

# Kommunala roller i megaprojekt

Lunds kommuns hantering av ESS-projektet

# Abstract

The aim of this thesis is to investigate how municipalities handle planning of megaprojects. The term megaproject refers to a large project in terms of time, space, investments, number of agents, risk and potential. With an increasing importance of the phenomena, the need of discussing the role local politics could hold in this process is necessary.

How do municipalities handle the difficulties that come with megaprojects and what roles do they constitute in their work with megaprojects? These empirical questions are tested on a case where the municipality of Lund works with the megaproject European Spallation Source (ESS). The megaproject is further theoretically discussed in the light of governance and government, and structures the analysis around these two important terms.

Different parts of the municipality handle their part of the planning from their own logic, a phenomenon which can be understood through the distinction between governance and government. It is evident that different actors with different needs are required to work together to be able to handle the planning of megaprojects

*Keywords:* megaproject, ESS (European Spallation Source), municipality planning, governance, government

*Nyckelord:* megaprojekt, ESS (European Spallation Source), kommunal planering, governance, government

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning</b> .....	<b>2</b>
1.1	Problemområdet och syftet med studien .....	3
1.1.1	Megaprojekt som begrepp och ESS som studieobjekt.....	3
1.1.2	Lunds roll i megaprojektet – syftet med studien .....	5
1.2	Frågeställningar .....	6
1.3	Metodologiska överväganden .....	7
<b>2</b>	<b>Megaprojekt ur tre teoretiska perspektiv</b> .....	<b>9</b>
2.1	Megaprojekt som policyprocess.....	9
2.2	Megaprojekt som planering.....	10
2.2.1	Megaprojekt i kommunens förändrade roll .....	11
2.3	Megaprojekt som governance och government .....	11
<b>3</b>	<b>När ESS kom till byn – megaprojekt i en kommunal kontext</b> .....	<b>13</b>
3.1	ESS som policyprocess .....	13
3.2	ESS som planering .....	15
3.2.1	ESS i kommunens förändrade roll – konkretioner av visioner .....	15
3.2.2	ESS som förändringsnyckel .....	16
3.3	ESS som governance och government .....	17
<b>4</b>	<b>Slutsatser och reflektioner</b> .....	<b>20</b>
4.1	Slutsatser .....	20
4.2	Avslutande reflektioner .....	22
<b>5</b>	<b>Referenser</b> .....	<b>23</b>
<b>6</b>	<b>Bilagor</b> .....	<b>27</b>
6.1	Intervjuguide 1 .....	27
6.2	Intervjuguide 2 .....	28
6.3	Intervjuguide 3 .....	28

# 1 Inledning

Ungefär fem kilometer nordost om Lunds stadskärna planeras ett *megaprojekt*. European Spallation Source (ESS) är tänkt att fungera som en anläggning för tillämpad forskning inom en rad olika naturvetenskapliga fält. ESS-anläggningen skall genom att frigöra neutroner i atomkärnan använda dessa neutroner till att undersöka olika materials egenskaper. Tillämpningarna kan ske inom olika typer av materialforskning och ska därigenom kunna bidra till kunskaper inom många olika fält, såväl inom medicin som inom fordonsindustri (SDS 14/10 2007; ESS-S 2008a).

Termen *megaprojekt* illustrerar väl hur detta projekt kan förstås (Altshuler & Luberoff 2003 s. 2; Flyvbjerg et.al 2003 s. 1-3, 6). Man har här att göra med investeringar på mellan 12 och 13 miljarder kronor (ESS-S 2008b)<sup>1</sup>. Utöver att investeringskostnaderna är stora, är megaprojektet även omfattande rent rumsligt. Med det följer att ett stort antal aktörer av olika slag och på många olika nivåer är inblandade för att projektet ska kunna bli verklighet. Det blir en process där så vitt skilda aktörer som forskningsministrar från olika europeiska regeringar till lokala tjänstemän med ansvar för planeringen kring antalet skolplatser i Lunds kommun är involverade. Därtill inbegriper den andra aktörer utanför den direkta politiska sfären av tjänstemän och folkvalda. För med de stora ekonomiska investeringarna följer en rik flora av privata intressenter som vill ta del av vad en eventuell ESS-anläggning kan erbjuda. ESS som megaprojekt tycks alltså vara något bortom den normala projekteringen. Med en syn på anläggningen som ett megaprojekt kan också mer abstrakta dimensioner av denna typ av projekt bli synliga. Med projektets storlek tycks det också följa en stor potential. Till megaprojektet knyts förhoppningar om framtiden.

Någonstans i detta myller av aktörer och storslagna visioner har Lunds kommun att fylla ett antal olika roller i sin hantering av detta megaprojekt. Som myndighetsutövare skall man pröva bygglov för anläggningen, som demokratiskt organ skall man representera kommuninvånarnas vilja, som en kommun med tillväxtambitioner skall man underlätta för etableringar som kan skapa arbetstillfällen, med ett miljöansvar har man att samordna miljöfrågor. Det finns alltså en mängd olika uppgifter för en aktör som Lunds kommun att hantera, vissa formaliserade genom lag medan andra snarare tycks ske utifrån politiska önskemål och tillfälligheter.

---

<sup>1</sup> Några exakta siffror är naturligtvis svåra att få fram. Dessa siffror som lämnas från ESS-S, det sekretariat som driver arbetet med att ESS-anläggningen ska etableras i Lund, är bara uppskattningar. Dessutom finns det anledning att förhålla sig skeptisk till de siffror som en stark intressent i projektet lämnar (Flyvbjerg et.al. 2003 s. 46-47)

## 1.1 Problemområdet och syftet med studien

Planeringen kring en eventuell ESS-anläggning i Lund kan förstås på en mängd olika sätt. Att överhuvudtaget betrakta den som en fråga om en eventuell etablering i Lund är redan det ett sätt att begränsa synsättet. Men med en mängd tänkbara betydelser blir också en sådan begränsning nödvändig för att göra studien relevant. För att kunna gå riktigt nära studieobjektet krävs det att man i någon mån bestämmer sig för vad man tror det kan vara eller vad det kan betraktas och förstås som. Jag har här valt att använda mig av termen *megaprojekt* för att på så sätt skapa en ram för min förståelse och inom denna kunna presentera mitt problemområde.

### 1.1.1 Megaprojekt som begrepp och ESS som studieobjekt

Precis som ordet antyder så försöker termen *megaprojekt* fånga den stora omfattningen av ett omfattande projekt. Mega blir här mega ur ett antal avseenden. Med Bent Flyvbjergs, Nils Bruzelius och Werner Rothengatters bok *Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition* (2003) som grund väljer jag att fokusera på några av megaprojektets dimensioner för att tydliggöra hur just ESS kan förstås som ett megaprojekt:

- Tid (planeringsperiod och livslängd)
- Rum
- Investeringar
- Aktörer (kvantitet, kvalitet, läge)
- Avancerad teknisk nivå
- Risk (ekonomisk/politisk)
- Potential (ekonomisk/politisk)

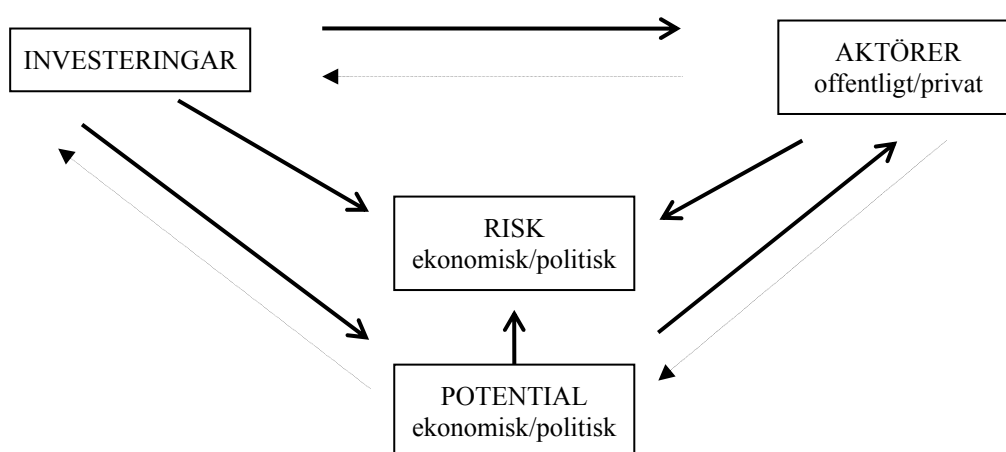
I detta och kommande avsnitt skall jag närmare beskriva mitt problemområde och syftet med min studie utifrån dessa aspekter.

Den planerade anläggningen utanför Lund är rent rumsligt omfattande då anläggningen tar ungefär en kvadratkilometer i anspråk (ESS-S 2008c). Men framförallt är det kanske den typ av verksamhet som kommer att bedrivas som har störst påverkan för hur processen kring anläggningen går till. För som forskningsanläggning är projektet mycket tekniskt avancerat. Jämförbara anläggningar finns idag bara på två andra platser i världen (ESS-S 2008d; ESS-S 2008e). Det krävs alltså en hög teknisk kompetens för att kunna förverkliga denna typ av anläggning. En enskild aktör är inte kapabel att ensam hantera denna fråga. Därför måste ett samarbete till för att processen skall röra sig framåt. Genom den avancerade tekniska nivån och omfattningen i stort blir ett antal olika typer av aktörer involverade, både från offentligt och privat håll. En situation som också

kan sägas gälla för megaprojekt i stort. Med megaprojekten storlek följer att det är svårt att göra en tydlig uppdelning mellan offentliga och privata aktörer. De stora investeringskostnaderna påverkar i sig både offentlig och privat sektor, oavsett i vilken grad det sker samarbete dem emellan och vem utav dem som faktiskt står som huvudfinansiär (Flyvbjerg et.al 2003 s. 9). Det faktum att stora summor skall investeras gör att privata aktörer, inte minst inom byggsektorn blir viktiga aktörer.

ESS-anläggningen tycks genom sina omfattande investeringskostnader och stora antal intressenter bära på en stor potential. En potential som kan beskrivas både i ekonomiska och politiska termer. Ekonomisk i den mening att den beskrivs som en verksamhet som kan skapa många arbetstillfällen och fungera som ett incitament för många andra relaterade verksamheter, men även för kommunen och regionen i stort (se t.ex. ITPS 2005; Handelskammarens rapport nr 5 2006). Som en konsekvens av den ekonomiska potentialen kan man också tala om en politisk potential. I en tid där ekonomisk tillväxt, expansion och forskning är viktiga värden på den politiska arenan (se t.ex. SOU 2007:72 s.57-58, 61) kan ESS bli ett sätt att konkretisera vad som annars kan förbli abstrakta visioner.

På samma sätt finns det här en politisk och ekonomisk risk. Att få anläggningen till Lund och att göra verklighet av många gånger högt ställda mål blir också ett högt spel. Det lokala motstånd som formulerats kring en lokalisering av ESS-anläggningen till Lund är främst kopplat till miljöfrågor (se t.ex. Lunds Naturskyddsförening 2004; FMKK 2008). Hur dessa frågor påverkar den politiska risken med projektet får framtiden utvisa, men det står ändå klart att en negativ opinion utgör en politisk risk för de lokala politiska aktörer som stödjer projektet. Dessutom innebär det ett politiskt risktagande att driva frågan om en lokalisering i Lund när det råder en osäkerhet om anläggningen blir av. För på samma sätt som det kan vara svårt att för väljarkåren förklara varför man har drivit frågan om förverkligandet av ett megaprojekt som inte blir av, så är det svårt att ha drivit ett megaprojekt som inte bar på de förväntningar som fanns på planeringsstadiet.



**Figur 1.** Några av de viktigaste dimensionerna som aktualiseras med synen på ESS som ett megaprojekt

För att strukturera relationen mellan de aktuella aspekterna av detta megaprojekt kan figuren ovan vara till hjälp. Relationerna mellan de olika aspekterna är inte i sig unikt för ett megaprojekt. Ett planeringsarbete kring en annan typ av betydligt mindre investeringar kan innehålla samma typer av aktörer, men då på en helt annan nivå. Men här kan prefixet *mega* sättas före de kategorier som redovisas i figuren. Jämfört med andra projekt blir det därför en skillnad i både kvalitet och kvantitet på de kategorier och relationer som jag lyfter fram.

Behovet av direktinvesteringar handlar här om miljardbelopp och antalet aktörer är stort och diversifierat. Därutöver kompliceras hanteringen av att det handlar om ett megaprojekt i form av en forskningsanläggning och därför befinner sig på en väldigt avancerad teknisk nivå. Planeringen över tid, att anläggningens planering innehåller en temporal dimension, är inte redovisat i figuren. Planeringsfrågor sträcker sig per definition över tid och denna dimension finns därför närvarande i andra typer av projekt. Men megaprojektens planering har ett längre tidsperspektiv då tidshorisonten många gånger sträcker sig mycket längre bort än vad en mandatperiod eller en hel politisk karriär gör (Flyvbjerg 2003 s.45). Denna aspekt kan dock sättas i relation till de aspekter som finns redovisade i figuren. Med en anläggning vars livslängd sannolikt kommer att sträcka sig över cirka 40 år (ESFRI 2003 s.18) påverkas graden av risk.

### 1.1.2 Lunds roll i megaprojektet – syftet med studien

Bland den uppsjö av aktörer som på något sätt är involverade i en eventuell etablering av en ESS-anläggning i Lund är Lunds kommun av särskilt intresse. Anläggningens stora omfattning i rummet kan sägas återspeglas i hur de kommunala strukturerna hanterar frågan. För med ett stort projekt följer en omfattande planering. Detta väcker frågor om hur megaprojekt kan hanteras inom den kommunala processen.

Att ett flertal aktörer är inblandade är dock inget unikt i kommunal planering. Men i detta megaprojekt gör den höga avancerade tekniska nivån att aktörer med andra kompetenser blir nödvändiga för att kommunen skall kunna hantera ESS-anläggningen. Det är också en stor bredd på de många aktörer som är inblandade. Både privata aktörer som lokala konsultbolag till andra länders regeringar är nödvändiga att inkludera i processen för att projektet ska kunna bli verklighet. Den stora mängden av aktörer, deras olika karaktär och deras geografiska utbredning gör att situationen blir speciell.

Att sätta fokus på kommunens planeringsarbete kring ESS-anläggningen blir relevant utifrån kommunens roll i realiseringen av megaprojekt. Här är särskilt två aspekter särskilt intressanta: kommunens *mandat* och *kompetens*. Hela den kommunala verksamheten är beroende av det politiska mandat man får från sina invånare. Tillsammans med lagstiftningen eller de riktmärken lagstiftningen sätter upp bestäms kommunens kompetens. Ur lagstiftningen går det också att relatera kompetenser som är centrala för hanteringen av ett megaprojekt. Här är kommunens planmonopol av särskild vikt. Planering kring markanvändandet inom kommunen är en på så sätt en angelägenhet för kommunen (PBL, 1kap, §2).

Då ett megaprojekt som ESS-anläggningen kommer upp på agendan så är hela processen beroende av att Lunds kommun hanterar markfrågan. Sammantaget är alltså Lunds kommun en aktör med makt genom sin speciella form av mandat och kompetens. En aktör vars roll man inte kan bortse ifrån i en studie av ett megaprojekt.

I takt med att antalet megaprojekt också ökar blir det relevant att förstå den roll som en kommun kan spela i denna typ av policyprocess. Vidare öppnar det upp för en diskussion om hur samtida politik bedrivs. Att använda sig av ett megaprojekt i denna typ av studie kan här relateras till de senaste decenniernas diskussion kring begreppet governance.

Sammanfattningsvis syftar alltså min studie till att sätta fokus på vad som kan tänkas vara en speciell form och i någon mån också en ny aspekt av kommunal planering. Megaprojekten är en planeringsmässig realitet och måste därför kunna hanteras av en så central aktör som en kommun. Megaprojekten finns idag och med största sannolikhet även imorgon, kanske i än högre grad.

## 1.2 Frågeställningar

Allt eftersom projektet har rört sig över tid och mellan aktörer har Lunds kommuns roll i projektet kommit att ändras. Vilken, eller snarare *vilka* olika roller spelar man och hur agerar olika funktioner inom kommunen med arbetet med ESS-anläggningen? För att göra en sådan analys behövs en begreppsapparat som kan illustrera dessa olika roller och göra de begripliga. En begreppsapparat som kan användas för att öka förståelsen kring hur en aktör som den kommunala hanterar ett megaprojekt. Här blir de två begreppen *government* och *governance* användbara. De senaste decennierna har governance kommit att vara i fokus inom statsvetenskapen och kommit att illustrera något bortom den traditionella styrningen. Governance som begrepp har kommit att synliggöra mer löst sammansatta strukturer för politisk verksamhet där fokus på nätverken är ett sådant exempel. Just detta begrepp blir av intresse i detta fall då man tydligt kan se att Lunds kommuns hantering av ESS är något som ibland rör sig bortom hierarkiska modeller med tydliga gränsdragningar mellan olika aktörers kompetenser. Men trots att hanteringen av ESS-frågan inom Lunds kommun kan förstås inom begreppet governance är detta inte tillräckligt. Nätverken, hur flytande dess gränser och dess aktörers kompetenser än kan uppfattas, så måste de förhålla sig till någon slags form av hierarki. En aktör som en kommun måste till exempel förhålla sig till en lagstiftning, en typ av ram som tilldelar kommunen vissa kompetenser och därigenom strukturerar relationerna till andra inblandade aktörer. Denna ingång i förståelsen av fallet kan beskrivas genom begreppet *government*. Detta blir då den andra teoretiska ingången i förståelsen av detta fall, som snarare än att tydliggöra nätverken istället sätter fokus på den hierarkiska strukturen. En förståelse som synliggör att Lunds kommun även är en myndighetsutövare som har att förhålla sig till de formaliserade kompetenser som är givna genom olika former av lagstiftningen. Dessa två begrepp, governance och



government kan användas för att förstå och tydliggöra olika aspekter av processen kring Lunds kommuns arbete med planeringen kring ett megaprojekt.

Detta leder fram till följande frågeställningar

- Hur hanterar en kommun planeringen kring ett megaprojekt?
- Vilka roller antar kommunen i arbetet med ett megaprojekt?
- Hur kan dessa roller förstås utifrån ett governance- respektive governmentperspektiv?

Dessa frågeställningar applicerar jag på fallet ESS och mer specifikt hur Lunds kommun hanterar planeringen kring just detta projekt. De två första frågorna är som synes empiriska och den sista är mer teoretiskt orienterad. Men några vattentäta skott finns inte mellan dem, dels för att jag använder den avslutande frågan för att strukturera de två första och dels för att de delvis är avhängda varandra.

### 1.3 Metodologiska överväganden

Frågan kring byggandet av en ESS-anläggning saknar tydlig start- och slutpunkt. Idén om att denna typ av anläggning skulle byggas väcktes någon gång på 1980-talet. Därefter har frågan rört sig mellan många olika intressenter för att tillslut komma att involvera Lunds kommun. När det finns ett definitivt besked om att anläggningen kommer till Lund, eller att den ens byggs är oklart (för en översikt av processen se Långberg 2008). En tidsmässig avgränsning i studiet av processen blir därför extra viktig. En sådan begränsning påverkar naturligtvis vad man kommer att se. Detta gäller till exempel vilka aktörer som är aktuella i den period som jag väljer att studera. Med den kommunala hantering i fokus är det denna period då frågan har kommit att involvera Lunds kommun som är av störst relevans. Samtidigt får inte min tidsmässiga begränsning bortse från att ett stort antal aktörer både är och har varit involverade i processen. Därutöver har ESS-anläggningen en längre historia än Lunds kommuns arbete med frågan. Därför kan man heller inte bortse från att frågan har behandlats i andra sammanhang, av andra aktörer, kommit att tolkas och ”bli” något, ibland helt olika saker för dessa olika aktörer. Denna process av ESS i tillblivelse är något som kommit att påverka vad ESS kan ses som när den når den kommunala strukturen. Därför måste även ESS tidiga, eller åtminstone tidigare, historia beaktas även om mitt primära fokus ligger just på Lunds kommuns hantering av frågan.

Hur kan man förstå ett fenomen som ESS? Det finns här ett antal sätt att närma sig frågan. Oavsett hur man väljer att göra så kommer de val av teorier jag gör ha betydelse för vad ESS är i denna studie. Den teoretiska förståelsen av vad ESS kan tänkas vara presenteras här först. Försiktigt uttryckt är mina val av teori ett verktyg som strukturerar min förståelse av vad ESS är och fungerar på detta sätt som en nödvändig begrepsliggörare av empirin. Teorin strukturerar empirin och skapar den i den mening att jag inte hade sett det jag ser med ett annat val av

teori. Samtidigt som valet av teori påverkar vilken empiri som överhuvudtaget blir intressant att studera, så är valet av empiri något som påverkar valet av teori (jfr Lundquist 1993 s.118). Det finns alltså en växelverkan mellan teori och empiri som det inte går att bortse ifrån. Exakt hur resultatet av denna växelverkan ser ut, om den ena påverkar den andra mer eller mindre, är svårt att avgöra. Vad som blir intressant att studera är alltså dels avhängt mitt val av teori och dels vad som mer specifikt gäller för detta fall. Dock tror inte jag att det går att göra någon klar distinktion mellan dessa två kategorier. Vad jag ser som relevant att empiriskt studera påverkas sannolikt också av det ”bagage” jag har med mig in i arbetet med denna uppsats. Ett baggage som består av värderingar, tidigare erfarenheter och kunskaper om ämnet – såväl det specifika ämnet som om statsvetenskapen i stort (jfr Alvesson & Deetz 2000 s.44).

Det viktiga blir här inte att exakt fastställa hur fallet påverkar mitt val av teori eller hur mina tidigare erfarenheter påverkar vilken empiri eller alla andra former av växelverkan. Relevant är däremot att göra tydligt för läsaren att valet av teori får mig att se vissa saker. För i likhet med mitt studieobjekt i form av Lunds kommun så hanterar jag ESS-anläggningen utifrån den förståelse jag har kring den. Vad man ser avgör hur man hanterar det.

Ett sätt att skaffa mig förståelse för hur Lunds kommun hanterar frågan kring ESS är att genomföra intervjuer. Totalt genomförde jag tre intervjuer med fyra centralt placerade personer som på olika sätt hanterar planeringen av ESS-anläggningen. Personerna valdes utifrån sin position i den kommunala organisationen men syftet med valet av respektive intervjuperson skiljer sig något sinsemellan dem. Den intervju som gjordes med de ansvariga för planprocessen på stadsbyggnadskontoret i Lund hade främst karaktär av informantundersökning snarare än av respondentundersökning. Här var jag främst intresserad av få en bild av hur processen gått till, mer än att få intervjupersonernas egna tankar kring processen (Esaiasson et.al. 2003 s. 253-254). Vid intervjuerna med Lunds kommuns planeringschef respektive näringslivschef var snarare syftet att fånga deras syn på processen utifrån deras position. Skillnaden här emellan kan förstås genom den distinktion jag gör mellan government- respektive governanceprocessen. Min förförståelse sa mig att medan stadsbyggnadskontorets tjänstemän var mer styrda av en lagreglerad governmentstruktur så var planchefen och näringslivschefens arbete mer orienterad mot governancebegreppet. Men jag var också väl medveten om att denna bild var en bild som jag skulle kunna behöva revidera. Just samtalet som metod för materialinsamling gav också möjlighet att hålla intervjun så pass öppen att jag till exempel inte låste mig vid min egen förförståelse. Möjligheten att kunna registrera det som jag som intervjuare kanske inte väntade mig är också en stor fördel med denna typ av intervju (Esaiasson et.al. 2003 s. 280). Därför pendlade också de olika intervjuerna mellan kategorierna respondent- och informantundersökning (se vidare bifogade intervjumallar).

## 2 Megaprojekt ur tre teoretiska perspektiv

Att ESS i sin mest konkreta form är en forskningsanläggning i mångmiljardklassen råder det knappast något tvivel om. Men vad den är därutöver, eller snarare vad den kan förstås som är – vilket säkert framgick i förra kapitlet – en fråga om perspektiv. Genom att betrakta ESS som ett megaprojekt rör jag mig uppåt i abstraktionsnivå (Lundquist 1993 s.63-64) och jag kan synliggöra olika aspekter av vad anläggningen kan förstås som. På detta sätt ger jag en teoretisk grund till vad ESS kan vara och hur begreppet megaprojekt kan förstås utifrån tre teoretiska perspektiv.

I det tredje kapitlet bygger jag vidare denna teoretiska förståelse genom att flytta mig ner i abstraktionsnivå. Med ett empiriskt inriktat kapitel försöker jag visa hur Lunds kommun kan förstå ESS utifrån sitt perspektiv. På så sätt rör jag mig från min egna teoretiska förståelse vidare mot hur aktören Lunds kommun kan förstå ESS-anläggningen. En förståelse som inte är oberoende av var jag själv startar i detta teorikapitel.

### 2.1 Megaprojekt som policyprocess

Att omsätta politik, eller att implementera, kräver både ett innehåll och ett tillvägagångssätt, det vill säga både en policy och en process. Implementering är på detta sätt ingenting utan sitt innehåll i form av en policy (Hill & Hupe 2002 s. 3-4) På samma sätt kan en policy sägas vara av verkligt värde först när den omsätts i en politisk process. Det är dessa två aspekter av innehåll och process som är centrala i studiet av policyprocesser.

Med Lunds kommuns hantering av ESS-anläggningen som huvudfokus för denna uppsats blir det fruktbart att betrakta frågan som en policyprocess då vi har att göra med en offentlig aktörs hantering av gemensamma angelägenheter (Granberg 2004 s.39). Processen kan här betraktas ur olika aspekter där aktörer och tid blir två viktiga ingångar. Som jag konstaterat ovan (1.3) finns det ingen tydlig start och slutpunkt. Att betrakta hanteringen av ESS som en process innebär inte heller att de steg som identifieras i processen går att tydligt avgränsa från varandra. Snarare blir detta mer av en analytisk konstruktion än ett faktiskt förhållande där olika delar av processen kan synliggöras (jfr. Hill 1997 s. 1; Hill & Hupe 2002 s. 5-6)

Policyprocessen som analysverktyg, med dess indelning i olika stadier, synliggör också andra begrepp som kan vara till nytta för att förstå hur ESS

hanteras av Lunds kommun. Olika delar av forskningen inom detta forskningsfält fokuserar på olika stadier. En del av litteraturen kring policyprocesser fokuserar till exempel på hur policys kommer upp på den politiska agendan. Med fokus på de ”tidiga” policystadierna aktualiseras en rad begrepp som kan vara till hjälp för att besvara mina frågeställningar. John W. Kingdon (2003) har här behandlat ett antal begrepp som kan synliggöra inte bara hur megaprojektet kan komma upp på agendan. Samma begreppsapparat kan också användas för att synliggöra vad som kan ses som interna förändringsbehov inom Lunds kommun.

Idéerna ges i Kingdons terminologi en viktig roll, dels i relation till centrala aktörer genom begrepp som *policyentreprenörer* och dels i relation till tidpunkt genom en term som *Policy Window*. *Processer* och *aktörer* är här två faktorer som påverkar hur frågor kommer upp på den politiska dagordningen. Processerna kan i sin tur delas in i *problem*, *policys* och *politik*. Problem är precis som ordet antyder en företeelse som uppfattas som problematisk av en eller flera aktörer. Policys är frågor som rör sig, i en ganska begränsad sfär av aktörer, ofta inom grupper med specialkunskaper. Politik-stömmen, eller den politiska processen är politiska händelser som sker just inom den politiska sfären (Kingdon 2003 s. 16-18, Zahariadis 2007 s. 70-73).

## 2.2 Megaprojekt som planering

En stor del av politikens uppgift är i någon mening framåtsyftande. Politikens planerande roll blir ett sätt att hantera de problem och möjligheter som finns framför oss. På en kommunal nivå kan denna proaktiva verksamhet handla om så vitt skilda saker som att fördela resurser till skolan för kommande barnkullar till att bereda mark för framtida industrier. Just en kommuns markanvändningsplanering är ett konkret exempel på hur politiken kan syfta framåt. För att överhuvudtaget göra en sådan verksamhet relevant behöver man ha en tro på att framtiden är något som i någon mån kan, om inte kontrollera, så åtminstone hantera. Att den osäkerhet som ofrånkomligen är förknippad med framtiden faktiskt är hanterbar. Ett visst mått av rationalitet blir nödvändig för att göra den planerade verksamheten relevant.

Oavsett vilken synsätt man väljer att ha på ESS-anläggningen måste centrala delar av planeringsarbetet kring den hanteras av Lunds kommun. Kommunen är här en central aktör då men utgör den politiska nivå som har huvudansvaret för den fysiska planeringen (Nyström 2003 s.143). Inom den kommunala förvaltningen kan också ESS betraktas som just en planfråga. Som fysisk byggnad som är planerad att uppföras inom kommunens gränser behandlas den till exempel av den kommunala byggnadsnämnden. På detta konkreta plan finns det en gällande lagstiftning, genom till exempel Plan- och bygglagen (PBL) som ger kommunen en viktig roll i hur frågan kring ESS-anläggningen hanteras.

Att megaprojektet ligger utanför de vanliga ramarna för kommunal planering blir tydligt när man ser på aspekter som presenteras ovan i 1.1. Sammantaget är

detta ett antal aspekter som kan tänkas försvåra möjligheten att hantera ESS-projektet inom den traditionella kommunala planeringen.

Dessa svårigheter skall alltså hanteras inom den kommunala verksamheten. Hanteringen ges struktur genom de befogenheter som kommunen har genom lagstiftningen. Det finns alltså ett gällande regelverk som aktualiseras när frågan betraktas inom den befintliga ramen för kommunal planering. Detta blir alltså en av de ramar av förståelse som ger stöd till aktören Lunds kommun i hur man ska hantera ESS.

### 2.2.1 Megaprojekt i kommunens förändrade roll

Kommunerna fick i efterkrigstidens Sverige en central roll när idéerna om en välfärdsstat skulle genomföras. Det var på denna politiska nivå välfärdspolitiken skulle omsättas och bli till konkret politik (Dahlkvist 1999 s. 23). Sättet att organisera politiken kan ses som ett resultat av samhällsliga förändringar i stort. Dynamiken i samhället återspeglas på så sätt den politiska i organiseringen av detta samhälle. I en föränderlig värld ser vi alltså nya former att organisera de olika politiska nivåerna.

Idag blir därför kommunens roll också en annan. Den är inte längre enbart fokuserad på att tillhandahålla kommuninvånarnas behov av välfärd. Förutsättningarna för att leverera denna välfärd är annorlunda vid en ökad konkurrens om de verksamheter som kan generera arbeten och därmed skatteunderlag till kommunerna. Att möjliggöra för stora investeringar inom den egna kommunen har därför kommit att bli en viktig uppgift för dagens kommuner (SOU 2007:72 s.57-59; Khakee 2000 s.145) Ett arbete som kräver ”mobilisering av lokala aktörer och resurser” (Khakee 2000 s.139).

Det är i denna miljö – där kommunens roll snarare präglas av att locka till sig verksamheter som kan generera tillväxt än att producera välfärdstjänster – som idéerna om en forskningsanläggning i mångmiljardklassen landar.

## 2.3 Megaprojekt som governance och government

Den kommunala planeringsverksamheten blir ett uttryck för att man har att göra med vad som kan beskrivas som en government-struktur. I detta fall kan detta förstås som ett uttryck för den lagreglerade processen typen av maktutövning. Samtidigt tycks megaprojektet vara något som rör sig både i de yttre gränserna för vad *government* är och ibland kanske även bortom dessa. Denna dimension av maktutövande bortom government kan synliggöras genom begreppet *governance*.

För att en term som governance ska bli användbart behövs dess betydelse ringas in. En förskjutning i betydelse kan spåras till slutet av 1900-talets sista decennier. Från att ha använts relativt synonymt med government kom governance istället att betyda något annat. En förändring som går att återkoppla till att själva studieobjektet förändrades (Stoker 1998 s. 17). Governance kom

istället att känneteckna en förändring i betydelsen av government. En förändring som av R.A.W. Rhodes beskrivs som "[...] a change in the meaning of government, referring to a *new* process of governing; or a changed condition of ordered rule; or the new method by which society is governed." (Rhodes 1996 s.652f).

Detta försök till definition blir alltså egentligen tre: förändring i process, tillstånd och styrning. Denna definition är fortfarande ett för brett angreppssätt för att termen skall kunna bli användbar i denna uppsats. Om begreppet governance går att spåra till en faktisk förändring i den värld som begreppet syftar på är det just denna förändring som man behöver närma sig. Rhodes (2000) identifierar sju olika kategorier av användande av governance som kan vara till hjälp för att förstå den förändring av politiken som blev uppenbar i slutet av 1900-talet, förändringar som alla har kommit att beskrivas i termer av governance.

I detta sammanhang blir governance i form av nätverk (*Governance as Networks*) intressant då det sätter fokus på den situation som uppstår då statens funktioner, eller andra offentliga organs funktioner sprids över flera olika aktörer och ett ömsesidigt beroende uppstår (Rhodes 2000 s.60; Adam & Kriese 2007, s.146). Därför blir också aktörer och relationerna dem emellan ett studieobjekt inom nätverksteori (Adam & Kriese 2007, s.133).

Just spridningen av kompetenser är kännetecknande för den process jag har valt att studera. Detta uttryck för governance i nätverksform går tydligt att se i Lunds kommuns arbete med ESS-frågan (Långberg 2008). Skälen till att en nätverksstruktur uppstår är olika från olika nätverk. Men om diskussionen fokuseras kring begreppen kompetens och preferens tror jag att det är lättare att se hur de aktuella governancenätverken uppstår och vilken funktion de kan fylla. Då olika aktörer bär på olika kompetenser kan kunskap om hur denna kompetens är fördelad mellan aktörerna säga något om nätverkets karaktär. Genom att vissa aktörer sitter inne med unik kompetens blir deras närvaro viktig för nätverket i stort. På samma sätt kan preferenser ha en liknande samlande kraft. Att jobba tillsammans mot gemensamma mål kan ses som en viktig drivkraft (Adam & Kriese 2007, s.133).

## 3 När ESS kom till byn – megaprojekt i en kommunal kontext

*– Det är som om Eslöv skulle anordna OS! <sup>2</sup>*

I vilken kontext är det en idé om ESS-anläggning hamnar när den når Lunds kommun? Hur skall anläggningen förstås av tjänstemän och politiker som inte har sakkunskaper kring hur neutroner kan komma att användas i olika typer av forskning?<sup>3</sup>

Svaret på dessa frågor är utifrån mitt perspektiv central för att kunna förstå hur Lunds kommun hanterar detta megaprojekt. Min utgångspunkt i förståelsen av vad ESS-anläggningen kan vara, har varit konstruktivistisk i den mening att respektive aktör skapar sina ingångar i problemet och därmed också sin förståelse med tillhörande lösningar. Lunds kommuns förståelse av ESS-anläggningen blir alltså avgörande för hur man hanterar frågan.

### 3.1 ESS som policyprocess

Idén om en ESS-anläggning var något som föddes bland forskare med behov av neutroner i sin forskning (ESS-S 2008f; ESS-C 2001; Långberg 2008 s. 12-13). 2000 bildade nordiska neutronforskare ESS-Scandinavia, ESS-S. I mars 2002 ombildades ESS-S till ett konsortium med intressenter från ett antal skandinaviska universitet, forskningsanläggningar och offentliga organ (ESS-S 2008g). ESS-Scandinavia arbetade inledningsvis mer att hitta en lämplig lokalisering av en skandinavisk ESS-anläggning och formulerade en informell förfrågan till skånska kommuner om att stå som värd för ett det skandinaviska alternativet (Källqvist & Palm 1/4 -08). Region Skåne var i egenskap av medlem i ESS-S också med i de kontakter som gjordes med de skånska kommunerna (Sörbom 25/4 -08). Ett antal skånska kommuner anmälde sitt intresse för att stå som värd för anläggningen, däribland Lunds kommun som också kom att bli det förslag som ESS-S och regeringen tillslut ställde sig bakom (SWECO 2002 s.5; ESS-S 2008h). I det läget

---

<sup>2</sup> Professor i fysikalisk kemi vid LTH sätter ESS-projektets storlek i perspektiv vid Region Skånes kick-off för projektet "Effekter på regional utveckling vid etablering av European Spallation Source (ESS)", Malmö 26/3 -08

<sup>3</sup> Att kommunicera och hantera en tekniskt avancerad fråga behöver inte nödvändigtvis innebära ett problem för de som förespråkar en anläggning. Det kan snarare finnas en potential i att det är svårt att kommunicera vad ESS är. Genom att behålla någon slags bild av att det har att göra med avancerad teknik och framtid kan det vara svårt att motsätta sig denna typ av anläggning utifrån en logik att det är svårt att vara motståndare till något som presenteras i termer av att vara framtiden (jfr Dörfer 1973; Selznick 1984).

var dåvarande stadsbyggnadsdirektör Anders Tingvar och dåvarande kommundirektör Lars Granath involverade i arbetet. Frågan rörde sig alltså på kommunledningsnivå från början (Källqvist & Palm 1/4 -08).

Sättet frågan kom att nå Lunds kommun var alltså genom en informell fråga. Att policyprocesser tar sin början utanför den politiska sfären är i sig inget unikt. Det ter sig ganska naturligt att Lunds kommun inte har kompetens i frågor om hur forskning med neutroner går till. Därmed kan man inte heller identifiera det behov som finns inom forskarkollektivet. Detta behov identifierades istället hos forskare och formulerades också av dessa aktörer. Samtidigt som dessa forskare sitter inne på kunskap om neutroners nytta inom en rad forskningsfält så saknar man, om inte kunskap om hur frågan ska drivas, åtminstone ett mandat att fatta beslut i frågan. Ett förverkligande av idén om en ESS-anläggning är en politisk fråga och måste därför kopplas till den politiska sfären.

Sett från forskarvärldens perspektiv fanns det, med Kingdons termer här ett *problem* som behövdes uppmärksammas. Men sett från den politiska sfärens håll var detta inte ett problem, så länge man inte betraktade forskarnas behov som prioriterat var det snarare en faktisk situation, eller tillstånd (Kingdon 2003 s.109). Idén om att bygga en europeisk neutronkälla var under en längre tid bara just en idé som, visserligen kunde förstås som en forskningspolitisk *policy* men inte en fråga som lämnat den ganska snäva krets av europeiska forskare (jfr. Kingdon 2003 s. 116-118).

Den beskrivna processen rör sig här ganska långt från mitt egentliga studieobjekt i form av Lunds kommun. Den politiska agendan som avses med Kingdons begrepp är den politiska dagordning hos de aktörer som faktiskt har mandat att implementera den aktuella policyn. Byggandet av ESS-anläggningen ligger inte här hos Lunds kommun utan rör sig i andra politiska sfärer. Samtidigt skall inte det lokala arbetet som görs i Lund underskattas. På det lokala planet görs också kopplingar mellan de olika politiska strömmarna. Med universitetet närvarande finns det på det lokala planet forskare som ser ett behov, eller med Kingdons term ett problem, som behöver hanteras. Denna uppfattning kan sägas vara gällande bland de skandinaviska forskare i stort som, inte minst utifrån egenintresse, ser ett behov av att kunna bedriva forskning med neutroner på skandinavisk mark. Dessa två strömmar måste kopplas samman med den politiska strömmen för att frågan skall kunna nå dagordningen (den lokala i detta fall). Väl uppe på Lunds kommuns politiska dagordning knyts de olika aktörerna inom kommunen allt närmare varandra. För forskargruppen ses ESS som ett viktigt verktyg för avancerad forskning. För de lokala politikerna är ESS också ett verktyg, men snarare ett verktyg för att skapa politiska vinster. På så sätt kan dessa skilda aktörer komma att dela preferenser och därför också komma att arbeta för en etablering av anläggningen i Lund. Utöver att kontakterna mellan Lunds kommun och ESS-S stärks så är det kanske främst aktörerna inom ESS-S som blir intressanta för kommunen i ett längre perspektiv. ESS-S kan med sina olika medlemmar ses som en gemensam arena för samarbete. Till exempel pratar näringslivschef Peter Sörbom om hur betydelsefullt det varit att samarbeta med Lunds universitet. ESS-projektet blir på så vis ett sätt att strukturera relationer mellan viktiga lokala aktörer.



## 3.2 ESS som planering

Vad Lunds kommun förstår ESS som får betydelse för hur man arbetar med frågan. Inom den kommunala förvaltningen måste åtminstone delar av frågan behandlas som en planfråga. Som fysisk planering så finns det på detta konkreta plan en gällande lagstiftning, genom till exempel Plan- och bygglagen (PBL, SFS 1987:10). Stadsbyggnadskontorets hantering är på detta sätt reglerad genom lag och lämnar på så sätt ett begränsat utrymme för något annat än ett regelstyrt och rationellt agerande (även om en mer komplex bild blir synlig längre fram i analysen).

Samtidigt är ESS-frågan inte bara ett planärende för stadsbyggnadskontoret. Det kan också förstås som något annat. Genom sin karaktär får det stora delar av kommunens organisation i rörelse. Planeringschef Matts Hansson en av de personer som har en central roll att spela i hanteringen av ESS-frågan. Placerad på kommunkontorets stab, ansvarig ”för att samordna och utveckla frågor av kommunövergripande karaktär” (Lund.se 2008a), har Hansson på olika sätt varit aktiv i planeringen. Bland annat är han adjungerad till det regionala samarbete som bedrivs kring frågan där Region Skåne är huvudman, ”Effekter på regional utveckling vid etablering av ESS” (Region Skåne 2008).

Men med sin samordnande roll på staben är det framförallt det interna arbetet som har stått i fokus. Från kommunens sida har man här valt att inte skapa en egen separat struktur för de frågor som rör ESS, istället har man ambitionen att integrera dem i det arbetet och i de sektorer där de kan tänkas bli aktuella. Hansson menar här att det finns stora risker med att lägga det i en separat struktur då det kan ”få eget liv” (Hansson 29/2 -08). Samtidigt finns det ett internt, mindre formaliserad arbetsgrupp där representanter från stadsbyggnadskontoret, teknisk förvaltning, näringslivsenheten, kommunledningen, kommunstyrelseordförande och representanter från oppositionen träffas för att stämma av mellan de olika delarna av kommunen som är involverade i arbetet (Sörbom 25/4 -08).

### 3.2.1 ESS i kommunens förändrade roll – konkretioner av visioner

***”Vår vision är att Lund skall uppfattas som norra Europas ledande och mest attraktiva område för utbildning, forskning och företagande, där idéer, näringsliv och kultur möts och berikar varandra.”<sup>4</sup>***

I föregående kapitel konstaterade jag att kommunens planerande roll har förändrats över tid. Från att vara orienterad mot att leverera välfärd till kommuninvånarna är den idag snarare orienterad mot att skapa underlag för denna välfärd. Genom att arbeta för näringslivetableringar så kan kommunen skapa

---

<sup>4</sup> Text på hemsida för projektet Lund North East inom vars område ESS-anläggningen planeras ligga, Lund NE 2008

förutsättningar för den efterfrågade välfärden. Med en förändrad roll för kommunen följer också ett behov av att formulera denna nya roll. I olika reklamkampanjer, policydokument och från kommunens företrädare kommuniceras denna bild av kommunen (se t.ex.: Lund NE 2008; Utvecklingsprogram, 2006 s.8; Sörbom 25/4-08).

I ESS-anläggningen finns inte bara viktiga aspekter som forskning, vilket i sig kan ses som en bärare av centrala värden i det samhälle som ligger bortom industrisamhället. Forskning kan i sin tur kopplas till idéer, entreprenörskap, tillväxt och framtid. Därutöver betraktas anläggningen som ett nav för internationell forskning och kan därför fungera som ett sätt att göra viktiga kopplingar från det lokala till det globala. ESS-anläggningen kan på så sätt knytas till visionerna om Lund som ”idéernas stad” (Lund.se 2008b). På så sätt ligger det också en potential i anläggningen som gör att de många gånger abstrakta visionerna kan komma att konkretiseras genom en anläggning av ESS-typ. Sett från det perspektivet blir ESS, eller idén om ESS, i sig ett viktigt verktyg för kommunen. Detta gäller inte minst i en marknadsföringsroll. Näringslivschef Peter Sörbom spelar här en viktig roll. I det arbete som kan beskrivas som Lunds kommuns marknadsföringsroll är en attraktivitet för företag en viktig aspekt. Som näringslivschef blir Sörboms arbete orienterat kring att ha externa kontakter som på olika sätt kan underlätta för en etablering av ESS. I den rollen har han också varit Lunds kommuns representant i ESS-S från början i dess struktur i form av ett konsortie. En kontakt som Sörbom framhåller som den viktigaste externa kontakten han har i sitt arbete med ESS. Uppgiften blir av en sammanlänkande karaktär. Medan ESS-S har sina kontaktytor som är mer forskarorienterade blir Sörboms uppgift snarare att sätta ESS i ett lokalt sammanhang. Här handlar det om att visa upp Lunds som en stad med potential i form av näringsliv, idéer, entreprenörskap och andra begrepp som kan vara nyttiga för att skapa en kontext till vad som annars kan försvinna i andra delar av kommunens mer tekniska hantering av frågan. För när kommunen skall säljas räcker det inte med att enbart visa upp avancerade kartor: ”Människor som kommer hit är ju människor och dom ska åtminstone få en kopp kaffe!” (Sörbom 25/4 -08).

### 3.2.2 ESS som förändringsnyckel

Megaprojektets omfattning tycks få konsekvenser för den egna organisationen. Det blir uppenbart att kommunen själv saknar många av de resurser som är nödvändiga för att klara hanteringen av ett megaprojekt. Därför blir också kontakten med andra aktörer av stor vikt. Men samtidigt kan hanteringen av megaprojektet sätta ljus på vad som kan förstås som resursbrister inom den egna organisationen. På stadsbyggnadskontoret såg man till att knyta nya resurser till sig för att på så sätt kunna klara den fortsatta hanteringen. Man använde sig av externa konsulter (se nedan) och rekryterade även planarkitekt Fredric Palm som fick i uppgift att särskilt arbeta med frågan kring ESS (Källqvist & Palm 1/4 2008).

Näringslivschef Peter Sörbom beskriver arbetet med ESS som en möjlig katalysator för ett kommunikationsbehov i stort. Från näringslivsenhetens sida lägger man ner mycket resurser på att hantera frågor kring ESS. Ett arbete som man kopplas ihop med vad som händer i övrigt i de nordöstra delarna av Lund. Under namnet Lund NE samlas alla de satsningar som görs i form av Brunnhögsområdet med plats för Sony Ericssons nya kontor och bostadsområden. Till detta arbete kopplas också forskningsbyn Ideon och planerna på en eventuell etablering av en annan forskningsanläggning, MAX-lab IV (Sörbom 25/4 2008; Lund NE 2008).

Planeringschef Matts Hansson är inne på samma spår när han pratar om det arbete som görs från hans perspektiv där hans ansvar handlar om att kommunens alla olika delar ska kunna hantera frågan. Hanteringen av ESS väcker enligt honom ett antal frågor kring den interna organisationen och vilka behov som uppstår i spåren av en eventuell etablering och detta är frågor som ska finnas ute i kommunens olika delar. Därför har man också valt att inte lägga arbetet med ESS i en separat struktur. Istället ska det ”in och påverka och utveckla vår verksamhet”. Det blir på så sätt ett sätt att ”påverka i den befintliga organisationen” (Hansson 29/2 -08).

Trots att planeringen vilar på någon form av rationell grund så är det något ganska långt ifrån detta som planeringschefen upplever processen. Han menar att det är den politiska processen i sig, inte minst med det förhandlingsspel som pågår ute i Europa, som skapar denna karaktär av osäkerhet: ”... sen blir det politik och då blir det en annan rationalitet som träder in”. En situation som Hansson beskriver som spännande men som en kontrast från tjänstemannens rationalitet: ”... då inträder det för oss stackars rationella tjänstemän ett sånt där moment av osäkerhet”. Oavsett hur besvärande detta kan vara för ”den stackars rationella tjänstemannen” så ska situationen trots osäkerhet ändå hanteras. Hansson ser hela arbetet med att integrera frågan i den kommunala strukturen ”som ett träningsläger, inte bara för politikerna utan även för tjänstemännen”. Från detta moment av osäkerhet kan också organisationen lära sig något.

### 3.3 ESS som governance och government

*– Man kan ju inte bara vara myndighet om man vill ha attraktivitet<sup>5</sup>*

Kommunens roll och relation till andra aktörer i arbetet med ESS kan förstås som att man är en aktör med makt. I den mening ESS-frågan är en kommunal planeringsfråga ägs den av kommunen genom kommunens planmonopol. Kommunen är därför den organiserande enheten när frågan hanteras på det kommunala planet. På detta sätt blir inte kommunen vilken aktör som helst i nätverket utan en aktör med makt.

---

<sup>5</sup> Näringslivschef Peter Sörbom 25/4-08 om att olika delar av kommunen behöver göra olika saker för att kunna hantera ESS-frågan.

Detta synsätt skall ställas i kontrast till att ESS betraktat som en kommunal planeringsfråga kan ses som ett exempel på att vara av en mer komplicerad art än många andra. Vi har alltså att göra med någon form av mellanläge, en situation av governance men som trots allt rör sig i en government-struktur, en situation där båda begreppen måste användas för att man ska kunna fånga hela bilden. Utifrån kompetensbegreppet uppstår ett ömsesidigt beroende med andra aktörer. Dessa olika typer av relationer med andra aktörer kan förstås i ljuset av governance och government.

Planerarrollen som redovisats ovan kan genom sin lagstyrda process förstås i termer av government. Viktiga delar av kommunen hade på så sätt genom lagstiftning sätt att både förstå och hantera ärendet. Enligt Christer Källqvist och Fredric Palm som båda har hanterat frågan på stadsbyggnadskontoret i Lund så bestod det initiala skedet av deras planering att presentera ett förslag till lokalisering enligt Plan- och bygglagen. Det fanns redan en juridisk ram och även tidigare erfarenhet och därmed rutiner för att kunna hantera denna typ av ärende (Källqvist & Palm 1/4 2008). Samtidigt är kommunen oavsett vilken styrka man får genom sin government-position beroende av andra aktörer. Ett exempel på detta är att man i sitt arbete med det tidiga planarbetet också var beroende av extern kompetens i form av teknikkonsultföretaget Sweco för att genomföra en lokaliseringsstudie (Sweco 2002). På samma sätt anlätade man senare även ”juridisk spetskompetens” för att den juridiska situationen var komplicerad. Tre skäl för detta anges av stadsbyggnadskontoret. För det första hade man en ny lagstiftning ”på ingång”, detta i kombination med att anläggningen inte fanns med i gällande planer komplicerade situationen. Men även att det handlade om en ”stor komplexitet i anläggningen” gjorde att man såg ett behov av att skaffa sig externa resurser (Källqvist & Palm 1/4 2008). Detta sätt att agera kan förstås genom termerna kompetens och resurser, men även i ljuset av distinktionen mellan government/governance. Stadsbyggnadskontoret börjar här med utgångspunkt i governmentuppdraget genom den kompetens och de resurser som finns där. Att anlita spetskompetens inom juridiken blir aktuellt då det är just lagen som myndighetsutövaren stadsbyggnadskontoret har att förhålla sig till. När de saknar denna kompetens inom den egna organisationen så knyter man den till sig. Det samma gäller med hur man anlitar Sweco. Ett uppdrag som sker utifrån de befogenheter man har genom PBL. För en aktör som stadsbyggnadskontoret står governmentuppdraget som grund även om en del av ägerandet genom sina mer diffusa gränser snarare kommer att likna en governanceroll. Samtidigt skedde inte Swecos arbete frikopplat från kommunen. För att kunna presentera sin rapport var man också beroende av de resurser som redan fanns på stadsbyggnadskontoret (Sweco 2002 s.2). Det ömsesidiga beroendet mellan olika aktörer med olika resurser.

Om stadsbyggnadskontorets roll kan förstås som ett myndighetsutövande enligt en governmentroll så är det arbete som beskrivs av planeringschefen respektive näringslivschefen inte reglerat på samma sätt. Detta styckes inledande citat blir därför heller inte så kontroversiellt. Som näringslivschef är det inte myndighetsutövning Peter Sörbom ägnar sig åt. Hans uppdrag är att underlätta för etableringar av verksamheter som kan ha positiv inverkan på kommunen. Ett

uppdrag som ligger i linje med den planeringsroll som redovisats ovan och som kan förstås i ljuset av governancebegreppet.

Spridningen av funktioner mellan olika aktörer är något som är kännetecknande för governance-nätverk. Men en aktör som Lunds kommun kan inte förstås på samma sätt som andra aktörer i nätverket. Lunds kommun är en aktör med speciell position i nätverket. Genom sin formella kompetens, eller sitt mandat att hantera planfrågor blir andra aktörer beroende av kommunen och de strukturer som har att verka efter dessa reglerade former. Samtidigt är inte all kompetens samlad hos kommunen. Spridningen av kompetenser skapar på så sätt ett ömsesidigt beroende mellan de olika aktörerna. På samma sätt som kommunen sitter inne med unik kompetens så har även andra aktörer unik kompetens. Det ömsesidiga beroendet i detta nätverk blir särskilt tydligt i relationen mellan Lunds kommun och ESS-S. Där kommunen genom sitt planmonopol blir en viktig partner för ESS-S blir ESS-S också en viktig partner för Lunds kommun i stort. Med en unik fackkunskap om den avancerade forskning som ska bedrivas vid en eventuell ESS-anläggning kan inte heller Lunds kommun, oavsett om man antar en government- eller governanceroll ensamt driva frågan.

## 4 Slutsatser och reflektioner

Det kan vara på sin plats att så här avslutningsvis upprepa de frågeställningar som jag presenterade inledningsvis i uppsatsen:

- Hur hanterar en kommun planeringen kring ett megaprojekt?
- Vilka roller antar kommunen i arbetet med ett megaprojekt?
- Hur kan dessa roller förstås utifrån ett governance- respektive governmentperspektiv?

I centrum för dessa frågeställningar har Lunds kommun stått och det är utifrån detta perspektiv som jag i första hand besvarar frågeställningarna. Just ”fallet ESS i Lund” får ses som ett exempel på hur en kommuns agerande kan se ut i ett megaprojekt. På så sätt tror jag inte heller att detta resultat är generaliserbart till kommunal planering av megaprojekt i stort. Trots det tror jag att den mer generella ingången i just detta fall kan säga något om den logik som råder i megaprojekt på en kommunal nivå och på så sätt hoppas jag att denna uppsats kan bidra till att sätta ljuset på vissa intressanta aspekter av kommunal planering kring megaprojekt.

Som tidigare nämnts är de frågeställningar jag använt mig av relaterade till varandra och respektive svar är beroende av varandra. Svaret på den mer teoretiskt orienterade frågan används här för att skapa en struktur till de två inledande empiriska frågorna och besvaras på så sätt tillsammans med de empiriska frågorna.

### 4.1 Slutsatser

En kommuns agerande har i strikt mening sin grund genom lagar och förordningar. Kommunen är därför inte vilken aktör som helst, man är en aktör med makt. Genom det mandat från kommunens invånare kan kommunen handla inom de ramar som lagen ställer upp. Därför blir också hanteringen av ett megaprojekt något som har denna grund. Men det blir samtidigt tydligt att den praktiska verksamheten i en kommun måste kunna hantera de frågor som uppstår inom kommunens gränser oavsett hur tydlig denna roll är formulerad. På så sätt antar också Lunds kommun de roller som man behöver anta för att klara av uppgiften att hantera ett megaprojekt av ESS:s typ.

Olika ingångar in i den kommunala strukturen har olika sätt att förstå och därmed hantera frågan. Som ett planerande måste den hanteras genom den givna strukturen. För näringslivsenheten är den inte en fråga enligt ett government-

struktur. För om man i en government-roll både har erfarenhet och vetskap kring vad man ska göra så är de ramar som ges i governance mer otydliga. Här finns en annan känsla av att pröva sig fram för att se vad som kan göras. Från deras horisont kan megaprojektet förstås som en möjlighet att skapa förutsättningar för etableringar i kommunen. Inte bara genom en eventuell ESS-anläggning utan även som en möjlighet i stort att kommunicera vad Lund är. Från kommunledningens sida i form av planeringschefens horisont fyller den mer av interna funktioner kring den egna organisationen. I dessa två governance-strukturer är behovet av att skapa struktur större. Lagstiftningen ligger längre bort och det är svårare för en tjänsteman i denna governance-roll att hänvisa till lagstiftning för att ge stöd i agerandet. Istället blir detta lite ovissa prövande en process av lärande.

I governance-rollen befinner sig kommunen i en annan ställning än vad man gör i government-rollen. Här är kommunen mer i en beroendeställning eftersom man i sin grundstruktur saknar många av dessa kompetenser som är nödvändiga för att lösa uppgiften. Därmed inte sagt att kommunen i sin hantering av government-rollen kan klara sig på de befintliga resurserna. Megaprojektets karaktär gör att det blir nödvändigt att även i denna roll kalla in extra resurser. Situationen aktualiserar också vilka resurser som saknas inom den egna organisationen. Man kan inte heller förvänta sig att en kommun ska ha alla dessa resurser inom de egna befintliga strukturen, istället är det kanske mer en fråga om att identifiera behovet av dessa resurser och att ha förmågan att knyta dessa till sig. I ett megaprojekt blir detta extra tydligt när den egna organisationen inte klarar av att hantera projektets omfattning. Megaprojektet prövar på så sätt de yttre gränserna för den kommunala strukturen. En viktig kompetens att då ha är just förmågan att se detta behov och att dessutom ha förmågan att knyta dessa kompetenser till den egna organisationen. Genom att organisationen utsätts för de extremer som ett megaprojekt skapar så synliggörs också de ramar som finns genom governmentstrukturen. Men särskilt intressant är att megaprojekt också kan synliggöra de yttre gränserna i den kommunala verksamheten. Megaprojektets omfattning tycks flytta upp verksamheten på en högre nivå.

På så sätt kan också hanteringen av megaprojektet bli en nyckel till förändring. Genom att det inte finns någon tidigare erfarenhet eller explicit lagstöd så måste man använda de resurser som finns inom den egna strukturen, eller i vissa fall knyta sådana resurser till sig. Hanteringen av ett megaprojekt kan då sätta fokus på att man saknar resurser. Från näringslivsenhetens håll handlar det inte om resurser som är specifika för megaprojekt. Istället gör megaprojektets omfattning att de egna resurserna prövas till sitt max och eventuella resursbrister kan bli synliga. Alltså kan megaprojektet komma att fungera som en katalysator för organisationen i stort och kan spela en viktig roll för kommunen oavsett om megaprojektet blir verklighet eller inte.

Det är inte säkert att en aktör som sitter mitt i en policyprocess kan se vad denna policyprocess får för konsekvenser, inte minst när det handlar om den stora skala som megaprojekt rör sig på. Men oavsett vilken vetskap man har om konsekvenserna så ger förändringarna i sig en möjlighet att åstadkomma interna förändringar. Ovissheten blir rätt hanterad en nyckel. Ett sätt att hantera ett megaprojekt inom de traditionella ramarna är att betrakta det som en möjlighet att

förändra just dessa ramar. Megaprojektet kan på detta sätt fungera som ett incitament för förändring inom den egna organisationen.

För att kunna hantera megaprojektet måste alltså aktörerna se till att knyta kompetenser till den egna organisationen. På så kan processen blir hanterbar och på sikt kan även den egna organisationen utvecklas.

## 4.2 Avslutande reflektioner

Samtidigt som det utifrån detta fall i Lunds kommun tycks finnas gott hopp för en kommun att hantera planeringen kring ett megaprojekt så finns det fortfarande en rad frågetecken kring vilka vägar en hantering kan ta. En flexibel verksamhet löser de uppkomna problemen med de resurser som situationen kräver och om resurserna saknas så ser man till att skaffas dessa. Om kommunen som aktör vill fortsätta att ha en unik ställning är min bild att det är högst väsentligt att de olika roller som en kommun har ska kunna kombineras. Men allra viktigast är nog den roll som kommunen har utifrån sin helt unika demokratiska funktion.

För bilden av den problemlösande organisationen kompliceras av att vi har att göra med en kommun. Det är inte bara lagstiftningen som sätter gränser för vad en aktör som en kommun kan göra i hanteringen av ett megaprojekt. Som demokratiskt organ har man också en alldeles speciell roll. De folkvalda politikerna har ytterst ett ansvar mot de medborgare som finns i kommunen. Att då flytta gränserna för vad den kommunala organisationen kan göra kan tyckas lockande. Men trots allt måste medborgarna kunna behålla insynen i hur kommunen hanterar dessa frågor och hela tiden ha visshet om att kommunen med dess politiker och tjänstemän verkar för kommunens medborgares bästa. Således blir det en balansgång mellan att verka efter de ramar som medborgarna ytterst ställer upp och att, med samma medborgare i tanken, verka för att kommunen tillsammans med andra krafter kan vara en stark aktör. För varken en aktör utanför den politiska sfären eller den politiska sfären själv kan ensam hantera ett megaprojekt.



## 5 Referenser

### Tryckta källor

- Altshuler, Alan; Luberoff, David, 2003. *Mega-projects. The Changing politics of urban public investment*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press
- Alvesson, Mats; Deetz, Stanley, 2000. *Kritisk samhällsvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Dahlkvist, Mats, 1999. *Den instängda demokratin: rörelsesocialism och statsocialism i svensk arbetarrörelse*. Stockholm : Fakta info direct
- Dörfer, Ingemar, 1973. *System 37 Viggen. Arms, Technology and the Domestication of Glory*. Oslo: Universitetsförlaget
- Flyvbjerg, Bent; Bruzelius, Nils; Rothengatter, Werner, 2003. *Megaprojects and Risk. An Anatomy of Ambition*. Cambridge: Cambridge University Press
- Granberg, Mikael, 2004. *Från lokal välfärdsstat till stadspolitik. Politiska processer mellan demokrati och effektivitet: Vision Mälarstaden och Östra hemmen i Västerås*. Örebro: Örebro Studies in Political Science
- Hill, Michael, 1997. *The Policy Process in the Modern State*. Hertfordshire:Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf
- Hill, Michael; Hupe, Peter, 2002. *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*. London: SAGE Publications
- Khakee, Abdul, 2000. *Samhällsplanering*. Lund: Studentlitteratur.
- Kingdon, John W, 2003. *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Longman
- Lundquist, Lennart, 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur.
- Långberg, Johan, 2008. *Betydelsen av öppenhet, deltagande och ansvar i utformningen av megaprojekt. En analys av policyprocessen kring ESS-*

- projektet mellan 1990-2008*. Lund: Lunds universitet, Statvetenskapliga institutionen.
- Nyström, Jan, 2003. *Planeringens grunder. En översikt*. Andra upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Rhodes, R. A. W., 1996. "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies* vol. 44, s. 652-667.
- Rhodes, R. A. W., 2000 "Governance and Public Administration", s. 54-90 i Pierre, John, 2000. *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press
- Selznick, Philip, 1984. *TVA and the grass roots: a study of politics and organization*. Berkeley: University of California Press
- SOU 2007:72 *Kommunal kompetens i utveckling*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer
- Stoker, Gary, 1998. Governance as theory: five propositions, *International Science Science Journal* vol.50, nr 155, s.17-28.
- Zahariadis, Nikolaos, 2007. "The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects", s. 65-92 i Sabatier, Paul, A. 2007. *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.

## Internetkällor

- ESFRI 2003, European Strategy Forum on Research Infrastructures, "*Future Scenarios for Neutron-based Science in Europe*"  
[http://esss.se/documents/infr\\_esfri\\_wg\\_neutrons\\_report.pdf](http://esss.se/documents/infr_esfri_wg_neutrons_report.pdf) 2008-05-21
- ESS-C, European Spallation Source Council 2008. "*Guideline on how to submit an expression of interest to host the European Spallation Source*"  
[http://neutron.neutron-eu.net/FILES/site\\_selection\\_procedure.pdf](http://neutron.neutron-eu.net/FILES/site_selection_procedure.pdf) 2007-11-27
- ESS-S, ESS-Scandinavia, 2008a, "ESS Scandinavia in a nutshell"  
<http://esss.se/index.php/Vad-ar-ESS-Scandinavia-/ESS-Scandinavia-in-a-nutshell.html> 2008-05-14

- ESS-S, ESS-Scandinavia, 2008b “How much does ESS cost?”  
<http://esss.se/index.php/Vad-kostar-det-/How-much-does-it-cost.html> 2008-05-14
- ESS-S, ESS-Scandinavia, 2008c “Vad är ESS Scandinavia?”  
<http://esss.se/index.php/Vad-ar-ESS-Scandinavia-/Vad-ar-ESS-Scandinavia.html> 2008-05-14
- ESS-S, ESS-Scandinavia, 2008d “A European project”  
<http://esss.se/index.php/European-Spallation-Source-ESS/A-European-project.html> 2008-05-14
- ESS-S, ESS-Scandinavia, 2008e “Why do we need ESS?”  
<http://esss.se/index.php/European-Spallation-Source-ESS/Why-do-we-need-ESS.html> 2008-05-14
- ESS-S, ESS-Scandinavia, 2008f, ”ESS-projektets historia”  
<http://esss.se/sv/index.php/Vad-ar-European-Spallation-Source-ESS-/Historia.html> 2008-05-24
- ESS-S, ESS-Scandinavia, 2008g, “Vad är ESS-Scandinavia?”  
<http://esss.se/sv/index.php/FAQ/Vad-ar-ESS-Scandinavia.html> 2008-05-24
- ESS-S, ESS-Scandinavia, 2008h, “Organisation” <http://esss.se/sv/index.php/Vad-ar-ESS-Scandinavia-/Organisation.html> 2008-05-24
- FMKK, Folkkampanjen mot kärnkraft-kärnvapen, 2008.  
<http://www.folkkampanjen.se/essinfo.html> 2008-05-23
- Handelskammarens rapport nr 5 2006, Sydsvenska Industri- och Handelskammaren, 2006. *European Spallation Source (ESS) – En möjlighet för Sverige!*  
[http://www.skane.se/Public/RU/Bilder/ESS/European%20Spallation%20Source%20\(ESS\),%20Handelskammarens%20rapport%20nr%205%202006.pdf](http://www.skane.se/Public/RU/Bilder/ESS/European%20Spallation%20Source%20(ESS),%20Handelskammarens%20rapport%20nr%205%202006.pdf)  
2008-05-23
- ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier, 2005. *Lokalisering av ESS i Lund. Bedömning av långsiktiga tillväxteffekter.*  
<http://www.skane.se/Public/RU/Bilder/ESS/Lokalisering%20av%20ESS%20i%20Lund,%20ITPS.pdf> 2008-05-23
- Lund.se 2008a, ”Staben – Välkommen till kommunkontret, stabens hemsida!”  
[http://www.lund.se/templates/Page\\_423.aspx](http://www.lund.se/templates/Page_423.aspx) 2008-05-23
- Lund.se 2008b, ”Näringsliv & arbetsmarknad, Marknadsföring, Lund – Idéernas stad!” [http://www.lund.se/templates/Page\\_35009.aspx](http://www.lund.se/templates/Page_35009.aspx) 2008-05-25

Lund NE, Lund North East 2008.

<http://www.lundne.se/Templates/intro.aspx?pageId=43> 2008-05-23

Lunds Naturskyddsförening 2004. *Stoppa ESS-anläggningen i Lund: Motion till SNF:s riksstämma 2004.*

<http://www.lundabygden.snf.se/DOKUMENT/E0119STOPPAESSILUND.htm> 2008-05-21

Region Skåne 2008, ”Effekter på regional utveckling vid etablering av ESS”

<http://www.skane.se/templates/Page.aspx?id=210747> 2008-05-23

SDS, Sydsvenska Dagbladet, 14/10 2007, ”ESS- så funkar det”

[http://sdsmedia.sydsvenskan.se/archive/00097/ess700\\_97766a.jpg](http://sdsmedia.sydsvenskan.se/archive/00097/ess700_97766a.jpg) 2008-05-16

SWECO 2002, “*ESS-rapport*”, SWECO FFNS Arkitekter AB Uppdragsnummer 3830363. Malmö: 2002-03-11

[http://www.folkrorelser.nu/barsebacksoffensiv/ess/ESS\\_rapport\\_sv.pdf](http://www.folkrorelser.nu/barsebacksoffensiv/ess/ESS_rapport_sv.pdf) 2008-05-24

Utvecklingsprogram, Lunds kommun 2006

<http://www.lund.se/upload/Kommunkontoret/Ledning/Utvecklingsprogram-uppdatering-0609.pdf> 2008-02-10

## Övriga källor

Hansson, Matts. Planeringschef, Kommunkontoret, Lunds kommun. Intervju, Lund 29/2-08.

Källqvist, Christer. Programarkitekt, Stadsbyggnadskontoret, Lunds kommun. Intervju, Lund 1/4-08.

Palm, Fredric. Planarkitekt (Brunnshög), Stadsbyggnadskontoret, Lunds kommun. Intervju, Lund 1/4-08.

PBL, Plan- och bygglagen (SFS 1987:10)

Sörbom, Peter. Näringslivschef, Kommunkontoret, Lunds kommun. Intervju, Lund 25/4-08.

# 6 Bilagor

## 6.1 Intervjuguide 1

### *Planeringschef Matts Hansson*

HUR skulle du beskriva Lunds Kommuns roll i arbetet med att få hit ESS?

ORGANISATION:

VAR/VEM hanterar frågor kring ESS,  
Sektorsindelning eller samlat centralt?

OLIKA personer/sektorer över tid? VARFÖR? KONSEKVENSER?

VEM representerar Lunds kommun i olika organ som är kopplade till ESS?

HUR väl rustat är LK för uppgiften?

Uttalad STRATEGI? Offentlig?

BESLUT

NÄR dök frågan upp hos Lunds kommun första gången? Och hos vem?

VAD är beslutat?

VAD ska beslutas närmast?

VAD är beslutat om HUR frågan skall hanteras? NÄR beslutades detta?

VISION/PLANERING

HUR förhåller sig planeringen av en ESS-anläggning till befintliga planer?

Översiktsplan/detaljplan, när? Brunnshög, Lund NE

VILKA problem el. potentiella konflikter finns?

(planera för något som inte är beslutat?)

INSYN?

FÖRANKRING/DIALOG? konsekvenser för framgång?

EFFEKTIVITET/DEMOKRATI?

Vem ansvarar för att demokratiska aspekter tillgodoses? Vilket ansvar har LK för att det är en demokratisk process? (särskilt med så många olika aktörer) Hur väl gör man detta?

VAD är avgörande för att Lund skall stå som värd för ESS? Den viktigaste faktorn?

HUR ser den ideala processen ut? Vilka värden bär den på?

## 6.2 Intervjuguide 2

*Programarkitekt Christer Källqvist*  
*Planarkitekt Fredric Palm*

Hur skulle du beskriva stadsbyggnadskontorets roll i processen kring ESS?

När dök frågan upp hos stadsbyggnadskontoret första gången och varifrån kom frågan då?

Vilka konsekvenser hade den första hanteringen av frågan för hur arbetet kom att fortsätta?

Hur såg man då på ESS-anläggningen, vilken förförståelse hade man?

Har synen på ESS-anläggningen ändrats över tid?

Hur väl rustat bedömer du att Lunds kommun är för att hantera den planeringen kring ett så stort projekt som ESS? (har man de nödvändiga kompetenserna i form av erfarenheter, kontakter, resurser etc. )

För/nackdelar med att processen ser ut som den gör?

Hur hanterar man att man har att planera för något som inte är beslutat och kanske inte ens blir av?

## 6.3 Intervjuguide 3

*Näringslivschef Peter Sörbom*

Hur skulle du beskriva Lunds kommuns roll i arbetet med att få hit ESS?

När dök frågan upp hos Lunds kommun första gången?

Var ifrån kom initiativet och vem inom kommunen hanterade det?

Hur såg man då på ESS-anläggningen, vilken förförståelse hade man?

Har synen på ESS-anläggningen ändrats över tid?

Hur väl rustat bedömer du att Lunds kommun är för att hantera den administrativa planeringen kring ett så stort projekt som ESS? (har man t.ex. de nödvändiga

kompetenserna i form av erfarenheter, kontakter, resurser etc. och hur agerar man om man inte har det)

För/nackdelar med att processen ser ut som den gör?

Hur ser den ideala processen ut?

Hur hanterar man att man har att planera för något som inte är beslutat och kanske inte blir av?

Vilka är de viktigaste insatserna Lunds kommun kan göra för att få anläggningen till Lund?