp av uppsatsens teoretiska referensram och förklaringsmodell kommer jag i det här kapitlet att analysera den emperi jag tidigare har redogjort för. Detta för att i slutsatsen nå uppsatsens syfte och besvara de uppsatta frågeställningarna.

5.1 Programmet

Eftersom man har arbetat parallellt med flera program samtidigt har man i Sotenäs kommun lyckats få översiktsplanen att vara en del av en större satsning på att styra och vända den aktuella utvecklingen. Att man tillsammans med andra kommuner i Norra Bohuslän politiskt har antagit ett gemensamt strukturellt program skapar reell styrka för alla program i anslutning, inte minst har man nu ett verktyg för att kontrollera de politiska församlingarnas beslut mot de gemensamt antagna riktlinjerna.

En översiktsplan är per definition ett mycket omfattande program. Här ska man väga in alla allmänintressen som finns i kommunen och prioritera mellan dem. Ibland kan detta te sig som ett omöjligt uppdrag och det är oundvikligt att man lämnar några lösa trådar här och var. Tanken är att man ska plocka upp dessa trådar i fördjupade översiktsplaner, detaljplaner och andra fördjupade program. Men även det fördjupade programmet för bostadsförsörjning måste behandla allt från infrastruktur via attityder hos människor från hela landet och det svenska kommunala skatteutjämningsystemet till den kommersiella och offentliga servicen i kommunen, för att kunna komma i närheten av att diskutera orsaker till dagens utveckling samt strategier för att komma runt den. Alla delar hänger ihop, de går inte att separera från varandra.

Tjänstemännen som ansvarar för den fysiska planeringen i Sotenäs har haft en tydlig ambition att i översiktsplanen var tydligare än vad man varit i tidigare översiktsplaner. Den ambitionen har lett till att man har delat in kommunen i olika zoner som har olika förutsättningar för utveckling. Samtidigt delar man in kommunen i olika livsmiljöer för tätort, bebyggelsegruppering utanför tätort och landsbygd. Trots att begreppet attraktivitet tidigare i viss mån har tolkats som att bygga lyxigt i exklusiva lägen och man nu vill bryta med den traditionen har man inte valt att definiera begreppet attraktivitet i översiktsplanen. Kanske har man känt att man nu ersatt begreppet med att definiera kommunens olika zoner och livsmiljöer. Ordet *attraktivitet* används dock genomgående i översiktsplanen och framför allt med positiv laddning i sammanhangen "*attraktivitet för helårsboende*" och "*attraktivitet som besökskommun*". Flera gånger handlar det om att inte konsumera de tillgångar man har i fråga om havet och kommunens speciella natur, alltså i motsatt betydelse från den tidigare definitionen. I

intervjuerna används ordet dock i den första meningen som när funktionsansvarig för den fysiska planeringen säger:

”Våran attraktivitet är ett problem för oss. Den pressar upp priserna.”¹⁰²

Och när kommunalrådet svarar på frågan om hur man tänker kring attraktivitet för helårsboende:

”En stor del av lägenheterna har ju ett fantastiskt läge. Och det nya området som ska byggas i Kungshamn nu då, som vi ska ge oss på om ett halvår år. Kanske uppe på ringberget. Det får ju en otrolig utsikt ut över Smögen och över Hällö och havet.”¹⁰³

Om kommunens förvaltning och politiker själva har svårt med definitionen av ett begrepp kan man förvänta sig att andra aktörer i implementeringskedjan också kommer att ha det.

Även på andra punkter råder det viss diskrepens mellan program och verklighet, där man i översiktsplanen lyfter fram den delårsboende befolkningen som en tillgång för arbetsmarknaden för att de efterfrågar mycket service, visar intervjuerna att verkligheten, som så ofta annars, inte är riktigt så enkel. De tjänster som efterfrågas skapar en arbetsmarknad som ökar på den skevhet i demografi och utbildningsgrad som kommunen redan har svårt att hantera. När det gäller kommunens infrastruktur och då framför allt vägstandarden är man splittrad i sina viljor. Å ena sidan vill man bevara de smala slingriga vägarna å andra sidan vill man öka vägstandarden och pendlingsmöjligheterna för invånarna.

5.2 Aktörer och resurser

Ett stort program omfattar också många aktörer. *Aktörer som söker förändring* och står bakom programmet är tjänstemännen i Sotenäs kommun, som tagit fram underlaget för översiktsplanering, bostadsförsörjningsprogram och de kommunöverskridande programmen, tillsammans med Sotenäs kommunpolitiker, som antagit dem. Sammanslagningen med andra kommuner i norra Bohuslän stärker programmets tyngd och även om förvaltningen ibland ifrågasätter politikernas försiktiga styrning av privata exploatörer och det egna bostadsbolaget och även om den sedvanliga splittringen mellan olika politiska åsikter finns i kommunfullmäktige, verkar man var ganska överens om mål och strategier för att försöka vända den negativa befolkningsutvecklingen.

Ett visst stöd finns från Länsstyrelsen i Västra Götaland. Tillexempel är de en av sex partners projektet *Kustzons- och landsbygdsutveckling*, men man anger själv från Länsstyrelsen att, även om man deltagit i möten och tillfälligtvis deltagit i styr- samt arbetsgrupper, den huvudsakliga sysselsättningen på Länsstyrelsen tar så pass mycket tid och kraft i anspråk att man inte kunnat avvara personal till

¹⁰² Intervju Funktionsansvarig på plansidan på miljö- och byggkontoret Sotenäs Kommun, 2012-04-27

¹⁰³ Intervju Kommun råd Sotenäs kommun, 2012-04-20

projektet.¹⁰⁴ Mot översiktsplanen som program har Länsstyrelsen framförallt en kontrollerande funktion. De lagar och förordningar man på Länsstyrelsen företräder beskär kraftigt kommunens handlingsutrymme, även om de ofta är så att de värden som skyddas i Miljöbalken och andra föreskrifter ofta är värden som kommunen idag själva tycker är viktiga att bevara för att behålla sin kvalitativa särart som kommun.

Den stora motsättningen finns mellan kommunens vilja till *förändring* och de *aktörer som vill bevara nuläget* där marknaden får styra utvecklingen. Motsättningen sker här på två plan. För det första ser vi den tydliga motsättningen mellan kommunen och aktörer på bostadsmarknaden i Sotenäs: exploatörer som bygger för att få ut så stor vinst som möjligt, köpare som är beredda att betala mycket för exklusiva hus i havsnära lägen och säljare som vill få ut så mycket pengar som möjligt ur affären. Bostadsbolag och köpare har stora ekonomiska resurser. Bland säljarna finns såväl kapitalstarka aktörer som individer som säljer på grund av ålderdom eller andra orsaker. De hanterar ibland kanske det enda kapital de har, fastigheten.

För det andra finns det en motsättning mellan företrädarna för näringslivets ekonomiska tillväxt och kommunen som i den kontexten får stå för den lokala tillväxten. Näringslivet vill satsa på det de kallar för noderna i regionen, det vill säga de större tätorterna, framförallt Göteborg. Noderna måste bli starkare finansiellt och omfatta fler människor. Man menar att det tjänar man på ute i småkommunerna också, för när man exempelvis bygger ut infrastrukturen mot Göteborg blir det lättare att pendla hit från Sotenäs och de andra småkommunerna i Norra Bohuslän. Det är de här linjerna den regionala utvecklingen följer idag. Sjukvård, företag och poliskontor slås ihop i färre enheter och koncentreras till de större tätorterna. I tätorterna, framförallt i Göteborg, satsas det på vägar och infrastruktur men vägarna i Sotenäs anses inte vara lönsamma. Lagar tillkommer som minskar kommunens handlingsutrymme att agera på en egen marknad och att bygga billigare bostäder. Samtidigt plockas lagstadgade verktyg och subventioneringsmöjligheter bort som kommunerna tidigare har haft att tillgå för att styra bostadsmarknaden. Runt dessa förändringar sluter såväl region, stat och EU upp. Det är tidens melodi och i Sotenäs samt dess grannkommuner visar det sig inte minst genom användningen av stränder och kust som blir allt mer privata sjöbodrar och stängsel. I denna tidens anda flyttar ungdomar ut och kommer inte tillbaka, priserna på småhus stiger och Sotenäs kommun får en åldrande och delårsboende befolkning. Kommunens ekonomi är till största delen beroende av skatteintäkter. Helårsboende såväl som delårsboende förväntar sig att kommunen ska stå för en acceptabel offentlig service men den stora delen delårsboende skattar i en annan kommun.

¹⁰⁴ Intervju Länsbostadsdirektör Länsstyrelsen Västra Götalands län, 2012-01-12

6. SAMMANFATTANDE SLUTSATS

Sotenäs ÖP 2010 och det fördjupade bostadsförsörjningsprogrammet har, trots vissa tveksamheter i tydlighet och giltighet, en stark ställning i kommunens organisation men inte i sin omgivning. Bachrach och Baratz tes om att det är de aktörer som inte är intresserade av att förändra nuvarande utveckling och maktfördelning som sitter på den övervägande delen resurser bekräftas i uppsatsen. De har därmed möjligheten att styra utvecklingen genom icke-beslut baserade på en mobiliserad partiskhet, i det här fallet mot politisk styrning och för värden som individens äganderätt och fri konkurrens. Maktresurserna finns här bland annat hos näringslivet, staten, EU och regionen, aktörer som alla vill fortsätta låta marknaden styra. De finns inte hos kommunen. Sotenäs kommun har i dagsläget mycket små möjligheter att leva upp till sitt bostadsförsörjningsansvar och de möjligheter man har kan endast leda till marginella skillnader. Om makten att styra utvecklingen i Sotenäs inte ligger hos kommunen kan inte heller kommunen ta ansvar för utvecklingen. Det spelar ingen roll om man inom kommunens organisation beslutar om och utarbetar strategier för att få ner priserna på bostäder och vända en negativ befolkningsutveckling om det inte är kommunen som har makten i frågan. För att vända den negativa utvecklingen i Sotenäs kommun räcker det inte med att beslut tas inom eller mellan kommuner. Om befolkningstillväxt är målet, måste resurser omfördelas eller ansvaret läggas där resurserna finns.

Om målet är ett annat bör strategierna utformas därefter. Möjligheten finns att låta utvecklingen förvandla Sotenäs till Sveriges Florida. Ett sommarparadis för turister, delårsboende, pensionärer och säsongarbetare. Men även detta kräver en omfattande omfördelning av resurser. För att kunna ha en fungerande offentlig service för alla dessa människor, som betalar lite eller ingen skatt till Sotenäs kommun, krävs en omfördelning av skattemedel som ser annorlunda ut än vad den gör idag. Även delårsboende måste räknas in i det kommunala skatteutjämningsystemet.

REFERENSER

LITTERATUR

- Bjereld, Ulf, Demker, Marie och Hinnfors, Jonas (1999). *Varför vetenskap?* Lund: Studentlitteratur.
- Bryman, Alan (2011) *Samhällsvetenskapliga metoder 2:a upplagan*, Malmö: Liber
- Hill, Michael (2007) *Policyprocessen* Malmö: Liber
- Kustzonsplanering & Landsbygdsutveckling i norra Bohuslän *Boende helår/delår Tillväxt Bohuslän: 2010-01-19*
- Lundqvist, Lennart (1987) *Implementation steering: An Actor-Structure Approach* Lund: Studentlitteratur
- Müller, Dieter K. *Delårsboende som resurs för tillväxt och utveckling i norra Bohuslän -Resultat av en enkät undersökning* Umeå universitet: 2010
- Sannerstedt, Anders (2001) ”Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken”, s. 18-48 i Rothstein, Bo (red.) *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem*, Stockholm: SNS förlag.
- Scott, John C. (1990) *A Matter of Record: Documentary Sources in Social Research* Cambridge: Polity
- SWECO *Sveriges nya geografi 2011*
- Vedung, Evert (1993) *Statens markpolitik, kommunerna och historiens ironi* Stockholm: SNS förlag

OFFENTLIGT TRYCK

- SOU 2011:39 *Likvärdiga förutsättningar - Översyn av den kommunala utjämningen*
- SOU 2005:77 *Hållbar utveckling och andra särskilt utpekade mål och intresse*
- SOU 2000:67 *Åtgärder för hållbar utveckling i skärgården*
- Betänkande 2005/06:BoU5 *Fastighetsrättsliga frågor*
- Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar
- Sotenäs kommun (2011) *Bostadsförsörjningsprogram* KS d.nr. 2011/42
- Sotenäs Kommun (2010) *ÖP 2010 Översiktsplan* KS d.nr 2001/1301
- Regeringskansliet (2010) *Viktigare lagar och förordningar inför årsskiftet 2010/2011*

ARTIKLAR

Modéen, Mattias *Möten om ny översiktsplan* Bohuslänningen 2008-02-16

Modéen, Mattias *Grannarna skeptiska till nybyggen på Malmön* Bohuslänningen 2011-02-19

ELEKTRONISKA KÄLLOR

SWECO

<http://www.sweco.se/sv/sweden/Tjanster/Analys-och-utvardering-/Sveriges-nya-geografi/>, 2011-11-09

Tillväxt Bohuslän

<http://www.tillvaxtbohuslan.se/page/1157/omprojektet.htm>, 2011-11-09

Statiska centralbyrån

<http://www.scb.se>, 2011-12-01

Regeringen

<http://www.regeringen.se/sb/d/1283>, 2012-05-06

<http://www.regeringen.se/sb/d/13438/a/152468>, 2012 -05-25

Abba Seafood

<http://www.abbaseafood.se/Om-foeretaget/Historia>, 12-05-08

Boverket

<http://www.boverket.se/Planera/Kommunal-planering/Oversiktsplanering/>, 2012-05-24

INTERVJUER

Länsbostadsdirektör Länsstyrelsen Västra Götalands län, 2012-01-12

Processledare Tillväxt Bohuslän, 2012-01-13

Kommunalråd Sotenäs kommun, 2012-04-20

Regionchef för Fyrbodals Västsvenska Handelskammaren, 2012-01-16

Funktionsansvarig på plansidan på miljö- och byggkontoret Sotenäs Kommun, 2012-04-27

Intervjuguide Handelskammaren

Frågor

Berätta lite om **Handelskammarens organisation** och vad ni sysslar med?

Vilka är era **mål**?

- prioriteringsordning

Hur **ser du på området** Lysekil, Tanum och Sotenäs?

- Vad är de största problemen?

Vad har ni för **strategier** i ert arbete?

Hur ser ni på **avflyttningen**?

- Är det ett problem?

Hur ser ni på de **stigande huspriserna**?

- Är det ett problem?

Hur har ni **jobbat** och hur **jobbar** ni med detta?

Vad är **näringslivets roll** i allt detta?

Hur tycker du att **andra aktörer** agerar i frågan (t ex kommuner, region, regering, riksdag)?

- politiker
- förvaltning

Vem bär det yttersta **ansvaret**, tycker du?

Varför tror du att man inte lyckas **komma åt problemet** trots att man vill?

Vad är **attraktivitet**?

- Helårsboende
- Delårsboende

Har du någon åsikt om **lagstiftningen** på området?

Bakgrund

Ålder

Tjänst i organisationen

Var bor du?

Övrigt

Intervjuguide Samhällsbyggnad Länsstyrelsen

Frågor:

Berätta om **Länsstyrelsens arbete** med norra Bohuslän

- målen
- ram/mål eller lagstyrda?
 - Vilka områden?
 - Vem styr?/Uppdragsgivare

Har ni någon **prioriteringsordning** mellan målen?

En av Länsstyrelsens största uppgifter är, som jag förstår det, att skydda natur- och kulturvärden. Hur kan man arbeta för att **skydda och bevara** och samtidigt **utveckla** och bereda för utveckling?

- Tillväxt?

Berätta om **er syn** på den negativa befolkningstillväxten i norra Bohusläns kustkommuner? Är det ett problem?

Var ligger det slutgiltiga **ansvaret**, tycker du?

Hur tycker du att andra **aktörer** agerar (t.ex.. kommuner, region, regering, riksdag, näringsliv)?

- politiker
- förvaltning

Man har känt till detta problemet länge. Varför har man inte lyckats komma åt det, tror du?

Berätta om Länsstyrelsens syn på den **lagstiftning** som finns på området.

- Ät den tillräcklig?

Var är man i projektet **Kustzon- och landsbygdsutveckling** nu?

Vad är **attraktivitet**?

- Helårsboende
- Delårsboende

Bakgrund

Ålder

Tjänst på Länsstyrelsen

Var bor du?

Övrigt

Intervjuguide Politiker Sotenäs

Frågor:

Berätta lite om **nämndens arbete**.

- mål
- prioriteringsordning

Hur ser ni på fenomenet med kombinationen **minskande befolkning / stigande huspriser** i Sotenäs?

- är det ett problem?
- prioritering?
- strategier?

Vad tycker du om **kommunens/kommunernas agerande** över tid?

- politik
- förvaltning

Vad tycker du om **andra aktörers agerande**?

- Region, länsstyrelse, förvaltning, regering, riksdag, näringsliv.

Var ligger det slutgiltiga **ansvaret**?

Man har känt till problemet länge. Varför lyckas man inte **komma åt problemet**, tror du?

Berätta om din och nämndens syn på den **lagstiftning** som finns på området.

- Behövs det kompletteringar

Bland annat i översiktsplanerna talas det mycket om att skapa en **attraktivitet för helårsboende**. Tror du den skiljer sig från attraktiviteten för delårsboende?

- På vilket sätt?

Bakgrund

Ålder

Vad har du för politisk position?

Vilket parti är du engagerad i?

Vad har du för position i partiet?

Arbetar som?

Var bor du?

Övrigt?

Intervjuguide Samhällsbyggnad Sotenäs

Frågor:

Berätta om ert **arbete**.

- målen
- prioriteringsordning

Hur kan man arbeta för att **skydda och bevara** och samtidigt **utveckla** och bereda för utveckling?

- Tillväxt?

Berätta om **er syn** på den negativa befolkningstillväxten och stigande huspriserna i norra Bohusläns kustkommuner? Är det ett problem?

Var ligger det slutgiltiga **ansvaret**, tycker du?

Hur tycker du att andra **aktörer** agerar (t.ex.. kommuner, region, regering, riksdag, näringsliv)?

- politiker
- förvaltning

Man har känt till detta problemet länge. Varför har man inte lyckats komma åt det, tror du?

Berätta om er syn på den **lagstiftning** som finns på området.

- Ät den tillräcklig?

Var är man i arbetet nu?

Vad är **attraktivitet**?

- Helårsboende
- Delårsboende

Bakgrund

Ålder

Tjänst på kommunen

Var bor du?

Övrigt

Intervjuguide Tillväxt Bohuslän

Frågor

Kan du berätta lite om **Tillväxt Bohuslän**?

- din roll
- organisation
- uppdragsgivare
- mål
- ramstyrda? lagstyrda?

Har ni någon **prioriteringsordning** mellan målen?

Hur kan man arbeta för att **skydda och bevara** och samtidigt utveckla och bereda för **utveckling**?

Berätta om **er syn** på den negativa befolkningstillväxten i norra Bohusläns kustkommuner? Är det ett problem?

Var ligger det slutgiltiga **ansvaret**, tycker du?

Hur tycker du att andra **aktörer** agerar (t ex kommuner, region, regering, riksdag, näringsliv)?

- politiker
- förvaltning

Man har känt till detta problemet länge. Varför har man inte lyckats komma åt det, tror du?

Berätta om Tillväxt Bohusläns syn på den **lagstiftning** som finns på området.

- Är den tillräcklig?

Var är man i arbetet på **Tillväxt Bohuslän** idag?

Vad är **attraktivitet**?

- Helårsboende
- Delårsboende

Bakgrund

Ålder

Tjänst i organisationen

Var bor du?

Övrigt