



Gränslös handel?

En fallstudie om aktörers perspektiv på gränshandeln i Strömstads kommun och deras inflytande på dess utveckling

Jimmy Magnusson

Masterarbete 30 hp
Masterprogrammet för fysisk planering

Blekinge Tekniska Högskola

2024-01-11



Författare: Jimmy Magnusson

Titel: Gränslös handel? En fallstudie om aktörers perspektiv på gränshandeln i Strömstads kommun och deras inflytande på dess utveckling

.....

Handledare: Jimmie Andersén

Examinator: Sabrina Fredin

Blekinge Tekniska Högskola: Institutionen för fysisk planering

Program: Masterprogrammet i fysisk planering

Kurs: FM2531 Masterarbete i fysisk planering

Nivå: Avancerad

Omfattning: 30 hp

Utgivningsort: Karlskrona

Datum: 2024-01-19

Sammanfattning

En av de största nutida utmaningarna inom samhällsplaneringen är hur lokala intressen och mål om tillväxt ska balanseras i förhållande till gränsöverskridande hänsynstaganden och nationella och globala klimat- och miljömål. Hur tungt väger det egna intresset jämfört med omvärldens? Detta är av stor betydelse i samhällsplaneringen eftersom alla frågor är lokala någonstans.

I Sverige har kommunerna ett stort utrymme att själva bestämma inriktningen för den fysiska planeringen. Det finns också forskning som tyder på att kommuner i första hand beaktar lokala perspektiv i planeringen, åtminstone vad gäller miljöfrågor. Denna potentiella motsättning innebär en risk för att kommunerna agerar inom den fysiska planeringen på ett sätt som innebär att icke-lokala och nationella intressen inte får genomslag.

Mot denna bakgrund är det av stor vikt att kartlägga det svenska planeringssystemet för att identifiera eventuella svagheter inom det. För att undersöka denna fråga utgår uppsatsen från ett diskursteoretiskt perspektiv där uttalanden från de aktörer som har medverkat i planeringsprocessen för utökad gränshandel i Strömstad analyseras och deras inflytande över den beskrivs. Syftet med uppsatsen är att undersöka hur olika perspektiv på gränshandel har format dess utveckling och att beskriva vilket utrymme olika aktörer har haft till att delta och forma planeringsprocessen. Ansatsen är bred och täcker in aspekter inom både ekonomi, politik och miljö för att fånga hur dessa påverkar varandra och formar planeringsresultatet.

Undersökningen har utformats som en fallstudie över planeringsprocessen för en ny fördjupad översiktsplan för Nordby-Svinesund i Strömstad åren 2009–2018. Empirin har samlats genom en dokumentstudie över översiktsplaneprocessen som omfattar alla offentliga handlingar som hör till ärendet och den videoupptagning över kommunfullmäktigedebatten där förslaget antas. Materialet har analyserats i två delar som beskriver planeringsprocessen och aktörernas perspektiv. Analysen av planeringsprocessen tar sin utgång i Nyström och Tonells användning av beställar-utförarmodellen inom planeringen och aktörsperspektiven ur kategorier utformade med grund i befintlig forskning kring gränshandel.

Studien visar att kommunens fördjupade översiktsplaneringsprocess präglas av ett informellt samarbete med det näringsliv inom gränshandeln som får gagn av förslaget. De företag som inte medges utvecklingsområden inkluderas inte i det informella samarbetet. Det näringsliv som inkluderas bekostar delar av underlaget till den fördjupade översiktsplanen och förväntas bekosta åtgärder inom trafiknätet i dialog med Trafikverket. Studien tyder på en beställar-utförarmodell i linje med äldre tankar inom New Public Management där det offentliga drar nytta av privata företag för att bekosta arbete som tidigare utgjort offentliga utgifter. Denna förändring kan beskrivas som att det har skett en **detaljplanisering** av översiktsplaneprocessen där arbetet får en karaktär av ett samarbete mellan den sökande (exploatör) och offentlighet (planmyndighet).

Inom aktörsperspektiven är det vanligast förekommande perspektivet att gränshandeln innebär en nytta för Strömstads arbetsmarknad och att övergripande frågor om klimatförändringar är för stora frågor för en kommun att hantera själv. Kommunen har beskrivit denna motsättning i sitt förslag och konstaterar att det inte bidrar till en hållbar utveckling och motverkar flera miljömål, men antar trots detta förslaget. Länsstyrelsen är inledningsvis negativ till förslaget men ändrar inställning senare i processen trots en oförändrad utformning. Norska offentliga aktörer ges få möjligheter till att delta och deras frågeställningar får ett litet utrymme i planeringsprocessen. Aktörsperspektiven visar att det finns en stor risk att hållbarhetsmålen inte får genomslag i praktiken på grund av att kommuner prioriterar den egna utvecklingen.

Nyckelord: Fysisk planering, gränshandel, strategisk planering, översiktsplan

Innehållsförteckning

Innehåll

1. Introduktion.....	1
1.1 Bakgrund.....	1
1.2. Problemformulering	1
1.3. Syfte.....	2
1.4. Forskningsfrågor	2
1.5. Definitioner av begrepp	2
1.6. Disposition och presentation av fall	3
2. Forskningsöversikt.....	4
2.1. Inledning.....	4
2.2. Gränshandel.....	4
2.2.1. Ekonomiska studier.....	4
2.2.2. Sociala studier	5
2.2.3. Politiska studier	7
2.2.4. Miljö- och klimatstudier.....	8
2.3. Sammanfattning av forskningsöversikten	8
3. Teoretiska utgångspunkter.....	9
3.1. Inledning.....	9
3.2. Diskursanalys	9
3.2.1. Diskursteori.....	9
3.3. Beställar-utförarmodellen i planeringen	10
4. Metod och forskningsdesign	12
4.1. Forskningsstrategi.....	12
4.1.1. Valet av fallstudie som forskningsmetod	12
4.1.2. Presentation av fallet	12
4.1.3. Metodkritik.....	13
4.2. Forskningsmetod.....	14
4.2.1. Dokumentstudier som insamlingsmetod	14
4.2.2. Kategorier av dokument i uppsatsen	15
4.3.3. Analysmetod	16
4.3. Operationalisering av teori och forskning.....	18
4.3.1. Beställar-utförarmodellen som kategoriseringsbegrepp.....	18
4.3.2. Perspektiv på gränshandel	19
5. Presentation av fallet.....	20
5.1. Beskrivning av gränshandeln i Strömstads kommun och det geografiska närområdet	20
5.2. De svenska och norska planeringssystemen	21

5.2.1.	Norges och Sveriges administrativa indelning.....	21
5.2.2.	Det svenska planeringssystemet	22
5.2.3.	Det norska planeringssystemet.....	23
5.3.	Den fördjupade översiktsplanen för Nordby-Svinesund: en planprocess 2009–2018	24
5.3.1.	Översiktsplaner 2002 och 2013	24
5.3.2.	FÖP Hogdalsnäset (2003)	25
5.3.3.	FÖP Nordby – Svinesund.....	25
5.3.4.	Politiskt styre under planeringsprocessen	26
6.	Undersökning.....	28
6.1.	Beställare och utförare i planeringsprocessen	28
6.1.1.	Förslagets ursprung och resultat.....	28
6.1.2.	Deltagare i planeringsprocessen	29
6.1.3.	Kravställare i planeringsprocessen	30
6.1.4.	Tolkning beställare och utförare i planeringsprocessen	31
6.2.	Undersökning av aktörsperspektiv	32
6.2.1.	Kommunens förslag – den sammanvägda bilden.....	32
6.2.2.	Kommunens förvaltningsorganisation	35
6.2.3.	Politiska aktörer.....	36
6.2.4.	Svenska statliga myndigheter.....	41
6.2.5.	Norska (offentliga) aktörer.....	45
6.2.6.	Näringslivet inom gränshandeln.....	48
7.	Slutsatser	50
7.1.	Beställar-utförarmodellen i planeringsprocessen	50
7.2.	Aktörsperspektiv i planeringsprocessen	51
7.3.	Gränshandelns diskursiva uppbyggnad	53
7.4.	Avslutande reflektioner	55
7.5.	Förslag på vidare forskning	56
	Källförteckning	57
	Bilagor	60

1. Introduktion

1.1 Bakgrund

Handel av varor mellan människor har varit en självklar del av samhället under största delen av mänsklighetens historia. Även för flera årtusenden sedan gav långväga handelsvägar konsumenter tillgång till siden, porslin, te, smycken, konstverk och andra varor, vissa från en annan kontinent. Samtidigt har slutkonsumenten över lag haft liten rörlighet; historiskt lämnade de flesta människor i stort sett inte det område där de föddes.

I och med teknikens utveckling under framför allt 1900-talet har människors resande förändrats och med det även vårt handelsmönster. Även idag sker de flesta inköp i vår närhet, även om vi troligen uppfattar vad som är vår närhet annorlunda än vad som var fallet för något århundrade sedan. Det nya resandet har dock ökat valmöjligheterna för många människor. Hur långt är det värt att åka för ett lägre pris? Är resan ens i första hand till för att köpa varor som behövs för överlevnaden, eller kanske mer av en upplevelse för att roas, konsumera eller umgås?

Hur de förändrade resmönstren under 1900-talet, starkast kopplat till bilismens utveckling, har påverkat städernas utveckling har studerats på många sätt. Ett fenomen som har studerats utförligt är framväxten av externhandel utanför de traditionella stadskärnorna. Ett besläktat fenomen till detta som inte har studerats lika utförligt är utvecklingen av gränshandel som också drar nytta av konsumenternas ökade rörlighet. Gränshandelns särprägel och omfattning ger möjlighet till att studera frågor som kan skilja sig från och vara mer svårupptäckta i vanlig externhandel och kan belysa svårigheter som uppstår när planeringen innebär konsekvenser utanför den stat som har satt upp lagstiftningen för planeringsprocessen.

Denna studie fokuserar på planeringsprocessen för att möjliggöra etableringen av ytterligare gränshandel i en kommun där sådan redan finns i stor omfattning. Att studera utökningen av gränshandeln ger en möjlighet att undersöka hur den definieras av de aktörer som medverkar. Vilka perspektiv på gränshandeln förekommer och vilka av dessa dominerar i planeringsprocessen? Genom att undersöka perspektiven kan diskussionen belysa hur vissa aktörers agerande kan förstås även om det försvårar uppfyllelsen av globala hållbarhetsmål.

1.2. Problemformulering

En av de största nutida utmaningarna inom samhällsplaneringen är hur lokala intressen och mål om tillväxt ska balanseras i förhållande till gränsöverskridande hänsynstaganden och nationella och globala klimat- och miljömål. Hur tungt väger det egna intresset jämfört med omvärldens? Detta är av stor betydelse i samhällsplaneringen eftersom alla frågor är lokala någonstans.

Frågan om det lokala kontra det gränsöverskridande perspektivet är av särskilt stor betydelse i Sverige eftersom en stor del av makten inom planeringen ligger i kommunernas händer. Kommunerna är i sig lokala enheter som täcker hela landets yta. Inom miljöfrågor har till exempel Gertrud Alirani (2020, s. 218) sett tecken på att hänsyn i miljöfrågor i kommunal planering främst beaktas i förhållande till lokala konsekvenser.

Motsättningarna mellan dessa lokala och icke-lokala perspektiv kan innebära en risk för att de gränsöverskridande (i att frågan har genomslag utanför kommunen, dvs är icke-lokal) och nationella intressena inte får genomslag i den kommunala planeringen. Detta kan i sin tur innebära att nationella och globala samhällsmål inte får genomslag utan stannar vid att vara just mål. Kommunerna har också ett egenintresse ur ett ekonomiskt perspektiv av ökad tillväxt lokalt som ytterligare kan bidra till denna motsättning.

Inom detaljplanering finns två tydliga motviker till det kommunala egenintresset. Dessa är dels beröras möjlighet att överklaga kommunens antagandebeslut och dels Länsstyrelsens prövningsgrunder med möjlighet att upphäva antagandebeslutet på vissa grunder. Dessa motviker saknas dock inom den kommunala översiktsplaneringen, vilket gör den till ett tacksamt område för att studera hur intressenter i planeringen samspelar och formar den.

För att förstå hur kommunen agerar som planeringsmyndighet krävs ett brett perspektiv som studerar flera aspekter av planeringen såsom ekonomi, klimat och miljö. Genom att studera vilka aktörer som har format planeringsprocessen och vilka av de ekonomiska, politiska och miljömässiga perspektiven som har förekommit hos dessa kan brister inom planeringssystemet avslöjas och frågan om en hållbar utveckling får genomslag i praktiken besvaras. Först när denna kunskap finns kan frågan om nationella mål och gränsoverskridande hänsyn får tillräckligt stort genomslag i den svenska planeringen besvaras.

1.3. Syfte

Syftet med uppsatsen är att undersöka hur olika perspektiv på gränshandel har format dess utveckling. I uppsatsen diskuteras planeringsprocessen utifrån en beställar-utförarmodell för att beskriva vilket utrymme olika aktörer har haft till att delta i den och deras perspektiv på gränshandeln analyseras.

1.4. Forskningsfrågor

Utifrån uppsatsens problemformulering och syfte har två övergripande forskningsfrågor formulerats:

1. Vad kan aktörernas deltagande i planeringen berätta om deras inflytande över gränshandelns utveckling utifrån ett beställar-utförarperspektiv?
2. Vilka perspektiv på gränshandeln förekommer hos de aktörer som medverkar i planeringen när gränshandelns omfattning utökas?

1.5. Definitioner av begrepp

Fylke	Administrativ enhet i Norge. Motsvarar ungefär ett svenskt län.
Fylkesmannen	En myndighet i Norge. Motsvarar ungefär de svenska Länsstyrelserna. Även titeln på myndighetens chefer över de olika geografiska delområdena som omfattar fylkena.
FÖP	Fördjupad översiktsplan (ett tillägg till den kommunala översiktsplanen med en mer detaljerad utformning)
Hogdal	Ett område (bland annat en socken) i Strömstads kommun nära den norska gränsen där bland annat handelsområdena Nordby och Svinesund är belägna.
Nordby-Svinesund	Två närliggande områden med var sin handelsplats inriktad mot gränshandel belägna 5 km och 1 km från den norska gränsen i Strömstads kommun. De två handelsområdena som har givit namn till kommunens nya FÖP.
Punktskatt	En skatt riktad mot en specifik vara eller ingrediens som ökar priset på den, till exempel på socker och livsmedel (kött) i Norge.

1.6. Disposition och presentation av fall

Uppsatsen består av sju kapitel vars syften beskrivs här. Efter detta inledande kapitel följer en forskningsöversikt där jag introducerar tidigare svensk och internationell forskning om gränshandel och om vilka parter som har initiativet i planeringen utifrån ett beställar-utförarperspektiv. I kapitel tre följer de teoretiska utgångspunkter som ligger till grund för uppsatsens analytiska verktyg. I kapitel fyra redovisas forskningsdesignen och den forskning som har introducerats omsätts till de analytiska verktyg som kommer att appliceras på fallet.

I kapitel fem introduceras det fall som ska studeras i uppsatsen. Fallet är den kommunala planeringsprocessen i Strömstads kommun för att ta fram en ny fördjupad översiktsplan för Nordby-Svinesund 2009–2018. I den fördjupade översiktsplanen möjliggörs en ungefärlig fördubbling av gränshandeln i kommunen. I kapitlet redovisas också det legala ramverk – planeringsprocesserna i Sverige och Norge – och de lokala omständigheter som behövs för att ge kontext till de uttalanden som görs av aktörerna i det valda fallet.

Kapitel sex består av datainsamling och analys av fallet med de verktyg som har presenterats i kapitel fyra. I kapitel sju besvaras forskningsfrågorna och en diskussion förs om vilka slutsatser och nya frågor som har framkommit av uppsatsen.

2. Forskningsöversikt

2.1. Inledning

Detta kapitel består till huvuddelen av en sammanfattning av tidigare forskning kring gränshandel. Syftet med kapitlet är att introducera läsaren till olika aspekter av gränshandeln för att skapa en bred bild av på vilka sätt den formar samhället. Forskningen har delats in i olika kategorier som jag har formulerat själv. Syftet med denna indelning är att beskriva de huvudsakliga inriktningarna som har förekommit i forskningen och att öka läsarens möjlighet att få översikt över texten. Jag kommer i kapitel fyra att operationalisera dessa indelningar till kategorier som kommer att tillämpas på det empiriska materialet.

2.2. Gränshandel

Gränshandel är ett brett begrepp som har studerats i många vida skilda kontexter både geografiskt och historiskt. Som historiskt exempel har Lars Linge (1969) studerat hur befolkningen i södra Sverige under 1600-talet hade enklare tillgång till varor som producerades i danska Skåne och Blekinge än motsvarande svenska varor och hur detta bekämpades av Vasaregimens ekonomiska politik. Geografiskt har gränshandel studerats i allt från Nigeria-Benin (Fadahunsi & Rosa 2002) till Kina-Vietnam (Womack 1994). Gränshandel kan också ske vid gränser som inte är mellan nationalstater, som till exempel amerikanska delstatsgränser.

Bredden av betydelser som begreppet gränshandel kan ges medför ett behov av att definiera vad som avses med begreppet i den här uppsatsen. Här gör jag en skillnad på *handel som sker vid gränsen* och *gränshandel*. Denna distinktion framträder inte genomgående i forskningen utan är snarare ett försök att kategorisera den utifrån vad som har studerats.

Många människor bor i närheten av gränser som är mer eller mindre öppna och möjliggör för ett lokalt utbyte över gränsen. Detta lokala utbyte över en mer eller mindre fast gräns är vad jag avser med *handel som sker vid gränsen*. Med begreppet *gränshandel* avser jag handel vars utgångspunkt är att dra nytta av de olika förutsättningar gränsen medför på vardera sida om den för att uppnå en konkurrensmässig fördel. En givande liknelse kan göras med en lättare omtolkning av begreppet gränsparadoxen som bland annat van der Velde och Spierings (2010, s. 191) beskriver: gränshandeln är paradoxalt beroende av skillnaden gränsen innebär och av gränsens tillintetgörande för kundernas passage över den.

Forskningsöversikten i detta kapitel har begränsats i både geografi och tid. Geografiskt har översikten begränsats till höginkomstländer, vilket enligt Världsbankens definition innebär en bruttonationalinkomst som är högre än 13 845 dollar per invånare (Världsbanken 2023). Detta urval har gjorts för att fånga in länder som är så lika det fall som ska studeras som möjligt i de faktorer som påverkar gränshandeln. Tidsmässigt har översikten avgränsats till forskning genomförd över dessa länder från 1970 framåt. Inom denna tid finns en stor mängd forskning och den forskning som faller utanför ramen har en svagare tillämpbarhet på det fall som ska studeras.

2.2.1. Ekonomiska studier

Ett av de mer studerade områdena inom forskningen kring gränshandels ekonomi. Det handlar bland annat om studier av hur gränshandeln kan skapa tillväxt i en region, konsumentbeteende och om gränshandels effekter på utbudet i konsumenternas hemområden.

En grundläggande fråga är om gränsen skapar eller begränsar tillväxt. En gräns mellan länder utgör som utgångspunkt någon slags barriär som kan vara mer eller mindre porös i form av handelsavtal, förbund och liknande. Spolaore och Wacziarg (2005, s. 334) beskriver att nationalstatsgränser kan begränsa handelsflöden men också att en öppenhet kan bidra med ekonomisk tillväxt. I sin studie gör Spolaore och Wacziarg en undersökning av fiktiva sammanslagningar mellan länder och hur dessa teoretiskt påverkar handelns bidrag

till tillväxt. Av 123 studerade sammanslagningar medför 92 fall en ökad tillväxt för ett av de två länderna och minskad för det andra, och i 17 fall till minskad tillväxt för båda parter (ibid, s. 379). Författarnas slutsats är att de flesta länder skulle tjäna på en djupare ekonomisk integration med sina grannar men inte på en fullständig sammanslagning (ibid, s. 380).

Inom forskningen förekommer begreppen outshopping och läckage. Med outshopping avses att konsumenter handlar utanför sitt lokalområde (LaForge i Sullivan och Savitt, 1997, s. 351). Konsekvensen av outshopping är försämrade ekonomiska förutsättningar för handel i lokalområdet. Sullivan och Savitt lyfter flera socioekonomiska faktorer som beskriver outshoppingens demografi, som till exempel bilinnehav, inkomst och ålder (Sullivan & Savitt, 1997, s. 354). Begreppet används i svensk forskning oftast översatt.

Om begreppet outshopping i första hand tar sikte på konsumenten kan begreppet läckage i större utsträckning sägas beskriva den förlust av köpkraft som uppstår i ett område när konsumenten handlar någon annan stans. Chalmers et al (2012, s. 109) beskriver detta utflöde av köpkraft som en begränsande faktor för potentiell tillväxt i det påverkade området likväl som en svårighet för mindre samhällen att behålla sitt serviceutbud. Begreppen outshopping och läckage förekommer inom både forskning om handel och gränshandel.

På en mer lokal nivå, både i förhållande till fallet Strömstad och gränsområdets storlek, har Svante Karlsson (2011) studerat två gränskommuner i Värmland. I studien beskrivs gränshandelns betydelse för sysselsättningen i den strukturella omvandling som kommunerna har genomgått från en ekonomi baserad i produktionsindustri. Enligt Karlsson är gränshandeln sårbar mot bakgrund i bristande lokal påverkansmöjlighet för det institutionella ramverk som har möjliggjort den. Handelen har därför kommit att präglas av en slags permanent tillfällighet med en svag vilja från affärsmän och fastighetsägare att göra större investeringar (ibid, s. 20). Karlsson konstaterar att en omfattande förskjutning av sysselsättningen från basindustrier till gränshandel har skett till en exceptionell grad, men att denna arbetskraft inte har bestått av en direkt förflyttning mellan sektorerna. Enligt Karlsson är en stor brist i gränshandelns funktion som motorer för hållbar lokal ekonomisk tillväxt avsaknaden av ett lokalt skapande av kunskap i företagen, vilket innebär att verksamheten lätt kan flyttas om förhållandena förändras (ibid, s. 26).

2.2.2. Sociala studier

Forskningen om gränshandelns sociala aspekter är ofta sammankopplade med beskrivningar om gränshandelns ekonomi. Studier om konsumenternas shoppingbeteende kan till exempel ha som målsättning att kartlägga deras värderingar och drivkrafter för att handla eller hur gränshandeln påverkar deras liv.

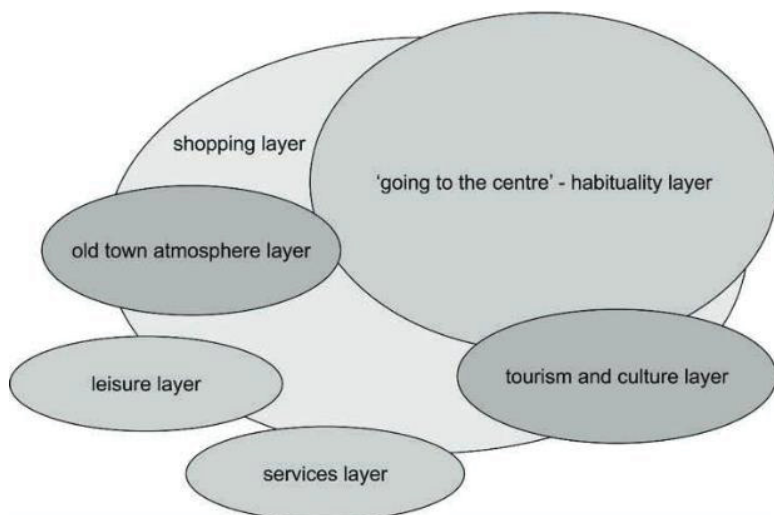
En fråga som berördes i inledningen av detta kapitel var om gränshandeln (och handel i stort) är främst en handels- eller en upplevelseresa. I ett brett perspektiv går det då att fråga sig om gränsen, likt för de ekonomiska frågorna ovan, är ett hinder eller ett incitament. Dallen J. Timothy (1995) beskriver att gränser kan innebära ett filter eller barriär för turism som kan påverka turistområdets utveckling. Som exempel ger Timothy bland annat gränsen mellan Israel och dess arabiska grannländer (ibid, s. 527). Timothy lyfter dock också fram att gränsen i sig kan vara ett turistmål till följd av skillnaden besökaren upplever att gränsen skapar. För Timothy kan denna attraktion både utgöras av skillnader i hur samhällena upplevs och av monument och symboler, som till exempel Tre riksröset eller resterna av Berlinmuren (ibid, s. 527-528).

En vidareutveckling av Timothys resonemang med en snävare inriktning mot gränshandel har gjorts av van der Velde och Spierings (2010) i deras studie av gränshandeln mellan Tyskland och Nederländerna. Författarna väljer här att inte göra en tydlig distinktion mellan de som handlar för handlandets eller upplevelsens skull utan argumenterar för att båda fenomenen kan verka samtidigt hos konsumenten (ibid, s. 193). De beskriver dessa konsumenter med begreppet *mobile shoppers* där jakten på nya upplevelser är en del av drivkraften (ibid, s. 193). För att beskriva vilka miljöer som lockar dessa mobile shoppers har van der Velde och Spierings utvecklat begreppet "bandwidth of unfamiliarity", enkelt översatt det okändas

spelutrymme, vars främsta funktion är att fånga att miljöerna konsumenterna besöker behöver vara tillräckligt olika för att locka dem men samtidigt så pass lika att de inte avskräcks från dem (ibid, s. 195).

En intressant aspekt i van der Velde och Spierings forskning är att varken samhället eller konsumenten är statiska fenomen. Vad som är bekant och obekant för konsumenter kan förändras med politisk, ekonomisk och sociokulturell utveckling, men också av annonskampanjer och det enkla faktum att konsumenten blir bekant med besöksmålet och därmed minskar sin obekänthet med det. Detta kan i sig leda till en ”överbekänthet” med destinationen som gör att konsumenten istället väljer att handla i sitt närområde (van der Velde & Spierings, s. 202).

En ytterligare vidareutveckling av både Timothy och van der Velde och Spierings resonemang har gjorts av Ramsey et al (2019) i deras studie av gränshandeln mellan Schweiz och Tyskland. Ramsey et al visar på samma flertydighet i konsumenternas skäl för att resa över gränsen som van der Velde och Spierings berör, med 70 % av respondenterna som anger handel som skäl för resan och 49 % att besöka staden (ibid, s. 12). I sin studie lanserar de en modell de kallar för ”Multi-layered space/Destination Experience of Cross-Border Shopping”. Syftet med denna modell är att illustrera de mångbottnade upplevelser, inklusive handel som avkoppling, tjänster, atmosfär och kulturella upplevelser som ingår i den gränsöverskridande turismen. Modellen bygger på ett antal ”lager” som samexisterar för att beskriva de olika drivkrafterna (ibid, s. 12–13).



Ramsey et als Multi-Layered Space/Destination Experience of Cross-Border Shopping applicerat på deras fall Konstanz-Kreuzlingen (Ramsey et al 2019, s. 13).

En annan typ av studier med en social aspekt är mer socioekonomiska undersökningar grundat i folkhälsa. I en rapport för Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering studerar Johansson, Pekkarinen och Verho (Johansson et al 2013) effekterna av en sänkt alkoholskatt i Finland på hälsa och produktivitet för privatpersoner i Sverige. Författarna argumenterar för att det hälsomässiga perspektivet är av betydelse eftersom debatten huvudsakligen har fokuserat på effekter av skatteintäkter, och att det är viktigt att känna till de externaliteter som gränshandeln ger upphov till för att kunna förstå dess konsekvenser (ibid, s. 16).

Johansson et al finner statistiskt säkerställda effekter på ökad sjukfrånvaro i den svenska regionen nära den finska gränsen (Johansson et al 2013, s. 17). Deras resultat varierar inte särskilt mycket med ålder eller utbildning, men däremot med inkomst då ökningen av sjukfrånvaro var störst för dem med en inkomst över medianinkomsten. Enligt författarna korrelerar detta med DeCicca m fl. som visat att gränshandel är positivt korrelerat med utbildning och inkomst (ibid, s. 16).

2.2.3. Politiska studier

För att detta avsnitt inte ska bli för allomfattande har jag med politiska studier avgränsat mig till forskning som intresserar sig för hur det politiska beslutsutrymmet förhåller sig till gränshandel. Forskningen om samma fenomen i förhållande till handel är långt mer omfattande och rymmer inte i denna uppsats.

Studier med en politisk inriktning tar ofta ett brett grepp för att analysera gränshandeln. Ett exempel på detta är Room och Wests (1998) studie av alkoholhandel vid den amerikansk-kanadensiska gränsen. Room och West studerar gränshandelns ekonomiska omfattning, sociala konsekvenser för olika samhällsgrupper, förekomst av smuggling och frihandelsavtal, skillnad i åldersgränser med mera för att kunna resonera om möjliga politiska åtgärder. Room och Wests slutsats är att det finns åtgärder som kan få stor effekt på de upplevda samhällsproblemen men att flera av dem är politisk svår genomförda eller orealistiska (ibid, s. 84–85).

Ett liknande grepp återfinns i Milford et al (2012) omfattande studie av norska konsumenters gränshandel. Även i denna undersökning läggs stor möda på att reda ut i vilken utsträckning olika medborgare åker på gränshandel, hur omfattande den är ekonomiskt och för vilka typer av varor, förekomsten av smuggling och möjliga drivkrafter bakom den. Milford et al slutsats är att Norge är det europeiska land vars befolkning gränshandlar mest och att detta till stor del beror på strukturella frågor – ett högt löneläge, lång landsgräns och en stor del av befolkningen som bor nära denna landsgräns. Stora förändringar har dock skett med de köpcenter som har byggts vid gränsen på den svenska sidan och förbättrade förbindelser (ibid, s. 43).

Även Milford och medförfattarna resonerar om ett flertal åtgärder som kan innebära en reduktion av gränshandelns omfattning. Som förslag tar de bland annat upp möjligheten till att reducera införselkvoten för alkohol, men bedömer detta som politiskt orealistiskt. Som mer effektiva åtgärder lyfts istället fram en sänkning av prisnivåerna i Norge genom reducerade punktskatter. Något som är särskilt intressant är att Milford et al även lyfter upplevelsedelen av handeln och frågar sig om det saknas liknande handelsupplevelser på den norska marknaden (Milford et al 2012, s. 44).

En fråga som får stor uppmärksamhet i dessa studier är till vilken grad en stat har möjlighet att kontrollera utvecklingen av gränshandel, särskilt i marknader där gränserna är relativt öppna som i till exempel den Europeiska unionen. Jenny Cisneros Örnberg och Hildigunnur Ólafsdóttir observerar i sin artikel *Hur sälja alkohol – Nordiska alkoholmonopol i tid av förändring* att de nordiska länderna genom sitt inträde i EU och EES har tvingats avveckla sitt monopol på import och export av alkohol (Cisneros Örnberg & Ólafsdóttir 2007, s. 372).

Cisneros Örnberg och Ólafsdóttir konstaterar att ingen allmän skatteharmonisering än har ägt rum i EU trots en lång historia av försök, men att trenden går mot en lägre skattenivå för alkohol i de traditionella högskatteländerna (Cisneros Örnberg & Ólafsdóttir 2007, s. 384). Författarnas slutsats är att inträdet i EU skapade ett ökat tryck för skattesänkningar så att monopolens marknadsandelar inte skulle öka allt för mycket (ibid, s. 390). Det bör dock påpekas att Cisneros Örnbergs och Ólafsdóttirs undersökning av alkoholmonopolens utveckling är betydligt bredare än att enbart beröra EU-inträdet och alkoholskatten.

En mer utförlig undersökning av handlingsutrymmet länder inom EU har över sin skattepolitik har gjorts av Fitz Gerald et al (1995). I sin rapport sammanställer Fitz Gerald et al olika ekonomiska modeller för att bedöma hur olika skattesatser påverkar flödet av gränshandel inom EU. Slutsatsen i rapporten är att flödet till gränshandel vid olika skattesatser är relativt begränsat och huvudsakligen koncentrerat till handelssektorn i gränsområdena (ibid, s. 16). Författarna menar att även om det finns avsevärda besparingar för konsumenter kommer många att avstå från att gränshandla på grund av att kostnaden för resan i sträcka och tid är för hög. Det finns enligt Fitz Gerald et al dock vissa varor där konsumenterna är villiga att göra längre resor och gränsområdet storlek därmed växer. (ibid, s. 16–17). Denna förstoring av gränsområdet kan enligt författarna vara tillräckligt för att motivera stater att justera skattesatser för dessa enskilda varor (ibid, s. 18).

2.2.4. Miljö- och klimatstudier

Forskningen om gränshandelns miljö- och klimatpåverkan har visat sig vara mycket begränsad, för att inte säga frånvarande. Som ersättning för denna brist har forskning om externhandelns påverkan lånats in. De egenskaper externhandeln med ett stort antal bilburna konsumenter kan förutsättas innebära liknande effekter men med längre resor.

Ett antal svenska studier av externhandel togs fram under 1990-talet då branschen växte kraftigt. Enligt en studie av Forsberg et al (1994, s. 45) hade 38 % av hushållen vid den tiden förändrat sina inköpsvanor för livsmedel efter etableringen av externhandelsområden intill tätorten. Undersökningen visade att 92 % av hushållen använde bil för att handla i ett externt köpcentrum och att hushållen går och cyklar i större utsträckning till bostadsnära butiker (ibid, s. 49).

Det ökade bilberoendet externhandeln leder till har också kartlagts av Ljungberg et al (1995). Enligt deras studie ersätts cirka en bilresa och 0,4 cykelresor i hemorten av en bilresa till ett externhandelsområde vid en sådan etablering (ibid, s. 48–49). Detta tyder på en förändring som möjligen inte är helt överförbar till gränshandeln, eftersom forskningen i huvudsak tyder på att resandet har minskat och mer tid spenderas på en plats, det vill säga externhandelsetableringen.

Enligt Ljungberg et al innebär externa affärsetableringar en större mängd utsläpp och energiförbrukning än om inköpen hade gjorts på ett annat sätt, trots att en resa till en extern affärsetablering oftast skulle ersättas med mer än en annan resa. Den största delen av de ökade avgasmängderna släpps ut på landsväg och inte i tätort. Mängden kolmonoxid som släpps ut i tätorten minskade dock i ett studerat exempel till följd av den externa etableringen (ibid 1995, s. 63).

Ett sätt att mäta olika handelskategoriers klimatpåverkan är att använda begreppet transportarbete. Begreppet beskriver aktiviteten för persontransporter i måttet personkilometer där en personkilometer innebär en förflyttning av en person en kilometer (Naturvårdsverket u.å.). Måttet innebär att exempelvis en buss med tio passagerare som färdas en mil genererar lika mycket transportarbete som om samma antal personer färdas en kilometer in varsin bil. Forsberg et al (1994, s. 57–58) konstaterar att externhandelsetableringar innebär en kraftig ökning av transportarbetet som i sin tur också ökar med etableringens avstånd från staden. Till detta ska tilläggas att den största klimatpåverkan per produkt från konsument kommer från biltransporten från butik till hemmet enligt en rapport från Angevall et al (2008, s. 7).

2.3. Sammanfattning av forskningsöversikten

Av forskningsöversikten framgår det att det finns mycket olika perspektiv för att analysera gränshandel och hur det påverkar samhället. Gränshandeln framträder som en särart från externhandel i att den drar nytta av prisskillnader gränsen innebär. Handeln kan, likt externhandel, både fylla funktionen som upplevelse- och handelsplats för besökarna. Förekomsten av gränshandel kan påverka politiska frågeställningar eftersom den kan undergräva det egna landets skattepolitik i vissa frågor.

Eftersom gränshandel är ett smalt forskningsfält har det i enstaka fall uppstått svårigheter i att hitta relevant forskning. Detta syns tydligast i frågor om klimat och miljö där forskning kring gränshandel är i stort sett frånvarande. I detta fall är dock likheterna med externa affärsetableringar större och det kan snarare förutsättas att storleksordningarna i gränshandeln är större på grund av de ökade reslängderna den innebär.

3. Teoretiska utgångspunkter

3.1. Inledning

I detta kapitel presenteras de teoretiska utgångspunkterna som kommer att ligga till grund för uppsatsen. Den teoretiska strukturen är de förklaringsverktyg som på ett grafiskt eller narrativt sätt förklarar de huvudsakliga saker som ska studeras (Bell 2006, s. 102).

De teoretiska utgångspunkterna består av diskursanalys, som fungerar som uppsatsens övergripande teoretiska ansats, och av en anpassad variant av beställar/utförarmodellen som beskriver maktutövning i planeringsprocessen.

3.2. Diskursanalys

Den övergripande teoretiska ansatsen i uppsatsen bygger på diskursanalys. Diskursanalys är en metod som i den samhällsvetenskapliga forskningen intresserar sig för hur människor använder språket för att ge mening och uppnå syften (Bryman 2011, s. 474–475). Inom diskursanalysen förnekas att det finns en yttre verklighet som väntar på att upptäckas av forskaren. Tonvikten placeras istället på de versioner av verkligheten som uttrycks av de medlemmar av diskursen som studeras. Gil beskriver i Bryman (2011, s. 476) fyra framträdande teman i diskursanalysen:

1. Diskursen, det vill säga språket som används, är ett undersökningsfokus i sig och inte enbart ett medel för att förmedla en social verklighet.
2. Diskursen är ett sätt att konstruera en specifik syn på den sociala verkligheten.
3. Diskursen är ett medel för att utföra eller åstadkomma handlingar, till exempel att presentera sig på ett visst sätt eller vinna framgång med ett argument.
4. Diskursen är retoriskt organiserad vilket innebär en medvetenhet om att vi vill övertyga eller övertala andra då vi presenterar det vi uttrycker oss om.

Diskursanalysen innebär alltså att kvalitativa data analyseras med utgångspunkten att de inte ska tas för sitt ytliga innehåll utan dekonstrueras för att avslöja dess dolda budskap. Metoden innebär att fokus ligger såväl på vad som är frånvarande som närvarande i texten och på vad som är underförstått såväl som explicit i den (Denscombe 2017, s. 407–408).

3.2.1. Diskursteori

Den valda inriktningen av diskursanalys i uppsatsen är det diskursteoretiska perspektivet främst beskrivet av Laclau och Mouffe. En utgångspunkt för diskursteori är att definitionen av begrepp befinner sig i en ständig produktion där ett fenomen eller ords betydelse aldrig slutligt bestäms. De grupper som deltar i samtalet kämpar om definitionen av ordet och dess innebörd (Svensson 2019, s. 52). Bergström och Boréus (2017, s. 369) beskriver denna produktion som en antagonism mellan diskursens deltagare sprungen ur marxistisk teori om konflikten mellan samhällsklasser.

Diskursteorin innehåller ett flertal analysbegrepp som på olika sätt fångar ansatsen i metoden. Det dessa analysbegrepp har gemensamt är att de på olika sätt kan användas för att analysera diskursens uttryck (vilken betydelse som läggs i språket) och formation (hur språket används för att forma diskursen). Utifrån en sammanfattning av Bergström och Boréus har jag valt ut ett par av dessa begrepp som är av betydelse för uppsatsen och som jag redogör för nedan.

För tydliggöra vad i språket som analyseras behövs en analysenhet och en definition av vad den avser. I diskursteorin förekommer begreppet *tecken* för att sammanvägt beskriva uttryck och dess innehåll. Bergström och Boréus ger som exempel på denna sammanvägning tecknet ”hund”, som på uttrycksplanet

består av skriften och ljudet för ordet och innehållsmässigt av våra föreställningar om ordet (Bergström & Boréus 2017, s. 365). *Tecken* blir i och med det något som kan identifieras och beskrivas utifrån olika föreställningar om dess innehåll.

Bergström och Boréus exempel för tecknet hund är kanske inte ett område i språket som sticker ut särskilt mycket när det gäller ordets innebörd. Men andra tecken, som till exempel ”rättvisa”, kan ges vitt skilda mening av olika människor. För dessa tecken som kännetecknas av en kamp om dess betydelse kan begreppet *element* användas, och *flytande signifikant* för de som är särskilt utsatta för denna kamp (Bergström & Boréus 2017, s. 365–366).

Det diskursteoretiska perspektivet ger utrymme för att vissa tecken kan vara av en större betydelse än andra för en diskurs. Dessa tecken kan beskrivas som noder, vilket innebär att de utgör ett slags centrum i diskursen kring vilket andra tecken rör sig och förhåller sig till (Bergström & Boréus 2017, s. 367). Man kan till exempel tänka sig att tecknet ”gränshandel” är en nod i diskursen om den svensk-norska gränshandeln i Strömstad, som är positivt och negativt associerad till en rad andra tecken som ”tillväxt”, ”trafik”, ”norrmän”, ”arbetsplatser” och liknande som också har inbördes relationer. Bergström och Boréus anger att man skulle kunna gå så långt att hävda att utan nodens förekomst hade inte diskursen kunnat uppstå (ibid).

Kampen om ett teckens betydelse i en diskurs kan också föras med olika styrka, och denna styrka kan variera med tiden. För dessa förändringar använder Bergström och Boréus begreppen *moment* för tecken vars betydelse det inte råder en kamp om och som åsyftar den fixering eller läsning (om än aldrig slutgiltig) av en betydelse som utmärker en diskurs (Bergström & Boréus 2017, s. 367). Dessa fixeringar är enligt Svensson (2019, s. 52–53) av stor vikt för Laclau och Mouffe eftersom de fixerade meningarna organiserar de sociala relationer som bygger upp samhället.

3.3. Beställar-utförarmodellen i planeringen

Som det beskrivits i forskningsöversikten i avsnitt 2.3. finns det olika begrepp för att beskriva en traditionell hierarkisk struktur i samhällsplaneringen och ett mer relationsbaserat synsätt. Nyström och Tonell beskriver i sin bok *Planeringens grunder* det första av dessa synsätt som den rationella planeringen (Nyström & Tonell 2012, s. 90).

Den rationella planeringen innebär ett synsätt där alla deltagare i en beslutssituation förväntas välja det alternativ som bäst tillgodoser deras intressen. Modellen innebär att planeraren kan bryta ned delarna i en planeringsprocess i pusselbitar och analysera dem för att uppnå ett bättre resultat (Nyström & Tonell 2012, s. 91–93).

Ett perspektiv på den rationella planeringen som har fått stort genomslag under 1900-talet är John Friedmans uppdelning av den i marknadens rationalitet och social rationalitet. Att tillgodose den oreserverade egennyttnen hos individer och företag utgör enligt Friedman marknadens rationalitet, medan social rationalitet innebär att planeringen strävar efter att tillgodose kollektiva intressen i samhället. Eftersom den privata sektorn är av stor vikt för samhällets funktion innebär enligt Nyström och Tonell (2012, s. 93–94) planeringen i ett kapitalistiskt samhälle i praktiken en blandning mellan de två formerna av rationalitet.

Rationalitetsmodellen har enligt Nyström och Tonell (2012, s. 94) utsatts för mycket kritik, men är trots detta fortfarande en vanlig förekommande förebild. Rationalitetsmodellen har enligt dem varit ett tydligt ideal i den svenska planeringstraditionen, framför allt från 1930-talet fram till 1970-talet. Jämte den rationella modellen har också andra ideal fått visst genomslag, så som ett ökat medborgardeltagande och central styrning av experter (ibid, s. 103–104).

Enligt Nyström och Tonell har den ekonomiska krisen inom den offentliga verksamheten sedan 1980-talet inneburit att marknadsekonomiska lösningar fått sökas i större utsträckning. Detta har medfört en nedtoning av den sociala rationaliteten till förmån för marknadens rationalitet. Den ökade marknadsrationaliteten liknas av Nyström och Tonell (2012, s. 104–106) med att det privata och offentliga fått en tydligare karaktär av en beställar/utförarmodell.

Beställar-utförarmodellen härstammar ursprungligen från sjukvården som en del av de organisatoriska idéerna inom New Public Management (Hasselbladh, Bejerot & Gustafsson 2008, s. 57–58). Modellen handlar grundläggande om att skilja mellan beställare/finansiärer å ena sidan och å andra sidan utförare/producenter där det offentliga inom vården agerar beställare och det privata utförare (Stockholms läns landsting 2000, s. 30).

New Public Management är ett brett begrepp som kan förstås på flera olika sätt. Ferlie m. fl. presenterar i *The New Public Management in Action* (Ferlie m. fl. 1996, s. 10–15) fyra modeller för New Public Management. Modellerna utgörs av:

1. *The Efficiency Drive*: En implementering av ett företagsmässigt synsätt på det offentligas förvaltning med striktare finansiell styrning, ökad konsumentfokus och avreglering av lönenivåer.
2. *Downsizing and Decentralization*: En minskning av det offentligas storlek och kostnad till förmån för en mindre organisation med privata kontrakterade företag som har eget ansvar för finansieringen.
3. *In Search of Excellence*: En ökad fokus på den organisatoriska kulturen med utgångspunkt i hur företag uppmuntrar till förändring och innovation för att förbättra resultaten.
4. *Public Service Orientation*: En sammanslagning av managementidéer från det offentliga och privata där starka ideal om det offentligas ansvar kopplas samman med idéer om högkvalitativt ledarskap från den privata sektorn.

Enligt Ferlie m. fl. (1996, s. 10–15) var *The Efficiency Drive* dominerande under 1980-talets Thatcherism för att sedan följas av ett ökat utrymme för *Downsizing and Decentralization*. *In Search of Excellence* beskrivs som en alternativ strömning under 1980- och 1990-talet och *Public Service Orientation* som den nyaste och minst utvecklade modellen. Beställar-utförarmodellen är starkast kopplad till den andra modellen, *Downsizing and Decentralization*.

Användningen av beställar-utförarmodellen inom samhällsplaneringen tycks vara unikt för Nyström och Tonell, men det har likheter med andra perspektiv som till exempel förekommer i planeringsteorin inom begreppet Governance. Det ska också sägas att Nyström och Tonell inte är tydliga i vilken part av det offentliga och privata som de uppfattar som beställare och utförare i sin användning av begreppet.

Tvetydigheten om hur beställar/utförarmodellen kan förstås inom samhällsplaneringen innebär en möjlighet att använda det som teoretisk utgångspunkt för att beskriva vart tonvikten i planeringsprocessen ligger mellan det privata och det offentliga. Jag har i den här uppsatsen för avsikt att använda mig av beställar/utförarbegreppet för att framställa mitt undersökningsresultat. Detta teoretiska perspektiv ser jag som relaterat till Governance intresse för hur aktörer deltar i planeringsprocessen, men med ett större fokus på att beskriva vem som har inflytande över planeringsprocessens resultat.

4. Metod och forskningsdesign

4.1. Forskningsstrategi

4.1.1. Valet av fallstudie som forskningsmetod

Uppsatsens valda metod är en fallstudie. Fallstudien fokuserar på en förekomst av ett särskilt fenomen i avsikt att tillhandahålla en djupgående redogörelse för händelser, förhållanden, erfarenheter eller processer som förekommer i detta särskilda fall (Denscombe 2018, s. 85).

I en fallstudie ligger fokus på en enda företeelse, *fallet*. Genom att koncentrera sig på denna företeelse strävar man efter att belysa viktiga faktorer som kännetecknar företeelsen eller situationen i fråga (Merriam 1994, s. 25). Betoningen brukar ligga på ett intensivt studium av miljön eller situationen i fråga (Bryman 2011, s. 74).

Fallstudien ägnar uppmärksamhet åt hur relationer och sociala processer fungerar i sociala sammanhang. Intresset ligger inte bara på vad som har hänt, utan också varför. Fallstudien fungerar bra för att studera sociala sammanhang eftersom den tar ett helhetsperspektiv snarare än att titta på enstaka faktorer i det som sker (Denscombe 2018, s. 88). Fallstudier kan även utföras som en jämförelse med flera fall (Bryman 2011, s. 80).

Ett fall kan väljas ut från flera olika grunder. Både Denscombe och Bryman redogör för ett antal typiska kategorier: det kritiska fallet för att pröva en hypotes, det unika eller extrema fallet, det typiska fallet, det avslöjande fallet som studerar något som tidigare varit otillgängligt, och det longitudinella fallet som studeras vid två eller fler tidpunkter (Bryman 2011, s. 77–78 och Denscombe 2018, s. 90–92). Denscombe lyfter även att ett fall är intressant i sig kan motivera att det undersöks, men att frågan är kontroversiell och att det vore dumdrigt av en nybörjarforskare att enbart grunda sitt urval på denna motivering.

4.1.2. Presentation av fallet

Även om jag som masterstudent får räknas som en nybörjarforskare har jag valt ett fall som jag vill hävda är intressant i sig – gränshandeln i Strömstads kommun. Lyckligtvis kan nog fallet även anses vara unikt eller i vart fall extremt. Gränshandeln i Strömstad har en omfattning som inte liknar många andra gränshandelsorter och innebär konsekvenser som borde innebära att flera frågeställningar och perspektiv framträder tydligare än i mindre fall.

Det fall jag har valt att studera är processen för arbetet med en ny fördjupad översiktsplan i Strömstads kommun för Nordby-Svinesund åren 2009 - 2018, från start till antagande. I Strömstads kommun finns Sveriges mest omfattande gränshandel, en gränshandel som har ett betydande kundunderlag från upp mot Oslo och längre (Milford et al 2012, s. 29). Gränshandeln utmärker sig i att den sker vid en av EU:s yttre gränser samtidigt som Norge är med i Schengen/EES. I kommunens förslag till den fördjupade översiktsplanen prövas en fördubbling av gränshandeln i kommunens gränsområde mot Norge. Denna översiktsplan är nu antagen och arbetet med att ta fram en detaljplan som förverkligar översiktsplanens ställningstaganden pågår.

Ovanstående fall stämmer enligt min uppfattning väl överens med Denscombes beskrivning av den avvikande undersökningsenheten. Denscombe (2018, s. 90–91) anger att ett sådant fall till exempel kan väljas för att det är bra mycket större eller mindre än det typiska fallet. Logiken bakom detta resonemang är att det i dessa fall kan bli tydligare vilket inflytande den avvikande faktorn har. Bryman (2011, s. 77) å sin sida gör en koppling med innebörden att det unika är intressant att studera i sig.

En ytterligare fördel med det extrema fallet som grunden för en fallstudie är att dessa fall kan vara informationsrika och därmed mer tacksamma för att testa och bredda teori, som jag gör med både forskningen inom gränshandeln och Nyström och Tonells beställar-utförarmodell (Wahyuni 2012, s. 73). Informationsrikedomen ökar därmed möjligheterna att både visa på goda praktiker och systematiska svagheter som är relaterade till det studerade fallet.

Ett sista motiv till valet av fallstudie är av praktisk och någorlunda unik natur, vilket Bryman (2018, s. 91–92) refererar till som urval som behöver göras av bekvämlighet på grund av forskningens begränsade tidsram. I det här fallet är jag verksam som planeringsarkitekt i Strömstads kommun, vilket innebär att jag har enkel tillgång till de offentliga handlingar som ska studeras och är bekant med delar av innehållet. Detta gör att jag kan tränga djupare i frågan på den korta tiden som en masteruppsats ska tas fram inom. Min bekantskap med handlingarna ger mig också eventuellt möjligheten att hitta sådant som en extern forskare kunnat missa. Denna möjlighet till ett insider-perspektiv kan delvis sorteras in under Denscombes (2018, s. 93) kategori för unika möjligheter.

4.1.3. Metodkritik

En fråga som uppkommer med valet av fallstudie är vad den kan bidra med till forskningen. Bryman (2011, s. 76–77) beskriver att de frågor som har rönt stor uppmärksamhet när det gäller fallstudieforskningen är dess externa validitet och generaliserbarhet. Bryman frågar sig här om ett enda fall kan vara representativt och tillämpas mer generellt på även andra fall. Bryman (2011, s. 79) lyfter dock senare fram att den avgörande frågan inte är om resultaten kan generaliseras utan hur pass bra de teoretiska påståendena som forskaren kan generera utifrån resultaten är. Fallstudiens mål blir i och med det ett ingående studium av ett enda fall med syfte att generera teoretiska idéer som har stöd i empiriska data.

Även Denscombe (2018, s. 93–95) tar upp vanligt förekommande kritik mot fallstudien som metod. Denscombe beskriver denna kritik som främst en fråga om fallstudiens resultat är representativa; att även om de är intressanta kanske unika för det studerade fallet; och hur man kan generalisera med enbart ett fall som undersökningsenhet. Denscombes resonemang om hur denna kritik kan hanteras är att, liksom Bryman, lyfta fallstudiens möjlighet att utveckla teori genom att analysera situationen och komma med vissa påståenden, begrepp eller hypoteser som kan förklara vad som händer. Detta innebär att fallstudier behöver betraktas som avslutade helheter, färdiga produkter vars fynd har ett värde i sig och som långsiktigt bygger teori.

En forskare som både beskriver och bemöter kritiken mot fallstudien som forskningsmetod är Bent Flyvbjerg (2006, s. 3–4). Flyvbjerg beskriver kritiken mot fallstudien som en vanligt förekommande konventionell uppfattning om metoden och menar att den till stor del vilar på ett missförstånd. Den konventionella uppfattningen om fallstudier kan enligt Flyvbjerg sammanfattas med att de inte är lika värdefulla som övergripande teoretisk kunskap, att det inte går att generalisera från ett enda fall, att ett enda fall inte kan generera en hypotes, att fallstudien har en tendens att bekräfta forskarens utgångspunkt och att det är svårt att utveckla generella förslag och teorier utifrån specifika fallstudier.

Flyvbjerg bemöter denna kritik genom att argumentera för fallstudien punkt för punkt. Enligt Flyvbjerg är uppfattningen att teoretisk kunskap är mer värdefull regressiv och ignorerar värdet fallstudien kan ge för en nyanserad bild av verkligheten. Närheten till det som studeras ger också forskaren bättre möjligheter till att utveckla sina erfarenheter och skickligheter och att applicera detta tillbaka på fallet. Mest centralt argumenterar Flyvbjerg för att all samhällsforskning i grunden är kontextbaserad och att det i och med det inte finns framtidsförsägnande teorier eller universella sanningar inom fältet (Flyvbjerg 2006, s. 5–8).

Vad gäller fallstudiens generaliserbarhet vill Flyvbjerg flytta fokus från frågan. Enligt honom är formell generalisering från ett fall överskattat som forskning jämfört med vad det tillför som generell ackumulerad kunskap. Flyvbjerg menar också att fallstudien är en utmärkt metod för att pröva teorier eftersom det snabbt kan gå att visa om ett fall inte stämmer överens med teorin eller hypotesen (Flyvbjerg 2006, s. 11–12).

Enligt Flyvbjerg är generaliserbarheten i ett fall beroende på dess typ. Ett typiskt fall är inte alltid rikast på information och ett atypiskt eller extremt fall kan ofta vara mer intressant eftersom det kan involvera fler aktörer och mekanismer (Flyvbjerg 2006, s. 13). Detta kan relateras till mitt val av fall som i allra högsta grad är ett atypiskt sådant.

I sitt bemötande av kritiken mot fallstudiens tendens att bekräfta forskarens förutfattade meningar lyfter Flyvbjerg fram att fallstudieforskare i många fall har upptäckt att de har utgått från felaktiga hypoteser i sina studier och har tvingats revidera dessa (Flyvbjerg 2006, s. 19). Flyvbjerg argumenterar för att denna subjektivitet kan vara lika närvarande vid skapandet av den kvantitativa studiens kategorier och att detta inte lika lätt upptäcks när hypotesen provas (ibid, s. 19–20).

Den sista kategorin som Flyvbjerg berör är kritiken mot fallstudien som ett dåligt verktyg för att bygga en långsiktigt hållbar teori. Flyvbjerg argumenterar här för att det i många fall kan vara onyttigt eller kontraproduktivt att summera ett fall i för övergripande termer eftersom informationsrikedomen då kan gå förlorad (Flyvbjerg 2006, s. 23). Istället lyfter Flyvbjerg fram fallstudiens funktion som narrativ berättelse som lär oss om världen och ger oss en bättre förståelse för problem som vi ännu inte har tagit del av. Utmaningen i detta narrativ är att berätta en historia som inte innebär att mottagaren frågar sig ”än så, då?” när berättelsen är över (ibid, s. 25). Detta tema går igen i andra forskares beskrivning av fallstudien som metod och är själva kärnan i att ställa en tillräckligt intressant forskningsfråga – så att mottagaren har fått en rikare bild av världen och inte frågar sig ”än så, då?”.

4.2. Forskningsmetod

4.2.1. Dokumentstudier som insamlingsmetod

Den insamlingsmetod som ligger till grund för data i uppsatsen är dokumentstudier. Dokumentstudier innebär att en djupare tolkning av texten görs där forskaren undersöker det som inte explicit framgår av texten (Denscombe 2018, s. 321). Denscombe (2018, s. 322–324) redogör för en rad olika dokumentära datakällor, som statspublikationer, dagstidningar, brev, dagböcker och webbplatser. Även video- och ljudupptagningar kan vara dokument (Denscombe 2018, s. 332). Enligt Merriam (1994, s. 121) är en av de största fördelarna med att använda dokument deras stabilitet. De förändras inte genom forskarens blotta närvaro likt vad som kan ske i en intervjusituation.

De dokument som har valts ut för att studeras i uppsatsen är de kommunala offentliga handlingarna som hör till planeringsprocessen för att ta fram en ny fördjupad översiktsplan för Nordby-Svinesund i Strömstads kommun och kommunens videoupptagning av sammanträdet i kommunfullmäktige där den fördjupade översiktsplanen antogs. Detta innebär att urvalet innehåller en stor mängd handlingar som är producerade av olika aktörer och som har använts av dessa aktörer i planeringsprocessen.

En stor fördel med detta urval är att handlingarnas offentliga karaktär gör tillträdet till dem enkelt. Detta är något som Denscombe (2018, s. 326–327) lyfter fram kan vara en utmaning i andra fall då informationen kontrolleras av grindvakter. En nackdel med urvalet är att det inte finns personliga utsagor från de som har deltagit i planeringsprocessen bortom vad de själva redan har producerat, och att diskursen som ska studeras även äger rum i andra forum – mötesrum, kaféer, i media och så vidare. Att fånga detta gör sig dock inte helt enkelt, och uppsatsens huvudsakliga intresse är i vart fall att studera just interaktionerna i den planeringsprocess som genomfördes.

Enligt Denscombe (2018, s. 328) får en forskare aldrig acceptera dokumentära källor som de är. Deras trovärdighet är snarare något som måste fastställas i förhållande till fyra grundkriterier:

1. Autenticitet – är dokumentet äkta och ursprungligt?
2. Representativitet – är dokumentet typiskt för sitt slag?
3. Innebörd – är innebörden tydlig och entydig? Finns det undermeningar?
4. Validitet – är innehållet riktigt? Är det fritt från förutfattade meningar och fel?

Punkterna ovan behöver dock läsas med bakgrund av diskursanalysens teoretiska perspektiv som har presenterats i kapitel 3 där själva syftet är att undersöka dokument utifrån deras underliggande betydelser. Punkt 3 och 4 i listan ovan får i och med det en något annan tolkning i uppsatsen.

Som en förlängning av frågan om dokumentens autenticitet är det nyttigt att göra skillnad på en primär- och sekundärkälla. En primärkälla är något som har kommit till under projektets gång medan en sekundärkälla är baserad på primärkällan (Bell 2006, s. 125). I en fallstudie av en planeringsprocess kommer det naturligt att finnas många primär- och sekundärkällor eftersom mycket information och många uttalanden kan förväntas att sammanfattas och besvaras av myndigheter i olika typer av plandokument.

Primärkällorna kan i sin tur delas upp i två kategorier – avsiktliga och oavsiktliga källor. Avsiktliga källor skapas för att andra i framtiden ska läsa och uppmärksamma dem och kan vara till exempel memoarer, biografier och andra försök att avsiktligt spara något för framtiden. Oavsiktliga källor används av forskaren men har tillkommit av ett annat skäl. Exempel på oavsiktliga källor är dokument från politiska partier, beslut från riksdagen, utvärderingsrapporter, statistik och egenproducerade tidningar. Det sekundära materialet är vanligare och har kommit till stånd utifrån praktiska grunder. Även detta material kan ha tillkommit för att påverka någon i en viss riktning, men den avgörande distinktionen är att målet är en annan person än forskaren (Bell 2006, s. 126–127).

Som en sista distinktion är det även värt att nämna skillnaden mellan medvetna och icke medvetna källor. Den förra är information som upphovspersonen medvetet ville lämna med sitt dokument, och det senare det andra man kan läsa ut av källan. Det omedvetna kan i detta fall till exempel vara vad som kan läsas mellan raderna i tonfall eller vad man väljer att inte berätta. Den omedvetna aspekten finns i alla källor och det är forskarens uppgift att bedöma hur säker eller viktig denna är (Bell 2006, s. 127).

Bryman (2011, s. 501) tar upp en frågeställning kring tolkningen av dokument om vilken status de har. Det är enligt Bryman frestande att förmoda att dokument kan avslöja en bakomliggande social verklighet som innebär att dokumenten betraktas som representationer av de organisationer som har genererat dem. Bryman refererar här till Atkinson & Coffey, som hävdar att dokumentet ska uppfattas som en egen verklighetsnivå och granskas i termer av den kontext de producerades i och dess underförstådda läsarkrets. Även detta perspektiv är betydelsefullt att ha med vid den diskursteoretiska analysen av dokumenten.

Att göra en dokumentstudie på offentliga handlingar innebär en hög tillgänglighet till det material som ska studeras men också att det ofta blir mycket omfattande. I denna uppsats har dokumentstudien begränsats till det ärende, KS/2009–0085, som handlingar för den fördjupade översiktsplanen har registrerats inom samt de muntliga anförandena i kommunfullmäktige då förslaget antogs. Andra ärenden har studerats för inläsningsstöd men ingår inte i dokumentstudien.

4.2.2. Kategorier av dokument i uppsatsen

Dokumentet som studeras i uppsatsen är värdefulla eftersom de är producerade av de aktörer som ska studeras och har använts dem i en process där en utökning av gränshandeln prövas. Det innebär att aktörerna har ett behov av att vara aktiva i processen för att kunna påverka det myndighetsbeslut som processen leder fram till.

Dokumentet som studeras kan grovt delas in i följande kategorier:

- Förslag, utredningar och sammanställningar producerade av kommunen inom ramen för den fördjupade översiktsplanprocessen
- Material som används av kommunen i översiktsplanprocessen som har producerats av någon annan part än kommunen, till exempel en anlita konsult eller en privat intressent
- Yttranden, kommunikation och ansökningar från de intressenter som bedriver eller önskar att bedriva gränshandel i kommunen

- Yttranden och kommunikation i översiktsplanprocessen från myndigheter som har ett formellt ansvar att delta i processen, till exempel Länsstyrelsen och Trafikverket
- Yttranden och kommunikation i översiktsplanprocessen från parter som inte har ett formellt myndighetsansvar, till exempel andra kommuner, enskilda berörda och allmänheten
- Politiska beslut, yttranden och uttalanden i översiktsplanprocessen gjorda av politiker och partier i den kommun som studeras i fallet.

Dokumentet består både av primär- och sekundärkällor där yttranden och kommunikation i hög grad är primärkällor och sammanställningar och redogörelser både kan vara primär- och sekundärkällor eftersom de både reproducerar ett tidigare uttalande men även tolkar och besvarar det. Källorna kan förutsättas vara oavsiktliga eftersom tanken på att de kan studeras inom ramen för en masteruppsatts knappast varit närvarande vid deras tillkomst.

4.3.3. Analysmetod

4.3.3.1. Kvalitativ innehållsanalys

Den data som samlas in kommer att genomgå en kvalitativ innehållsanalys baserad på den som beskrivs av Bryman och Denscombe. Nedan kommer jag att presentera de två varianter av kvalitativ innehållsanalys som författarna redovisar för att ge exempel på hur en sådan kan gå till. Därefter kommer jag att i avsnitt 4.3.3.3. att presentera en anpassad variant av innehållsanalysen som jag kommer att använda mig av i uppsatsen.

Den kvalitativa innehållsanalysen innebär enligt Bryman (2011, s. 505–506) ett sökande efter bakomliggande teman i det material som analyseras. De teman som framkommer illustreras enligt Bryman ofta på det ena eller andra sättet med exempelvis korta citat. Den metod Bryman lyfter fram för att tolka dokumenten är Altheides ethnographic content analysis, förkortat ECA. Metoden innebär att forskaren hela tiden reviderar de teman och kategorier som har sällats ut från dokumenten. Det finns i och med det en tydlig rörelse fram och tillbaka mellan begreppsbildning, analys och tolkning av data. Stegen för ECA-metoden beskrivs av Bryman med att forskaren gör följande:

- Formulerar en forskningsfråga
- Gör sig bekant med den kontext inom vilken dokumenten har skapats
- Gör sig bekant med ett mindre antal dokument (6–10 stycken)
- Genererar några kategorier som kan styra insamlingen av data och utformar ett schema för datainsamlingen i termer av de kategorier som har formulerats
- Prövar schemat genom att tillämpa det vid insamlingen av data från ett antal dokument
- Reviderar schemat och väljer ut ytterligare fall för att ”väsas” schemat.

När detta arbete har genomförts kan schemat då enligt Bryman användas för att samla in data från dokumenten.

Denscombes (2018, s. 402–403) beskrivning av proceduren liknar Brymans med ett urval av textavsnitt som bryts ned och analyseras utifrån relevanta kategorier för data. Denscombes procedur ser ut på följande sätt:

1. Urval av ett lämpligt textavsnitt. Urvalskriteriet bör vara tydligt och motiveras.
2. Texten bryts ned i mindre enheter. Analysenheterna kan utgöras av ord, hela meningar, hela stycken eller till exempel rubriker.
3. Relevanta kategorier för analysen utarbetas
4. Analysenheterna kods så att de stämmer överens med kategorierna
5. Förekomsten av analysenheterna räknas
6. Texten analyseras beträffande enheternas frekvens och deras förhållande till andra enheter som förekommer i texten

Denscombes procedur lägger därmed större fokus på antalet tillfällen analysenheterna förekommer. Även Denscombe lyfter dock fram innehållsanalysens möjlighet att upptäcka textens dolda meningar med de diskursteoretiska verktygen som redovisats i kapitel 3.

4.3.3.2. *Kritisk källanalys*

Analysen av källmaterialet i en innehållsanalys sker i två steg med en extern och intern granskning. Syftet med den externa granskningen är att konstatera om materialet som studeras är äkta, autentisk och ger en sann bild av det som granskas. Den externa granskningen har som huvudsyfte att upptäcka om den angivna avsändaren är den som faktiskt har skrivit dokumentet eller om det kan utgöra en förfalskning (Bell 2006, s. 130). Den externa granskningen finns med som en bakgrundskontext i uppsatsen men fyller inte en stor roll, eftersom det kan förutsättas som väldigt osannolikt att aktörers uttalanden i en planprocess skulle utgöra förfalskningar.

Av större betydelse är det steg som utgörs av den interna granskningen av källmaterialet. Enligt Judith Bell (2006, s. 131) består den interna granskningen av följande steg:

1. Vilken typ av källa handlar det om (sammanträdesprotokoll, stadga, brev eller dylikt)?
2. Vad säger källan egentligen? Vad kan språkbruket om det som sägs?
3. Vem är upphovsperson? Vad är källans syfte?
4. När och under vilka omständigheter kom källan till?
5. Är källan typisk eller ovanlig i förhållande till liknande material?
6. Är källan fullständig eller redigerad/förkortad?

Stegen i den interna granskningen ligger till grund för kodningen av dokumenten i tabellform i nästa avsnitt, 4.3.3.3. De steg i källanalysen som berör källans mening och språkbruk (steg 3 och 4) granskas genom den diskursteoretiska ansatsen som beskrivs ovan i avsnitt 3.1.1. och som är uppsatsens huvudsakliga metod.

4.3.3.3. *Anpassning av analysmetoder*

Utifrån Brymans och Denscombes beskrivningar har jag anpassat analysmodellerna i avsnitt 4.3.3.1. för att fungera med det material jag vill undersöka i uppsatsen. Jag har valt att lägga fokus på en övergripande nivå eftersom det är omfattande texter som ska studeras och som troligen behöver ses till sin helhet för att kunna tolkas. Analysmetoden består av följande steg:

1. De dokument som tydligt inte berör frågor om gränshandel gallras från vidare studier
2. Kvarvarande dokument katalogiseras utifrån de aktörer som har producerat dem
3. Dokumenten inom varje aktörskatalog sorteras utifrån hur framträdande diskussionen om gränshandel är i dem vid en grov genomläsning. De aktörer som har varit en ringa del av planeringsprocessen (t.ex. privatpersoner, företag med fokus på teknisk försörjning och så vidare) gallras från vidare studier.
4. Analysenheter i form av texter (och muntliga anföranden i videomaterialet) som utgör en del av diskursen väljs ut för vidare analys för att lyfta fram diskursens innebörd inifrån.
5. Analysenheterna diskuteras utifrån hur väl de stämmer överens med kategorierna i avsnitt 4.3., operationalisering av teori och forskning.
6. Aktörernas perspektiv diskuteras utifrån en sammanvägning av analysenheterna som en helhet.

Kodningen av dokumenten sker i en sammanställd tabellform och bifogas om bilaga till uppsatsen. I bilagan har alla dokument försetts med attribut med utgångspunkt i den kritiska källanalysen som beskriver vilken aktör som har upprättat det, vilken typ av dokument det är och om det har gallrats från vidare studier. Bilagan är i filformatet Excel, vilket innebär att den digitala versionen kan hanteras av läsaren med programmets filterfunktioner för att få en djupare överblick över hur urvalet har gått till.

Urvalet av aktörer vars meningsbärande uttalanden ska analyseras väljs ut ifrån utgångspunkten att de ska ha ett stort deltagande i planeringsprocessen med avseende på gränshandel. Genom att analysera de i diskursen meningsbärande uttalandena är avsikten att kartlägga de viktigaste noderna inom diskursen om gränshandel i Strömstad har formats i planeringsprocessen och hur de hänger ihop med andra mindre noder.

4.3. Operationalisering av teori och forskning

I detta avsnitt presenteras hur uppsatsens teoretiska utgångspunkter och den befintliga forskningen sätts samman och konkretiseras för hur det ska appliceras på fallet. I den första delen redovisas hur beställar-utförarmodellen används i uppsatsen för att beskriva det utrymme marknadsrationaliteten får i diskursen och planeringsresultatet. I den andra delen omsätts den befintliga forskningen till ett antal kategorier som ger struktur till den diskursteoretiska ansatsen för att analysera de medverkande aktörernas perspektiv.

Vid indelningen av det empiriska materialet utifrån vilka aktörer som har uttalat sig är det viktigt att överväga vad som utgör en aktör. Detta berör alla parter som yttrar sig men framför allt de större organisationerna som består av många olika delar. I denna fallstudie är den aktör där detta är mest betydelsefullt att definiera Strömstads kommun, då det är kommunen som har tagit fram förslaget till fördjupad översiktsplan och står för majoriteten av det empiriska materialet.

En grundläggande fråga i denna undersökning är till vilken grad Strömstads kommun kan betraktas som en enhetlig aktör. En kommun består både av dess politiska styre och av en förvaltningsorganisation och även inom dessa finns undergrupper så som olika partier och förvaltningar. Grunden för en kommuns politiska sida är att det finns frågor det råder någon sorts oenighet om. Att därmed uttala sig om vad ”kommunen” framför som aktör utan att definiera denna blir tämligen meningslöst.

Att ta fram en ny översiktsplan är ett arbete som till största delen utförs på förvaltningsnivå med politisk styrning på en övergripande nivå. De texter som utgör själva översiktsplanen är producerade av tjänstepersoner men kan ha en politisk dimension, antingen direkt genom givna instruktioner eller indirekt genom att tjänstepersonen anstränger sig för att producera ett förslag som denne tror motsvarar förväntningarna i det aktuella fallet. Det går också att se framför sig omvända scenarier där en yrkesmässig eller ideologisk uppfattning leder till att texten tjänstepersonen producerar inte är i linje med beslutsfattarnas önskemål. I fallet för FÖP Nordby – Svinesund är förslaget dessutom producerat av konsulter som arbetar åt kommunen vilket lägger till ytterligare ett lager av filtrering.

Det förslag till fördjupad översiktsplan som tas fram på förvaltningsnivå är dock ett dokument som uttrycker politiska viljor och som behandlas genom politiska beslut. Om det finns några handlingar som kan sägas uttrycka ”Strömstads kommuns” åsikt som aktör är det just förslagshandlingarna i sig eftersom de är det sammanvägda resultatet av alla undergruppers deltagande.

4.3.1. Beställar-utförarmodellen som kategoriseringsbegrepp

I avsnitt 3.3. har jag redogjort för teorin om hur synen på rationalitet i planeringen har utvecklats i den svenska planeringstraditionen och hur detta har kommit till uttryck i social rationalitet respektive marknadsrationalitet. Jag har också redovisat att den nutida svenska samhällsplaneringen kan karakteriseras med en förskjutning till ökad marknadsrationalism och att denna utveckling av Nyström och Tonell beskrivs med New Public Management-begreppet beställar/utförarmodell.

Jag gör inga anspråk på att tolka planeringsprocessen utifrån teorier om rationalism och ansluter mig snarare till hur Governance kan användas för att beskriva samhällsplaneringen. Att analysera fallstudien utifrån både ett diskursteoretiskt perspektiv och ett Governanceperspektiv har jag bedömt som ett för omfattande arbete för att kunna rymmas inom ramen för uppsatsen. Utifrån min omfattande empiri anser jag dock att det är önskvärt att på något sätt beskriva den utifrån ett övergripande perspektiv. Avsikten med min användning av beställar/utförarbegreppet är därmed att kategorisera processen på ett begripligt sätt för läsaren.

Kategoriseringen av planeringsprocessen som en helhet är avsedd att göras som en sammanfattande beskrivning av planeringsprocessen utifrån det empiriska materialet. Beställar-utförarmodellen fungerar därmed inte som ett analysverktyg utan som ett begrepp för att diskutera vilka aktörer som har fått störst genomslag för sina uttalade viljor i planeringsprocessen. Svaren på denna fråga kan tänkas vara många och inte nödvändigtvis begränsade till en eller två parter – den är applicerbar på alla aktörer som har utövat inflytande i planeringsprocessen vare sig det rör sig om kommuner, länsstyrelsen, lagstiftaren, näringsliv eller andra parter.

4.3.2. Perspektiv på gränshandel

För att konkretisera diskursanalysen har jag operationaliserat den befintliga forskningen inom gränshandel till kategorier som beskriver de olika perspektiven som framträdde i forskningsöversikten. Jämfört med forskningsöversikten har kategorierna omformulerats något för att mer riktas mot synsätt hos de aktörer som verkar i processen. Avsikten är att kategorierna ska ge en ram för att diskutera vilka perspektiv som förekommer bland aktörerna som deltar i processen.

4.3.1.1. *Gränshandeln som tillväxtmotor*

Utgångspunkten i perspektivet är att gränshandeln i första hand är ett positivt fenomen för aktören genom de ekonomiska fördelar den innebär. Det kan till exempel röra sig om direkta ekonomiska vinster eller genom de upplevda sekundära vinster den medför, som till exempel fler arbetstillfällen. Det centrala i perspektivet är att det finns en egen fördel att dra av gränshandeln.

4.3.1.2. *Gränshandeln som marknadsfrihet*

Utgångspunkten i detta perspektiv är en viss ambivalens inför gränshandeln som fenomen och de för- och nackdelar den upplevs innebära. Istället är det centrala i detta perspektiv en inställning om marknadsfrihet, att om någon vill satsa på en viss typ av handel bör detta tillåtas och att det är upp till marknaden att hantera konsekvenserna av detta.

4.3.1.3. *Gränshandeln som ekonomisk motspelare*

Detta perspektiv tar sikte på ett synsätt där gränshandeln är en konkurrent till andra alternativ som aktörerna upplever som mer ekonomiskt fördelaktiga. Det kan till exempel vara en bild av att läckaget av handel innebär ett försvagat handelsutbud eller arbetsmarknad.

4.3.1.4. *Gränshandeln som socialt fenomen*

Detta perspektiv lägger tonvikten på gränshandeln som en del av hur människan upplever samhället. Kategorin kan tänkas komma till uttryck på många olika sätt – som en moralisk åsikt om vart människor bör handla, om gränshandeln som en del av en upplevelse eller som en begränsning för att bygga en viss typ av stadsmiljö som upplevs som mer tilltalande. Det centrala i perspektivet är att intresset i första hand är människan och samhället snarare än frågor om ekonomi, makt och klimat.

4.3.1.5. *Gränshandeln som miljö- och klimathämmande*

Detta perspektiv ser huvudsakligen gränshandeln som något som innebär negativa konsekvenser för miljön och klimatet. Perspektivet kan både vara lokalt i förhållande till de platser där handeln etableras och globalt för de vidare effekter konsumtionsbeteendet upplevs medföra. Perspektivet kan tänkas ha kopplingar till gränshandeln som politiskt begränsande beroende på vilken aktör som uttalar sig, till exempel om denne har egna miljö- och klimatmål som ska tillgodoses.

5. Presentation av fallet

5.1. Beskrivning av gränshandeln i Strömstads kommun och det geografiska närområdet

Det har, som det nämndes i forskningsöversikten, i princip förekommit handel över landsgränser så länge dessa har funnits. Åt vilket håll handeln har flödat och i vilken omfattning den gjort det har varierat med tid. Längs den norsk-svenska gränsen var flödet under mitten av 1900-talet i motsatt riktning än idag; svenskar korsade gränsen för att handla socker och margarin i det betydligt fattigare Norge (Milford et al 2012, s. 3).

Idag är situationen i den norsk-svenska gränshandeln en annan. Från mitten av 1990-talet och framåt har en omfattande gränshandel vuxit fram på den svenska sidan om gränsen som riktar sig mot norska konsumenter (Milford et al 2012, s. 1). Från 1994 fram till 2019 ökade den norsk-svenska gränshandelns omsättning från fyra till 16 miljarder kronor. Gränshandeln i Strömstads kommun står för ungefär halva denna omsättning som år 2019 uppgick till 7,6 miljarder kronor. År 2019 gjordes 4,2 miljoner dagsresor till Strömstad av norrmän för att gränshandla. Under Coronapandemin upphörde i princip gränshandeln helt, men har det senaste kompletta statistikåret 2022 återhämtat sig till cirka 80 % av 2019 års nivå (SSB 2023a).

Gränshandeln i Strömstads kommun medför att kommunen kraftigt avviker från normen inom ett antal statistiska områden. Kommunens handelsindex, ett mått där talet 100 innebär att handelsutbudet motsvarar köpkraften i kommunens befolkning, har varit ohotat högst i landet för dagligvaror på cirka 1000 till 1600. Detta innebär att handelsutbudet för livsmedel i Strömstads kommun motsvarar en ort på ungefär 10 till 15 gånger kommunens befolkningsstorlek, det vill säga cirka 130 000 – 195 000 invånare istället för kommunens cirka 13 000. Till och med handelsindexet för pandemiåret år 2020 är högre än alla noterade handelsindex för svenska kommuner under 2000-talet förutom kommunerna Eda, Årjäng och Haparanda. Endast åtta kommuner har nått ett handelsindex över 200 under 2000-talet (Handelsfakta 2023). Ett annat exempel är antalet pantade förpackningar per person, där genomsnittet i riket på 250 förpackningar per person kan jämföras med Strömstads 4 166 per person (Returpack 2023).

Gränshandeln i Strömstads kommun är i fördelad mellan två handelsområden belägna 1,5 km och 4,5 km från gränsen (Svinesund och Nordby) och centralorten Strömstad 18 km från gränsen. Av de två handelsområdena står Nordby med cirka fyra miljarder kronor för drygt hälften av hela kommunens omsättning i gränshandel (Johansson 2020). De varor som handlas mest är livsmedel, alkohol och tobak (Milford et al 2012, s. 10–11).

Strömstad är med sina 13 290 invånare (år 2022) Sveriges 173:e största kommun. Kommunen har endast en svensk grannkommun, Tanums kommun, som hade 13 013 invånare år 2022 (SCB 2023). På den norska sidan om gränsen har Östfold fylke, där städerna Fredrikstad, Sarpsborg och Halden ligger, cirka 300 000 invånare varav cirka 260 000 bor i kommuner belägna inom fem mil från gränsövergången till Strömstad (SSB 2023b). Färjetrafik gör staden också lättillgänglig för invånare i Vestfold, Buskerud och Telemark på det norska Sörlandet (Milford et al 2012, s. 8) och i regionen Oslo och Östfold, där den norska huvudstaden ligger tio mil från gränsen, bor det en befolkning på över en miljon (ibid, s. 29). Enligt undersökningarna i Milford et al sträcker sig Strömstads influensområde även bortom Oslo till att innefatta en större befolkning, vilket är det som avses med t.ex. färjetrafiken på s. 8.

5.2. De svenska och norska planeringssystemen

För att läsaren enkelt ska kunna förstå de textavsnitt som ska analyseras i uppsatsen är det till hjälp att vara bekant med de norska och svenska administrativa systemen och planeringsprocesserna som påverkar beslutsutrymmet. Utan denna bakgrund kan aktörernas deltagande och uttalanden bli svårare att förstå.

5.2.1. Norges och Sveriges administrativa indelning

Den svenska och norska administrativa indelningen av respektive land är mycket lika. I båda länderna finns en regional nivå, en kommunal nivå och en myndighet som företräder statens intressen inom samma geografiska område som regionen omfattas av. Det som skiljer länderna åt är främst vilka ansvarsområden som respektive part har tilldelats. Dessa skillnader beskrivs inte i detta avsnitt, men de ansvar som har betydelse för samhällsplaneringen beskrivs i avsnitt 5.2.2. och 5.2.3.

5.2.1.1. Sveriges administrativa indelning

Den svenska administrativa indelningen består av 21 län och 290 kommuner. Länen utgör ingen självständig enhet, men överensstämmer geografiskt med landets regioner och länsstyrelser. Landets kommuner och regioner styrs av folkvalda församlingar medan länsstyrelserna är opolitiska förvaltningsmyndigheter.

De svenska kommunernas högsta beslutande organ är kommunfullmäktige som utses vid allmänna val vart fjärde år. Kommunfullmäktige tillsätter en kommunstyrelse som ska vara proportionellt representerad enligt mandatfördelningen i fullmäktige. Kommunstyrelsen är det verkställande organet i kommunen. Både kommunfullmäktige och kommunstyrelsen leds av en ordförande (kommunfullmäktiges ordförande respektive kommunstyrelsens ordförande). Kommunens högsta tjänsteperson har titeln kommundirektör.

Även regionernas högsta beslutsfattande organ, regionfullmäktige, består av politiker som utses vid allmänna val vart fjärde år. En regionstyrelse finns på motsvarande sätt och är reglerad enligt samma lagstiftning. Samma likhet finns i ordföranden för respektive organ, regionfullmäktiges ordförande respektive regionstyrelsens ordförande. Regionens högsta tjänsteperson har titeln regiondirektör.

Länsstyrelserna är statliga förvaltningsmyndigheter som ansvarar för den statliga förvaltningen i respektive län. Länsstyrelserna lyder inte under något specifikt departement gentemot regeringen utan sorterar in hos Regeringskansliets olika departement beroende på ansvarsområde. Länsstyrelsen leds av en myndighetschef, landshövdingen, och en cheftjänsteman, länsrådet (länsöverdirektören i Stockholms, Skånes och Västra Götalands län). Både landshövdingen och länsrådet tillsätts av regeringen.

5.2.1.2. Norges administrativa indelning

Den norska administrativa indelningen består av 15 fylken och 356 kommuner. Fylkesindelningen var till nyligen annorlunda men ändrades den 1 januari 2024 (SSB 2023c). Likt i Sverige utgör fylkena inga egna enheter men överensstämmer geografiskt med landets fylkeskommuner och Statsförvaltare. Landets kommuner och fylkeskommuner styrs av folkvalda förvaltningar medan Statsförvaltaren är en opolitisk förvaltningsmyndighet (Berg et al. 2023).

De norska kommunernas högsta beslutsfattande organ är kommunstyret som utses vid allmänna val vart fjärde år. Det verkställande organet i norska kommuner är formannskapet, som ska ha proportionell representation utifrån mandatfördelningen i styret. Den norska lagstiftningen ger dock kommunerna möjlighet till att implementera parlamentarism och då ersätta formannskapet med ett byråd eller kommunråd. Byrådet eller kommunrådet utgörs i detta fall av den politiska majoriteten. Systemet förekommer för närvarande i två norska kommuner, Oslo och Bergen. De norska kommunerna har till skillnad från de svenska en gemensam ordförande för kommunstyret och formannskapet. Titeln kommundirektör används även här för kommunens högsta tjänsteperson (Berg & Hansen 2023).

I fylkeskommunerna är det politiskt valda organet fylkestinget som även det väljs vart fjärde år. Det verkställande organet i fylkeskommunen är fylketsutvalget som har proportionell representation enligt mandatfördelningen i fylkestinget. Även fylkeskommunerna har en möjlighet att införa parlamentarism och ersätta fylketsutvalget med fylkesråd som utgörs av den politiska majoriteten. Även fylkeskommunen har en ensam ordförande, fylkesordföranden, medan den högsta tjänstepersonen har titeln fylkesdirektör (Thorsnæs & Berg 2023).

Statsförvaltaren är till skillnad från de svenska Länsstyrelserna en samlad myndighet, men företräds av en separat statsförvaltare för varje Fylke. Statsförvaltaren sorterar på en nationell nivå in under den norska regeringens kommunal- och distriktsdepartement. Ledaren av Statsförvaltaren inom varje norskt fylke har också denna titel men med gemen bokstav (statsförvaltaren). Den individuella positionen statsförvaltare tillsätts av den norske monarken genom regeringen på sexårsbasis. Både myndigheten och dess chef benämndes fram till den 1 januari 2021 som Fylkesmannen, vilket är av betydelse för fallstudien eftersom den studerade perioden är före detta datum (Hansen & Tjernshaugen 2023).

5.2.2. Det svenska planeringssystemet

Det svenska planeringssystemet kännetecknas till stor del av det kommunala planmonopolet som regleras i plan- och bygglagen (PBL). Det kommunala planmonopolet kommer till uttryck både på en strategisk nivå genom översiktsplaneringen och på en platsspecifik nivå genom detaljplanering. Inom båda nivåerna har kommunerna ensam rätt i att besluta hur planerna ska utformas och, i fallet för detaljplaneringen, vilka planer som ska tas fram. Lagstiftaren har i första hand begränsat kommunernas möjlighet att utforma detaljplaner genom att definiera vilka frågor som kan regleras med planbestämmelser och genom fördefinierade statliga intressen, områdesskydd och prövningsgrunder.

5.2.2.1. Regional planering

Den regionala nivån utgör en liten del av det svenska planeringssystemet. Inom tre regioner – Stockholm, Skåne och Halland – ska regionen ta fram en regionplan där de grunddrag för användningen av mark- och vattenområden och de riktlinjer för lokaliseringen av bebyggelse och byggnadsverk som har betydelse för länet ska anges (7 kap. PBL). Någon regionplan finns inte för Västra Götaland, den region som berörs av fallstudien. Regionen ansvarar för att ta fram en länsplan för regional transportinfrastruktur där det framgår hur medel för investeringar och förbättringsåtgärder ska fördelas (Västra Götalandsregionen 2023).

5.2.2.2. Översiktsplanering

Enligt plan- och bygglagen ska alla kommuner ha en översiktsplan som omfattar hela kommunen. I översiktsplanen ska inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön och vägledning för användningen av mark- och vattenområden anges. Översiktsplanen är vägledande för kommunens beslut men är inte bindande och innebär inte heller några rättigheter för markanvändningen. Länsstyrelsen ska under i översiktsplaneprocessen verka för att statliga intressen, riksintressen, mellankommunal samordning och frågor om hälsa och säkerhet och liknande hanteras på ett godtagbart sätt. Länsstyrelsen har inte någon möjlighet att pröva eller reglera kommunens utformning av översiktsplanen, men om Länsstyrelsen har en avvikande mening ska detta anmärkas i planen i form av markeringar på kartor eller liknande sätt (3 kap. PBL).

Inom den översiktliga planeringen har kommunen möjlighet att ta fram en fördjupad översiktsplan inom ett begränsat geografiskt område. I lagstiftningen uttrycks denna fördjupning som en ändring av översiktsplanen inom en viss del av kommunen. Processen för att ta fram en fördjupad översiktsplan är samma som för en översiktsplan med den enda skillnaden att tiden den behöver göras tillgänglig för synpunkter från allmänhet och remissinstanser är kortare (3 kap. PBL).

Inom översiktsplaneringen saknas det utrymme i lagstiftningen för kommunerna att ta ut kostnader från det privata för upprättandet av förslaget på det sätt som är möjligt för en detaljplan (6 kap. PBL). Denna möjlighet diskuteras i Översiktsplaneutredningen (SOU 2018:46, s. 292–293). Utredningens bedömning är dock att någon möjlighet till att ta avgifter för översiktsplaneringen inte ska införas och att den fortsatt ska finansieras med kommunala anslag. Utredningen tar inte tydligt ställning till motiven för detta utan utgår i första hand från tidigare motiv till lagstiftningen. Dessa spekulerar man bland annat kan vara att det är svårt att härleda vilken nytta en översiktsplan innebär för en byggherre och att nyttan kan sägas omfatta alla kommunmedlemmar (ibid, s. 295).

5.2.2.3. Detaljplanering

Eftersom detaljplanen är det enda verktyg som ger rätt till en viss markanvändning är den av stor betydelse i det svenska planeringssystemet. Det svenska planmonopolet innebär att kommunerna har egen rätt att bestämma vilka detaljplaner som ska tas fram och hur de ska utformas. Enskilda som har för avsikt att vidta en viss åtgärd har möjlighet att ansöka hos kommunen om ett planbesked där kommunen ska redovisa sin åsikt i frågan, men ansvaret för att upprätta en detaljplan vilar även här på kommunen (5 kap. PBL).

I praktiken förekommer ofta ett samarbete mellan kommunen och byggherren där kommunen använder sig av externt producerat material. Det finns också fall där kommunen upprättar en detaljplan på eget initiativ men använder sig av externt producerat material i sin handläggning. Möjligheterna att använda sig av detta material regleras i 4 kap. 33 § PBL.

Länsstyrelsen ansvarar i detaljplaneprocessen för att ta tillvara statliga intressen, verka för att riksintressen tillgodoses, för att mellankommunal samordning tillgodoses och för att bebyggelse inte blir olämplig med hänsyn till människors hälsa och säkerhet, risk för olyckor, översvämning och erosion. Till skillnad från översiktsplaneringen har Länsstyrelsen en möjlighet och ett ansvar att pröva om kommunens detaljplaner tillgodoser dessa prövningsgrunder och kan upphäva kommunens förslag om myndigheten bedömer att prövningsgrunderna inte är tillgodosedda (11 kap. PBL).

5.2.3. Det norska planeringssystemet

Om de norska och svenska administrativa indelningarna av landet är lika är skillnaden mellan de två planeringssystemen desto större. Planeringssystemet kännetecknas av en förskjutning av planeringsansvaret från kommunen, dels till fylken och stat på regional nivå och dels till det privata på en kommunal nivå.

På nationell nivå ansvarar Miljöverndepartementet för den fysiska planeringen i Norge. Departementet tar fram generella riktlinjer och styrning för planeringen som även kan omfatta ett visst tematiskt eller geografiskt avgränsat område. Vissa av bestämmelserna är rättsligt bindande och departementet kan utfärda specifika byggförbud, vilket bland annat har skett för externa detaljhandelsområden. Departementet har också möjlighet att upprätta statliga arealplaner för projekt av nationellt intresse. Upprättandet av statliga arealplaner är dock sällsynt (Nordregio 2015).

På regional nivå ansvarar fylkeskommunerna för att ta fram en regional planstrategi som har en centralt vägledande roll för kommunernas planering. Planstrategin konkretiseras av fylkeskommunerna i regionala planer, även kallade fylkesplaner, som kan omfatta hela eller delar av fylket. Vare sig den regionala planstrategin eller regionala planen är bindande men ska ha en styrande funktion för den kommunala planeringen. Vid upprättandet av den regionala strategin och planen ska Statsförvaltaren (tidigare Fylkesmannen) delta för att bevaka och ta tillvara nationella intressen (Fredricsson et al. 2013, s. 19–20).

På kommunal nivå ska alla kommuner upprätta en planstrategi och en kommunplan. Kommunplanen består av två delar, en strategisk del och en arealplan och ska beakta de statliga intressena. Planstrategin och den strategiska delen av kommunplanen är inte bindande. Arealplanedelen av kommunplanen är till skillnad från dessa bindande och kan utarbetas för olika delar av kommunens område (Fredricsson et al. 2013, s. 20–21).

För större bygg- och anläggningsprojekt ska normalt sett en regleringsplan upprättas. En regleringsplan är dock inte alltid nödvändig och möjliga alternativ är till exempel att ta fram en bebyggelseplan eller att söka lov direkt gentemot kommunplanen (vilket även förekommer i Sverige vid ansökan om bygglov utanför detaljplan, men i dessa fall är översiktsplanen inte juridiskt bindande) (Fredricsson et al. 2013, s. 21). En stor skillnad mot det svenska planeringssystemet är att upprättandet av en regleringsplan är att privata aktörer själva har ansvar för att ta fram planen och eventuella förstudier när de tar initiativ till ett projekt (ibid, s. 22).

Den statliga nivån har relativt stora möjligheter att påverka den kommunala planeringen och regleringsprocessen. Sektorsmyndigheter, fylkeskommunen och berörda grannkommuner har möjlighet att komma med invändningar under planprocessen som måste behandlas innan ett förslag kan antas. Totalt finns det tjugotvå sektorsmyndigheter som till exempel behandlar infrastruktur (Statens vegvesen, Jernbaneverken) och kulturminnesfrågor (Riksantikvarien). Regleringsplanerna får ingen rättslig verkan förrän alla dessa invändningar har behandlats eller att förslaget har lämnats över till Miljøverndepartementet för en slutlig bedömning (ibid, s. 21).

Kommunerna försöker i största utsträckning lösa de invändningar som kommer från sektorsmyndigheter innan förslaget antas. Om kommunen inte kan klara ut invändningarna med respektive myndighet kan en förhandling ske genom Statsforvaltaren (Fylkesmannen). Om inte heller Fylkesmannen kan lösa konflikten avgörs ärendet av Miljøverndepartementet (Fredricsson et al. 2013, s. 24).

Möjligheterna till statlig kontroll över planprocessen är i och med detta avsevärt bredare än i Sverige där den huvudsakligen utgörs av Länsstyrelsens prövningsgrunder. Det är värt att notera att både Miljøverndepartementet och Fylkesmannen har en större möjlighet att påverka den fysiska planeringen i specifika fall än i Sverige. Detta kan tänkas medföra en ökad förväntning hos dessa aktörer att påverka planeringsprocessen och en minskad förväntan hos de norska kommunerna i fallstudien jämfört med de svenska motsvarigheterna.

5.3. Den fördjupade översiktsplanen för Nordby-Svinesund: en planprocess 2009–2018

För att ge kontext till läsaren följer i detta avsnitt en beskrivning av upprättandet av den fördjupade översiktsplanen för Nordby – Svinesund och den kontext den togs fram i, utifrån kommunens översiktliga planering. Eftersom översiktsplanen togs fram under lång tid skedde visst arbete parallellt inklusive framtagandet av kommunens nya översiktsplan antogs år 2013.

5.3.1. Översiktsplaner 2002 och 2013

Den översiktsplan som gällde för Strömstads kommun vid inledandet av arbetet med den fördjupade översiktsplanen för FÖP Nordby – Svinesund antogs av kommunen år 2002. Översiktsplanen var i och med det också gällande vid antagandet av FÖP Nordby – Svinesunds föregångare FÖP Hogdal. År 2013 antogs en ny (och fortfarande gällande) översiktsplan (Strömstads kommun 2013a, del 1 s. 8–9).

Strömstads översiktliga planering bygger på ett system med en generell kommuntäckande översiktsplan som på förhand är tänkt att konkretiseras genom antagandet av fördjupningar för stora delar av kommunen. Detta upplägg återfinns både i ÖP 2002 och ÖP 2013. I båda översiktsplanerna är vissa fördjupningar färdiga vid översiktsplanens antagande medan arbetet med andra fördjupningar pågår eller ska påbörjas (Strömstads kommun 2002 och 2013a).

Gränshandeln ges ett litet utrymme i ÖP 2002. Begreppet förekommer inte alls i översiktsplanen men kan tolkas beröras av de redan då befintliga handelsplatserna Nordby och Svinesund. Dessa omnämns i översiktsplanen som ”handelsplatser” men utan någon beskrivning av om de har norska marknaden som målgrupp. Översiktsplanen innehåller inget ställningstagande om handelsplatsernas omfattning annat än att

en utveckling av dem ska föregås av fördjupad översiktsplan och nya detaljplaner. Faktorer som nämns som påverkande på möjligheten att utöka handelsytorna i Svinesund (men inte Nordby) är en trafiksäker anslutning mot E6 med tillräcklig kapacitet, anordnandet av tillräckligt antal parkeringsplatser och ordnad tillgänglighet för gångtrafikanter och utryckningsfordon (Strömstads kommun 2002, avsnitt U5).

I ÖP 2013 har beskrivningen av gränshandeln utökats. Det resoneras om att lokalisering av handeln till närmast gränsen innebär kortare resor för de norska kunderna och att större handelsetableringar kan påverka servicestrukturen på annat håll. Ett större externt köpcentrum i enlighet med det påbörjade arbetet med FÖP Nordby-Svinesund orsakar enligt ÖP 2013 ytterligare påverkan på miljön med störningar på trafik, påverkan på natur- och kulturmiljöer och landskapsbild, dagvattenfrågor och översvämningsproblematik och kan enligt bedömningarna i ÖP:n sammantaget innebära en betydande miljöpåverkan (Strömstads kommun 2013, del 4 s. 11). Översiktsplanen tar upp denna föreslagna utökning som en punkt där miljömålen om begränsad klimatpåverkan och god bebyggd motverkas av förslaget (ibid, s. 15–18). Länsstyrelsen noterar i sitt granskningsyttrande denna intressekonflikt och anser att den ska hanteras i arbetet med FÖP Nordby-Svinesund (Strömstads kommun 2013b, s. 9).

5.3.2. FÖP Hogdalsnäset (2003)

Den fördjupade översiktsplanen för Hogdalsnäset antogs av kommunen den 16 oktober 2003 och omfattar båda gränshandelsområdena Nordby och Svinesund. I FÖP:en beskrivs hur utökningen av handeln i Nordby har inneburit att trafiksituationen under sommarmånaderna har blivit ohållbar och att en ombyggnad av vägen är planerad (Strömstads kommun 2003, s. 21). Utvecklingspotentialen i gällande detaljplaner för Nordby och Svinesund beskrivs i FÖP:en som stor med 26 000 m² outnyttjade byggrätter för handel. Ställningstagandet i den fördjupade översiktsplanen är att den kommersiella prägeln i området ska minskas och att områdets kulturhistoriska värden ska lyftas fram. Ingen ytterligare expansion av handelsytorna inom Svinesundsområdet och Nordby ska tillkomma utöver vad gällande planer tillåter enligt den fördjupade översiktsplanen (ibid, s. 25).

5.3.3. FÖP Nordby – Svinesund

Under åren från 2003 och framåt fortsatte gränshandeln i Nordby och Svinesund att växa inom gällande detaljplaner. Frågan om att tillåta mer handel kom dock att aktualiseras redan två år efter antagandet av den fördjupade översiktsplanen då tre ansökningar om planbesked inkom i Nordbyområdet mellan november 2005 och april 2006. De ansökningar som omfattade det befintliga shoppingcentret godkändes av kommunens miljö- och byggnämnd (Strömstads kommun 2005, handling 34 och Strömstads kommun 2006a, handling 6). För den ansökan som berörde ej ianspråktagen jordbruksmark beslutade miljö- och byggnämnden att en förstudie skulle tas fram för att studera handels- och bostadsfrågorna i området ur ett helhetsperspektiv (Strömstads kommun 2006b, handling 2).

Den förstudie som togs fram för området kom att huvudsakligen föreslå bostäder – sammanlagt cirka 400 hushåll – i området kring shoppingcentret. I förstudien konstaterades att detta, med tanke på att det då bodde cirka 50 personer i närområdet, i princip innebar att man skapade ett nytt samhälle med krav på samhällsservice (Strömstads kommun 2007). Efter att förstudien tagits fram återkom samma intressent med en i stort sett oförändrad ansökan i början av år 2008, vilken avlogs av miljö- och byggnämnden. Under hösten samma år återkom ansökan en tredje gång och kom då att bli starten för arbetet med en ny fördjupad översiktsplan (Strömstads kommun 2009, handling 1).

Det skulle komma att ta en lång tid för kommunen att ta fram den nya fördjupade översiktsplanen. Arbetet påbörjades i och med kommunstyrelsens beslut den 8 juni 2009 och inte förrän nio år senare, den 19 juni 2018, antogs det färdiga förslaget i kommunfullmäktige. Under de nio åren hade kommunen hunnit besluta om positivt planbesked för tio detaljplaner för utökad gränshandel som alla placerades i vilande i avvaktan på färdigställande av den fördjupade översiktsplanen (bilaga 2).

Arbetet med FÖP Norby-Svinesund kan förenklat delas in i två steg: tiden fram till samrådet i april 2012 och därefter ett omfattande arbete med att ta fram utredningar som Länsstyrelsen och Trafikverket ställt krav på och på att komma överens med Trafikverket om en lämplig utformning av vägnätet. Den 8 november 2017 godkändes förslaget för utställning med i stort sett den utformning som det färdiga förslaget har (Strömstads kommun 2009).

Parallellt med att FÖP Nordby-Svinesund skickades ut på utställning skedde också en samordning kring de planbesked kommunen meddelat under åren. En gemensam ansökan från de intressenter som fått stöd i förslaget ersatte tidigare beslut med ett enda planarbete och övriga ärenden avslutades. Arbetet med denna detaljplan, för både Nordby och Svinesund, pågår i skrivande stund (januari 2024). Ett programsamråd för detaljplanen har genomförts (Strömstads kommun 2017).

Förslaget till fördjupad översiktsplan med samrådsredogörelse och utlåtande över utställningen består av sammanlagt 385 sidor handlingar med tre versioner av förslaget: samråd, utställning och antagande. Utöver detta material har de olika underkategorierna av aktörer inom kommunen producerat ytterligare 112 sidor material. Drygt hälften av detta material, 57 sidor, är beslutsprotokoll från kommunstyrelsen och andra nämnder. Övrigt material består av olika typer av skrivelser, yttranden och e-brev från lokala politiska partier, politiska företrädare och tjänstepersoner.

5.3.4. Politiskt styre under planeringsprocessen

För att ge kontext till de lokala politiska partiernas uttalanden i planeringsprocessen är det av betydelse att veta vilka som suttit i majoritet respektive opposition vid olika tillfällen och deras storlek. De politiska konstellationerna kan påverka hur partierna uppfattar sitt beslutsutrymme och möjlighet att uttala sig, och kan även ligga till grund för uttalade meningar som partierna i sin tid kan förvänta sig att mottagare är bekanta med. Kännedomen om hur den kommunala politiken är fördelad ger även en kontext till vilka partier som följer majoritets- och oppositionslinjer och vilka som bryter denna.

De mandatperioder som berörs av fallstudien är 2007–2010, 2011–2014 och 2015–2018. För varje mandatperiod gäller att den nyvalda politiska församlingen tillträder i december inför mandatperiodens första år, det vill säga till exempel december 2006 för mandatperioden 2007–2010. Tabellerna nedan visar mandatfördelningen i kommunfullmäktige för respektive mandatperiod med majoritetspartierna markerade med grå bakgrund.

2007–2010	
Strömstadspartiet	11
Socialdemokraterna	8
Vänsterpartiet	2
Centerpartiet	8
Moderaterna	6
Folkpartiet	3
Kristdemokraterna	1
Miljöpartiet	0
Sverigedemokraterna	0

(Valmyndigheten 2006) (SVT 2014)

2011–2014	
Socialdemokraterna	10
Moderaterna	7
Strömstadspartiet	5
Centerpartiet	6
Folkpartiet	4
Miljöpartiet	3
Vänsterpartiet	1
Kristdemokraterna	1
Sverigedemokraterna	1

(Valmyndigheten 2010) (SVT 2014)

2015–2018	
Centerpartiet	9
Folkpartiet (Liberalerna fr. 2015)	7
Miljöpartiet	5
Kristdemokraterna	1
Socialdemokraterna	10
Moderaterna	4
Sverigedemokraterna	4
Vänsterpartiet	2
Strömstadspartiet	0

(Valmyndigheten 2014) (Sveriges Radio 2014)

6. Undersökning

På det studerade ärendet finns 220 händelser med anteckningar och en till flera dokument. Sammanställt består dokumenten som är registrerade på ärendet av 1 592 sidor text. Dessa dokument har gallrats och ordnats i bilaga 1 enligt steg 1–3 i min analysmetod. Detta har reducerat materialet till 100 händelser och 624 sidor text.

De handlingar som har gallrats i steg 1 består huvudsakligen av samråds- och utställningsyttranden som inte berör gränshandel. I steg 2 har handlingarna sorterats utefter de aktörer som har producerat dem med underkategorier för Strömstads kommun, där ett flertal olika parter inom kommunen har stått för produktionen. De handlingar som har gallrats i steg 3 består huvudsakligen av samråds- och utställningsyttranden från enskilda och av tekniska utredningar. Dubbletter av handlingar har gallrats i både steg 1 och 3. Ett par beslutsprotokoll på ärendet bestod av hela protokollet från det aktuella sammanträdet; dessa händelser har gallrats på de sidor i protokollen som berör andra beslut.

6.1. Beställare och utförare i planeringsprocessen

Undersökningens första del handlar om till vilken grad en beställar-utförarmodell kan skönjas i planeringsprocessen. Gränshandeln omfattar starka kommersiella intressen och innebär konsekvenser som de offentliga aktörerna genomgående presenterar som ej önskvärda ur ett miljö-, klimat- och hållbarhetsperspektiv (se avsnitt 6.2.). Bland de politiska partierna i Strömstads kommun framför flera arbetsmarknaden som ett tungt argument till förslaget utformning, och Länsstyrelsen önskade en redovisning av vilken nytta gränshandeln innebär för Sverige. Detta gör det intressant att kartlägga vilka aktörer som har tagit initiativ till förändringar, som har kunnat bibehålla sina önskemål, som har tillåtits att delta i arbetet och som har format planarbetet genom sina kravställningar.

6.1.1. Förslagets ursprung och resultat

Som det beskrevs i avsnitt 5.3.3. tog det en kort tid, cirka 2–3 år, från att FÖP Hogdal med sin begränsning av gränshandeln antogs till att ansökningar om planbesked för utökningar av gränshandeln började komma in till kommunen.

Miljö- och byggförvaltningen beskriver denna historik i en tjänsteskrivelse daterad den 12 februari 2009 då ytterligare en ansökan om utökad gränshandel har inkommit. Förvaltningen föreslår att miljö- och byggnämnden ska diskutera huruvida ytterligare handel och tillägger att FÖP Hogdal ännu inte har aktualitetsförklarats under mandatperioden. När detta ärende hanteras i miljö- och byggnämnden beslutar nämnden att remittera frågan om FÖP Hogdals aktualitetsförklaring till kommunstyrelsen (ibid, handling 1).

Vid remitteringen av frågan till kommunstyrelsen är majoriteten ursprungligen inte för upprättandet av en ny FÖP, vilket beskrivs mer utförligt i avsnitt 6.2.1.3. Vid behandlingen av frågan i arbetsutskottet yrkar Centerpartiet på ”en viss utbyggnad av verksamheter och bostäder” i enlighet med kommunens förstudie för området från 2007 (se avsnitt 5.3.3.) (Strömstads kommun 2009, handling 21).

På kommunstyrelsens sammanträde svänger denna majoritet då Centerpartiet breddat sitt yrkande till att enbart yrka att ”en översyn av den fördjupade översiktsplan ska påbörjas” utan att specificera hur. Detta yrkande vinner framgång på sammanträdet och arbetet med förslaget inleds. Även Moderaterna yrkar för upprättandet av en ny FÖP, men återkallar detta till stöd för Centerpartiets yrkande (Strömstads kommun 2009, handling 21). Svängningen är intressant eftersom den tyder på att avsaknaden av ett uttalat syfte med förslaget var nödvändigt för att samla majoritet kring beslutet.

Eftersom omfattningen av gränshandelns utökning med 100 000 m² är oförändrad genom hela planeringsprocessen är det av betydelse att spåra ursprunget till denna mängd. Talet förekommer för första gången i det empiriska materialet på kommunstyrelsens arbetsutskotts sammanträde den 19 januari 2011. Vid detta tillfälle anger arbetsutskottet ett antal utgångspunkter varav en berör handel:

En spridd ny utökad handelsyta fördelad i området, ska kunna tillåtas med upp till ca 100 000 kvadratmeters bruttoarea, utifrån bland annat de förutsättningar som trafikutredningen redovisar (Strömstads kommun 2009, handling 36).

För kontextens skull bör det här sägas att den aktuella trafikutredningen nyligen beställts – en uppdragsbekräftelse för arbetet är daterat den 27 december 2010 – och att ett utkast inte förekommer i materialet förrän den 30 juni 2011 med denna datering. Detta talat för en tolkning av förutsättningen som ett önskemål snarare än en redan känd begränsning av trafiksystemet (Strömstads kommun 2009, handling 35 och 42).

Det finns ingen registrerad kommunikation från näringslivet där en viss mängd gränshandel önskas annat än de ansökningar som miljö- och byggförvaltningen beskriver i sin ursprungliga tjänsteskrivelse. Dessa är koncentrerade till en plats och är inte fördelade över gränshandelsområdet. Avsaknaden av uttalade önskemål från näringslivet kan innebära att talet är definierat av kommunen. Om definitionen bygger på politiska målsättningar, informell tjänstemannakommunikation eller informell dialog med näringslivet är inte möjligt att utläsa av materialet.

Under planeringsprocessen råder en viss politisk oenighet om förslagets utformning. Centerpartiet yrkar återkommande på en utformning med större fokus på bostäder i enlighet med sitt ursprungliga yrkande på kommunstyrelsens arbetsutskott. Denna vilja vinner dock ingen framgång hos majoriteten av partierna inklusive Moderaterna som röstar för en FÖP med bibehållen inriktning på gränshandel (Strömstads kommun 2009, handling 55).

Förslagets ursprung tyder på ett deltagande från både näringslivet och den lokala politiken. Näringslivets återkommande intressen vinner framgång genom sin ihärdighet då nej byts till ja, men det är kommunpolitiken som uttrycker ett önskemål om handelns omfattning och fördelning. Samtidigt kan en svårighet för kommunens politik att uppnå en gemensam målsättning skönjas genom de motsättningar som framkommer i arbetet. Det är möjligt att bli överens om att en översyn av FÖP:en ska göras genom en öppen definition av uppdraget, men att enas om vilket innehåll den ska ha tar längre tid. Efter majoritetsskiftet i samband med valet 2014 upphör dock många av dessa meningsskiljaktigheter, vilket talar för att de varit av mindre betydelse i förhållande till det övergripande målet att utöka gränshandeln.

6.1.2. Deltagare i planeringsprocessen

Kommunens planeringsprocess präglas av ett deltagande från ett urval av näringslivet inom gränshandeln som inte syns uttalat i yttranden och skrivelser mellan parterna. Deltagandet framgår istället genom beskrivningar av hur förslaget har tagits fram, hur det är tänkt att genomföras och genom epostkommunikation.

Kommunens modell för vilka ur näringslivet som tillåts att delta i planeringsprocessen utgår från fördelningen av förslagets utvecklingsområden. De handlare och intressenter som får möjlighet till utökningar tillåts vara en del av den informella processen medan övriga exkluderas. Detta skapar en viss irritation hos en intressent som önskar att få vara med på ett möte under planeringsprocessen. En handläggare på kommunen redogör då uttryckligen för detta arbetssätt:

De som är inbjudna till möten i morgon är de markägare som har mark inom de områden som kommunen har angett för handel i den pågående fördjupade översiktsplanen FÖP (Strömstads kommun 2009, handling 130).

Näringslivets deltagande består även av att finansiera en del av kommunens underlagsmaterial. I förordet till planens handelsutredning, som Länsstyrelsen ställde krav på i sitt samrådsyttrande, anger upprättaren HUI Research att utredningen är finansierad av Orvelin Group AB i syfte att vara underlag till den fördjupade översiktsplanen (Strömstads kommun 2009, handling 155, handelsutredningens förord).

Att näringslivet deltar i finansieringen av en kommunal översiktsplan är troligen ovanligt. Det saknas stöd i plan- och bygglagen för kommunen att ta ut ersättning för översiktsplanarbetet och även till privata ansökningsmöjligheter på det sätt som finns inom detaljplanering genom planbesked. Som det har beskrivits i avsnitt 5.2.2.2. är möjligheten till privat finansiering inte något som regeringen har bedömt som lämpligt och har framfört att översiktsplaneringen även i framtiden bör finansieras via kommunala anslag.

Även Trafikverket involveras i planeringsprocessens samarbetsform. Myndigheten kräver i sin tidigaste kommunikation i samrådsskedet att FÖP:en behöver förtydligas med hur åtgärderna ska finansieras. Trafikverket ser redan i detta skede näringslivet som en potentiell källa för denna finansiering:

"Ramavtal" om ansvarfördelning och finansiering av åtgärder måste godkännas av TRV och undertecknas av exploatörer och kommun före fortsatt detaljplanering och utbyggnad inom FÖP-området (Strömstads kommun 2009, handling 97).

Trafikverket medverkar efter samrådet i dialog med kommunen med utgångspunkten att utforma åtgärder som möjliggör den önskade omfattningen av handel och som finansieras av näringslivet – dock med viss oenighet kring till vilken grad (Strömstads kommun 2009, handling 140–143).

Norska offentliga aktörer medverkar i liten utsträckning i planeringsprocessen. Kommunerna närmast gränsen yttrar sig inte i samrådsskedet och visar i och med det inget större intresse för förslaget. De regionala och statliga norska aktörerna involveras inte alls då kommunen inte underrättar dessa och Länsstyrelsen, av vad som kan tolkas epostkommunikation från Naturvårdsverket, inte har informerat dessa så som borde ha skett enligt planeringsprocessen (Strömstads kommun 2009, handling 193). Detta misstag resulterar dock inte i några större reaktioner från vare sig kommunen, Naturvårdsverket eller Länsstyrelsen, vilket tyder på att dessa aktörer inte har setts som betydelsefulla deltagare i planeringsprocessen.

6.1.3. Kravställare i planeringsprocessen

Av materialet framstår kommunen och det näringsliv som får utvecklingsmöjligheter genom förslaget snarare ha agerat i partnerskap med varandra än som kravställare. Inga tydliga konflikter förekommer i kommunikationen mellan dessa parter eller beskrivs i andrahandsmaterial. Det näringsliv som inte ges utbyggnadsmöjligheter har i vissa fall en kravställande ton gentemot kommunen, men då de över lag avvisas av kommunen har de ingen betydande roll i planeringsprocessens kravställning.

En framträdande kravställare i planeringsprocessen är Trafikverket. Trafikverket ställer i sitt samrådsyttrande krav på en ny trafikutredning – trots att kommunen redan har tagit fram en som sedan inte återkommer i planeringsprocessen – och deltar sedan aktivt med att lämna synpunkter och ställa krav på den nya utredningen. Denna dialog är så pass utförlig att kommunen och Trafikverket i dialogen strävar efter att godkänna utredningen gemensamt innan utställningsskedet.

Fördelningen av kostnader för de infrastrukturåtgärder som FÖP:en medför klargörs aldrig fullständigt i planeringsprocessen. Från en av exploatörerna, Orvelin Shopping Center, framförs synpunkter att Trafikverket bör bekosta de åtgärder som krävs för att komma till ordning med de befintliga trafikproblemen (Strömstads kommun 2009, handling 197). Trafikverket anger i sitt utställningsyttrande att ombyggnaden ska till fullo bekostas av exploatörerna medan kommunen i antagandehandlingen anger att exploatörerna ”till större delen” ska bekosta åtgärderna (ibid, handling 195).

En kravställare som har ett något märkligt deltagande i planeringsprocessen är Länsstyrelsen. I sitt samrådsyttrande är Länsstyrelsen kritisk till stora delar av förslaget och uppmanar kommunen att ta fram både handelsutredning och trafikutredning för att visa att förslaget är lämpligt. Länsstyrelsens kritik i samrådet består bland annat av att kommunen behöver visa att det finns ”ett behov av den föreslagna omfattningen av handel lokalt och regionalt”. Länsstyrelsen framför att ”det allmänna intresset för att tillgodose behovet av ökad handel för den norska marknaden inte väger tungt i förhållande till värdena i området” (Strömstads kommun 2009, handling 97).

Den handelsutredning som kommunen låter ta fram beskriver att förutsättningarna för gränshandel är gynnsamma av flera anledningar så som löneskillnader, punktskatter och valutakurs och därför kan förväntas vara bestående över tid. Utredningen beskriver den norska köpkraften som stor och växande och att det finns ett etableringsutrymme som vida överstiger de föreslagna 100 000 m². Utredningen anger att en utbyggnad av gränshandeln kraftigt begränsar en utbyggnad av handeln i andra delar av kommunen men att den kan medföra ökade intäkter inom närbesläktade branscher, som restaurang, boendeanläggningar och dylikt. Förutsättningarna för pågående gränshandelsprojekt i Strömstads grannkommuner bedöms som små på grund av Strömstads geografiska konkurrensfördel. En utebliven utbyggnad av gränshandeln innebär enligt utredningen troligen att den totala volymen av gränshandel som görs av norska kunder i Sverige blir mindre då kunderna handlar i hemlandet (Strömstads kommun 2009, handling 155, handelsutredning).

Strömstads kommun lät inför utställningen oberoende av Länsstyrelsens krav ta fram en ytterligare handelsutredning. Denna utredning togs fram av ZÖK som bedömde att det fanns ett visst utrymme för dagligvaruhandel och troligen inget utrymme för sällanköpshandel på grund av de förväntade ökningarna inom e-handel och de små prisskillnaderna mellan länderna för dessa typer av varor. Kommunen observerar i utställningsförslaget att ”utredningarna motsäger varandra till viss del” men att ”den politiska majoriteten i Strömstads kommun anser att HUI:s utredning är den utredning som bör ligga till grund för den fortsatta planeringen” (Strömstads kommun 2009, handling 156, s. 19).

Trots att HUI:s utredning bekräftar vissa delar av den kritik Länsstyrelsen framförde i samrådsskedet – att handeln framför allt är riktad mot den norska marknaden och att den kan innebära en påverkan på handelsstrukturen i kommunen – och dessutom motsägs av ZÖK:s utredning berör Länsstyrelsen inte detta i sitt utställningsyttrande. Länsstyrelsen konstaterar istället att:

Handelsutredningen visar att efterfrågan finns och att Nordby främst konkurrerar med andra gränshandelsetableringar. Påverkan på Strömstad centrum och andra handelsetableringar i Bohuslän bedöms som ringa (Strömstads kommun 2009, handling 195).

Länsstyrelsens inställning till kommunens förslag är i utställningsyttrandet betydligt mer positiv trots att förslaget till stora delar är likadant och utredningarna har den motsättning som beskrivs ovan. Det finns i och med detta grund för att ifrågasätta till vilken grad Länsstyrelsen har agerat som en kravställare i planeringsprocessen. Länsstyrelsen tycks främst ha varit kravställare i att vissa sorters utredningar ska tas fram snarare än att deras innehåll ska få genomslag i förslagets utformning. Detta talar för att Länsstyrelsen har en tillbakadragen roll i planeringsprocessen och anpassar sig till kommunens, näringslivets och Trafikverkets önskemål så länge vissa steg har följts.

6.1.4. Tolkning beställare och utförare i planeringsprocessen

Det studerade materialet tyder på att planeringsprocessen för att ta fram den fördjupade översiktsplanen för Nordby-Svinesund inte karakteriseras av en tydlig beställar- eller utförarsida så som Nyström och Tonell kan tänkas referera till mot bakgrund av trenden av nyliberalisering inom planeringen.

I uttalandena från kommunens politiska partier (se avsnitt 6.2.1.3) är det vanligaste motivet de framför för utökningen av gränshandeln dess betydelse för kommunens arbetsmarknad. Det har inte framkommit något av materialet som motsäger denna argumentation och kommunen tycks, åtminstone i avsaknad av oregistrerad eller informell kommunikation, ha haft en tydlig idé om gränshandelns omfattning och

lokalisering som bibehålls genom hela planeringsprocessen. Detta talar emot att kommunen endast skulle vara en passiv utförare av privata beställares önskemål om att utöka gränshandeln.

Istället är det den ursprungliga public-private-partnershipmodellen som bäst tycks fånga planeringsprocessen. Två offentliga aktörer, kommunen och Trafikverket, drar nytta av privata aktörer för att finansiera det egna arbetet. De privata aktörer som väljs ut involveras djupt i det offentliga arbetet med förhoppningen att dra nytta av resultatet, men tydliga inslag av offentlig styrning kvarstår – för kommunen genom styrningen av gränshandelns lokalisering och för Trafikverket genom kravställningen kring hur trafiksystemet ska utformas.

6.2. Undersökning av aktörsperspektiv

6.2.1. Kommunens förslag – den sammanvägda bilden

Trots att det hann förflyta lång tid mellan de formella stegen under framtagandet av FÖP Nordby – Svinesund är de tre versionerna av förslaget – samråd, utställning och antagande – lika. Strukturen i dokumenten är densamma med kapitelindelning och avsnitt och till stor del återkommer formuleringarna från samrådsförslaget i de senare versionerna. Det material som tillkommer består främst av en utveckling av tidigare resonemang och redovisning av de utredningar som har tagits fram. Den föreslagna omfattningen av gränshandelns utökning med cirka 100 000 m² är oförändrad i processen från början till slut. Den främsta skillnaden i utvecklingen av förslaget är en omfördelning i vilka områden som gränshandeln placeras och åtgärdsförslagen inom trafiknätet (Strömstads kommun 2009).

I den fördjupade översiktsplanen dominerar tre frågor de delar som berör gränshandeln: vad är förslaget, vilka problem behöver lösas för att genomföra det och vilka konsekvenser innebär förslaget. Förslaget präglas av ett återhållsamt och redogörande språk som inte är särskilt tyngd av argument om gränshandelns upplevda fördelar. Med hänsyn till den knappa redovisningen av kommunens motiv får dessa tolkas mot kortare referenser och allmänna uttalanden i förslaget. I ett avsnitt från samrådsförslaget framför kommunen följande under rubriken *Bakgrund, syfte*:

Gällande fördjupade översiktsplan för Hogdalsnäset antogs av kommunfullmäktige i Strömstad 2003-10-16. Sedan dess har köpcentrumen vid Nordby och Svinesund utvecklats starkt. Den nya sträckningen av E6 med ny bro till Norge vid Svinesund har färdigställts och tagits i bruk.

Köpcentrum vid Nordby har växt från en omsättning om ca 1 100 MSEK år 2004 till 3 600 MSEK år 2010. Antalet besökare på årsbasis uppgår till ca 7 miljoner. Vid köpcentrum Svinesund omsätter ca 2,5 miljoner besökare årligen ca 1000 MSEK.

Denna starka utveckling har också medfört att trafiksystemet tidvis blivit överbelastat. Från köpcentrumen har framförts önskemål om ytterligare möjligheter till expansion. Enligt gällande FÖP får ”utbyggnad av handel endast ske inom gällande detaljplaner”. Dessa detaljplaner är i princip fullt utnyttjade, såväl i Nordby som i Svinesund (Strömstads kommun 2009, handling 53, s. 8).

Motivet i det mittersta stycket, att gränshandeln har vuxit och att det finns ett intresse i handeln att växa ytterligare, är det vanligast förekommande skälet till utökningen av gränshandeln i förslaget. Detta kopplas i stor grad ihop med frågan om trafik. Överbelastningen av trafiksystemet presenteras som ett befintligt problem som behöver lösas oavsett om gränshandeln ska utökas.

Balansen mellan tillgodoseendet av handelns önskemål och utformningen av en ny trafiklösning är en tydligt återkommande fråga i förslaget. Lokaliseringen av handel till de områden där en fungerande trafikförsörjning kan ordnas återkommer som argument för vilka intressenter som får positivt kontra negativt besked i planeringsprocessen. Detta målar en bild av att kommunen ser en utökning av gränshandeln som önskvärd men att man också delvis vill styra vart utökningen sker. I antagandehandlingen följande resonemang:

Det finns en uttalad efterfrågan om utbyggnad av handeln inom området, främst vid Nordby, som önskar komplettera utbudet med varor som möbler, byggvaror, elektronik, trädgård/växter och biltillbehör. Även ytterligare livsmedelsbutiker kan tillkomma. Ytbehovet bedöms av intressenterna till cirka 50–60 000 m². [...] Enligt kommunens målsättning skall ytterligare cirka 10 000 m² handel och serviceverksamheter av mer småskalig karaktär kunna lokaliseras på södra sidan av väg 1040, öster om Nordby. Vidare bedöms befintligt handelsområde vid Svinesund kunna utökas med cirka 30 000 m² genom förtätning, påbyggnad och viss utökning av området (Strömstads kommun 2009, handling 204, s. 18).

Även om avsnittet ovan lätt kan ge bilden av att kommunen har en målsättning som innebär en större utökning av gränshandeln än vad de intressenter som finns väger här frågan om lokalisering tungt. I samrådsredogörelsen anger kommunen följande motiv till varför en fastighetsägares önskemål om handel inte tillgodoses:

Fastigheten ligger för nära väg E6 och Nordbymotet. Befintlig lada ligger ca 50 meter från körbanekant väg E6. Med hänsyn till de svårigheter som finns att lösa trafiksituationen kring motet är ytterligare handelsetableringar i motets närområde ej lämpligt (Strömstads kommun 2009, handling 123, s. 18).

En bortre gräns för kommunens styrning av handelns lokaliseringar framkommer dock i utlåtandet efter utställningen som svar till en sakägare som önskar att handeln ska samlas till två istället för tre områden:

Kommunen kan tänka sig att samla utbyggnaden till två platser, dvs. Nordby och Svinesund. Detta förutsätter dock att en lösning kommer fram i detaljplanarbetet som möjliggör detta. Dvs att lösningen är rimlig för kommunen och för de berörda markägarna (Strömstads kommun 2009, handling 213, s. 18).

En fråga som kommunen tvingas hantera under planprocessen är ett krav från Länsstyrelsen att visa om det finns underlag för de 100 000 m² utökning av gränshandeln som föreslås. Inför utställningen har förslaget kompletterats med en handelsutredning utförd av HUI Research och som enligt texten i utställningshandlingen har granskats av ytterligare ett företag, ZÖK. Denna granskning presenterar kommunen med ett dilemma som man redogör för i utställningshandlingen:

HUI's utredning visar att det finns underlag för en utbyggnad enligt FÖP av gränshandeln vid Nordby/Svinesund inom såväl dagligvaruhandeln som sällanköpshandeln. ZÖK gör bedömningen i sin utredning att det endast finns underlag för en viss utbyggnad av dagligvaruhandeln och ingen utbyggnad av sällanköpshandeln. Det politiska ställningstagandet i Strömstad kommun är att satsa på en utökad gränshandel i enlighet med HUI's utredning. Denna FÖP visar på den föreslagna totala utbyggnaden i området. Utbyggnaden kommer dock att ske etappvis och exploateringstakten kommer att styras av framtida behov (Strömstads kommun 2009, handling 156, s. 19).

Ett motiv som inte är särskilt framträdande i kommunens förslag är mer allmänna fördelar som kan uppstå av förslaget som till exempel fler arbetstillfällen och underlag för ökande befolkning och skatteintäkter för kommunen. Dessa argument framförs, men huvudsakligen som en beskrivning av förslagets konsekvenser.

Just beskrivningen av förslagets konsekvenser och de negativa effekter förslaget kan medföra utgör vid sidan om handel-trafikdiskursen den andra stora delen av kommunens förslag. I alla tre versioner av förslaget beskrivs dess bedömda negativa påverkan på miljö- och klimatfrågor tydligt och explicit. I antagandehandlingen beskriver kommunen planens sammanfattande miljö- och klimatpåverkan med följande:

Planförslaget med den stora utbyggnaden av handel och infrastruktur inom planområdet innebär en betydande påverkan på den lokala miljön men även mer regionalt. Planens förslag till utökad handel på Nordbyslätten med ny ringväg innebär en påtaglig förändring av landskapet inom det berörda landskapsrummet. Natur- och kulturmiljövärden påverkas även

lokalt. Området är redan idag starkt påverkat av befintliga handelsetableringar. Planen bidrar till att öka och förstärka påverkan på landskapsbild, naturvärden, kulturmiljö och vatten samt miljöproblem orsakade av trafik. Negativ påverkan kan motverkas genom att hänsyn tas till områdets värden vid utformning av handelsområden, samt genom de förbättringar av dagvattenhantering och trafikinfrastruktur som föreslås i planen.

Flera av de nationella miljömålen påverkas negativt av handelsutbyggnaden, bland annat målet om ett rikt odlingslandskap genom byggnation på jordbruksmark och målen om frisk luft, ingen övergödning, bara naturlig försurning, god bebyggd miljö samt begränsad klimatpåverkan genom ökad biltrafik (Strömstads kommun 2009, handling 204, antagandehandling s. 68).

Beskrivningen av förslagets påverkan på miljö och klimat är mycket utförlig i alla tre steg av planprocessen. Kommunen gör bland annat bedömningen att förslaget innebär regionala och globala effekter kopplade till transport och konsumtion, att det inte bidrar till en hållbar utveckling och att kommunens mål om att bli fossiloberoende senast år 2030 motverkas av förslaget.

Kommunens diskurs kan tolkas vara centrerad kring gränshandeln som har en mycket framträdande roll i förslagshandlingarna. *Tecknet* gränshandel utgör här en tydlig nod som kan sägas vara negativt till associerad till *tecknet* trafik. *Tecknet* trafik framställs som negativt av två huvudsakliga anledningar: dels på grund av de olägenheter trafiken skapar i nuläget och dels som ett problem som måste lösas för att förslaget ska vara möjligt att genomföra. Det finns trots detta en nyansering av tecknets associering eftersom kommunen målar upp en bild där förslaget också bidrar till att lösa dagens problem med trafik och därmed förflytta tecknet från negativt till positivt associerat. Mer gränshandel är enligt kommunens diskurs alltså en lösning på problemen med trafik trots att det innebär mer trafik.

Om kopplingen mellan gränshandel och trafik är tydlig i kommunens diskurs är kopplingen mellan gränshandel och klimat, och i sin tur mellan trafik och klimat, mer otydlig. Sett till omfattningen går det att argumentera för att kommunen också ser *tecknet* klimatpåverkan som negativt associerad till *noden* gränshandel. Denna association befinner sig i så fall i mer av ett *moment* eftersom ingen argumentation framförs kring hur gränshandeln istället kan bidra till miljö- och klimatarbetet. Samtidigt presenteras gränshandelns miljö- och klimatpåverkan främst som en konsekvens och inte som ett problem som behöver lösas. Detta gör att tecknets association till *noden* gränshandel får en svagare status än *tecknet* trafik.

En fråga som är mycket frånvarande i förslaget är påverkan det innebär på den norska sidan gränsen. Förutom i sin funktion som den marknad gränshandeln riktar sig till nämns landet knappt vare sig det gäller påverkan på samhälle, klimat, politik eller myndigheter. I den handelsutredning som kommunen låter ta fram till utställningsskedet finns landet endast beskrivet som hemvisten för gränshandelns köpkraft. Konsekvensen på handelsutbudet i Norge beskrivs inte i utredningen eller i förslaget, vilket står i stor kontrast till beskrivningen av konsekvenserna för svenska kommuner vare sig dessa är grannkommuner eller andra konkurrerande gränshandelskommuner. Fylkesmannen i Östfold har i utställningsskedet kritiserat de negativa effekter förslaget innebär för Norge (vilket beskrivs i avsnitt 6.2.5.2.). Kommunens svar på denna kritik i utlåtandet efter utställningen är följande:

Strömstads kommun noterar synpunkterna om påverkan på trafik och handelsmönster. Kommunen gör dock fortfarande bedömningen att förslaget är rimligt. Se även länsstyrelsens yttrande. Det bör framhållas att kommunen ser en utbyggnad av handel i området som ett viktigt underlag för förbättrad kollektivtrafik mellan Strömstad och Halden. Denna stäcka är också länk mellan det svenska och norska järnvägsnätet för resande genom Bohuslän.

För Strömstads kommun är detta område bäst lämpat om handeln ska byggas ut i några större volymer. Vägnätet mot centrum skulle inte klara dessa trafikmängder och den genomsnittliga körsträckan skulle förlängas vid annan lokalisering (Strömstads kommun 2009, handling 213, s. 13).

Det som framför allt är noterbart med kommunens svar är att man i princip avstår från att bemöta en lång och utförlig kritik av hållbarhetsfrågan i förslaget och dess påverkan på klimatförändringar. De argument som framförs kring värden för samhället som möjligheten till bättre järnvägstrafik framstår som svagt kopplade till förslaget. Kommunens svar är i förhållande till yttrandet kort och avgränsar perspektivet till den egna kommunen istället för bredare gränsöverskridande perspektiv.

Kommunens perspektiv på gränshandeln kan i första hand kopplas till **gränshandeln som tillväxtmotor**. Trots att frågor om tillväxt inte har en framträdande roll i handlingarna kan det uttolkas av dem implicit, framför allt i hur kommunen förhåller sig till avvägningen mellan dess omfattning och placeringen av den. Kommunen väljer den högsta nivån av total gränshandel som har beräknats i handelsutredningarna, men avvisar flera intressenter som man menar inte fungerar i det totala förslaget. Beskrivningarna av fördelningen av gränshandeln mellan de olika områdena talar också mer för ett synsätt där gränshandeln innebär tillväxt snarare än marknadsfrihet. Kommunens ointresse för påverkan på den norska sidan gränsen talar också för ett synsätt där den egna tillväxten sätts före de eventuella nackdelar som uppstår där. Valet att utgå från den mer optimistiska av de två handelsutredningarna visar också att kommunen främst förknippar gränshandeln med de fördelar man upplever att den medför.

6.2.2. Kommunens förvaltningsorganisation

Kommunens förvaltningsorganisation har en tillbakadragen roll i planeringsprocessen och verkar i den registrerade kommunikationen i huvudsak som problemlösare av främst frågor kring trafik i dialog med Trafikverket, handelsintressenter och kommunpolitiken. Tjänsteskrivelserna till kommunstyrelsen och dess arbetsutskott är korta och koncisa beskrivningar av de praktiska problem som har lösts och lägger liten fokus på de negativa konsekvenser som beskrivs i själva förslagshandlingarna. Ett av fallen där förvaltningsorganisationen tar en tydligare ställning till gränshandeln är beslutsförslaget när frågan om att ta fram en ny fördjupad översiktsplan ursprungligen hanterades:

Nordby – redan idag har avsteg gjorts runt Nordby med utbyggnad av handel. Antigen säger man stopp för fortsatt utbyggnad nu eller så beslutas om en annan inriktning. Även frågan om bostäder i Nordby behöver tas ställning till vid en aktualitetsförklaring. Med hänsyn till de utbyggnadsplaner som finns för Skee och centrum föreslår Miljö- och byggförvaltningen att FÖP Hogdalsnäset förklaras aktuell med nuvarande utformning. (Strömstads kommun 2009, handling 15).

Ett annat tillfälle som kan vara illustrativt för förvaltningsorganisationens syn på gränshandeln är en kommunikation under utställningstidens näst sista dag mellan en handläggare och Naturvårdsverket. Det har då konstaterats att kommunen endast har skickats förslaget till de två norska grannkommunerna Halden och Hvaler och inte till någon annan norsk instans. Från kommunens sida tycks det finnas en osäkerhet kring om man har haft ett bredare ansvar än så.

Strömstads kommun har aldrig skickat remiss på nationell nivå i våra ÖP/FÖP. Vår ÖP som antogs 2013 har alltså inte heller gjort detta. Dvs. varken svenska naturvårdsverket eller miljödirektoratet i Norge.

Som jag nämnde så är våra angränsande kommuner Hvaler och Halden alltid med på sändlistorna. Vi arbetar fn med en Blå ÖP (havsplanering) fyra kommuner gemensamt. Den ska skickas på utställning 15 mars. Där kommer fylkesmannen Östfold och andra regionala organ få handlingar på remiss. Men inte heller där har vi miljödirektoratet på sändlistan. Bör de läggas till? (Strömstads kommun 2009, handling 193)

Efter vidare kommunikation konstaterar både handläggaren och Naturvårdsverket att ansvaret för att skicka förslaget till norska regionala och nationella instanser ligger på Länsstyrelsen och att detta inte tycks ha skett. Kvar återstår då frågan om hur avsaknaden av detta deltagande i den fördjupade översiktsplaneprocessen, som vid denna tid har hunnit pågå nästan nio år och vars utställningstid avslutats några dagar tidigare, ska hanteras. Förvaltningen väljer att förlänga yttrandetiden och förmedlar detta till Naturvårdsverket i e-post.

Det är ju aldrig försent att göra rätt. Om miljödirektoratet borde ha underrättats, så får vi väl snarast ge dem möjlighet att yttra sig och ge en förlängd yttrandetid. Det vore i så fall bra om den kan begränsas till ett par veckor (Strömstads kommun 2009, handling 193).

Ett tillfälle då förvaltningsorganisationen får tillfälle att yttra sig över förslaget är i samrådet. Då beskriver man förslaget med bland annat följande kommentarer:

Transporter till området ger stor negativ miljöpåverkan. Kollektivtrafikens möjligheter att minska påverkan på miljön genom minskad biltrafiken bör utredas mer. [...] Det är viktigt att det tas ett helhetsgrepp och skapas en trafiklösning som fungerar för såväl besökande till handelsområdet som för de som är bosatta eller har verksamheter i väster om handelsområdet i Nordby. Det får inte bli en ny lågprislösning som varit fallet hittills. [...] Det behöver klargöras att man är medveten om att planen går emot vad som tidigare har nämnts som eftersträvanväit [sic!] och att en utökad handel inte bidrar till en hållbar utveckling. (Strömstads kommun 2009, handling 86).

Fokuseringen på att hitta en fungerande trafiklösning för förslaget talar för att även förvaltningsorganisationen presenterar en diskurs där *noden* gränshandel är negativt associerad till *tecknet* trafik. Kommentaren i det sista citatet talar också för en diskurs där även *tecknet* hållbarhet är negativt associerad till *noden* gränshandel.

Materialet från förvaltningsorganisationen talar för ett synsätt där både perspektivet på gränshandeln som **miljö- och klimathämmande** är främst förekommande men inte påverkar handläggningen. Perspektivet på gränshandeln som miljö- och klimathämmande kan tolkas genom de reservationer förvaltningsorganisationen tar upp när tillfälle ges och möjligen genom den avsaknad av positiva argument kring gränshandeln som kan utläsas. Argumenten för att utveckling i Skee och Strömstad bör prioriteras framför gränshandeln kan också tala för ett inslag av **gränshandeln som socialt fenomen** eftersom den placeras i motsats till en annan samhällsutveckling av förvaltningen som inte knyts till miljö- och klimatfrågor.

Även hos förvaltningsorganisationen är intresset för gränshandelns påverkan på den norska samhällsplaneringen lågt, vilket både märks av avsaknaden av frågeställningarna i de tjänsteskrivelser som produceras och den ovilja att bredda perspektivet som kan antydast när frågan om yttranden till Norge dyker upp under 2018. Trots att förvaltningsorganisationen har arbetat med förslaget i nio år vill man här hålla tiden för förlängning så kort som möjlig för norska aktörer som ännu inte har fått ta del av förslaget.

6.2.3. Politiska aktörer

De politiska aktörer som medverkar i planeringsprocessen inom den kommunala kontexten är lokala politiska partier. Partierna förekommer i beslutsfattande instanser genom de beslut som fattas, reservationer mot beslut, yrkanden på andra beslut än de föreslagna och i tre fall med yttranden i samrådet.

De politiska partiernas uttalanden får tolkas med försiktighet eftersom de hela tiden förekommer i en politisk kontext. Det finns därmed ett stort inslag av att ett parti likväl som att driva en fråga kan göra ett uttalande för att framställa sig på ett visst sätt. Partiers möjlighet till att framställa sig påverkas också av de politiska realiteterna i kommunen. Det kan till exempel tänkas vara enklare för ett parti att framställa en avvikande åsikt i en fråga det råder en stor politisk enighet om än i en fråga där majoriteten är knapp – det vill säga vilken kostnad som följer med meningsskiljaktigheten.

Partierna redovisas var för sig då det enligt min bedömning bara blir förvillande för läsaren att försöka kollektivt sammanfatta de vitt skilda meningarna de framför. Det kollektiva resultatet av partiernas arbete fångas bättre upp under avsnitt 6.1.1. ovan.

6.2.3.1. Socialdemokraterna

Socialdemokraterna är yrkar inledningsvis i planeringsprocessen bifall till miljö- och byggförvaltningens förslag att FÖP Hogdal fortsatt ska gällas och att en ny FÖP inte ska tas fram (ibid, handling 21). Från detta beslut, som blir positivt efter yrkanden från Centerpartiet och Moderaterna, till nästa politiska hantering tar det två och ett halvt år. Från detta tillfälle, februari 2012 och framåt, ger Socialdemokraterna genomgående stöd till de förvaltningsförslag som läggs fram och röstar emot yrkanden om tillägg och ändringar. Bland dessa yrkanden finns bland annat Centerpartiets återkommande önskemål om att lägga till fler bostäder i förslaget (Strömstads kommun 2009, handling 50).

Vid beslutet om antagande av FÖP:en i kommunfullmäktige år 2018 yrkar partiet bifall till förslaget och gör ett muntligt anförande till stöd för detta. I det muntliga anförandet resonerar företrädaren för partiet att det finns för- och nackdelar kring förslaget vad gäller trafik, miljö och ekonomi och att ”det är ju det som är politik då, att vi ställs inför sådana här, ska vi säga, konflikter”. Företrädaren lyfter fram att arbetsmarknaden är viktig, att ”det är för enkelt” att bara se till en bild och att ”vi kan ju tänka oss idag om Nordby inte hade funnits” sett till konsekvenserna detta hade kunnat få för arbetslösheten i kommunen (Strömstads kommun 2018).

De miljö- och klimatproblem som företrädaren ser med trafiken kopplar denne främst till bränslet. Företrädaren tycks se detta som en mer övergripande fråga och nämner att det är bränslet ”som vi får förklara krig mot, och jobba mot fossilfritt”. Företrädaren avslutar sin argumentation med att ”jag hoppas att, det här med bränslet och bilarna, att de löser en del av problemen i alla fall.” (Strömstads kommun 2018)

I diskursen kan *noden* gränshandel här framför allt tolkas vara positivt associerad till *tecknet* arbetstillfällen då dessa lyfts fram som gränshandelns största fördel. *Tecknet* trafik förekommer också och kan tolkas ha en negativ association till gränshandel men utan att vara i motsats till den.

Uttalandena talar för ett perspektiv som är dominerat av perspektivet **gränshandeln som tillväxtmotor**. Arbetstillfällen på den egna orten lyfts fram som en stor fördel och de miljö- och klimatproblem som gränshandeln kan orsaka presenteras som sekundära och något som ska lösas i ett senare skede.

6.2.3.2. Strömstadspartiet

Strömstadspartiets beslut i planeringsprocessen är till stor del de samma som Socialdemokraterna, som man under mandatperioderna 2007–2010 och 2011–2014 bildar majoritet tillsammans med. Detta innebär ett initialt bifall till aktualitetsförklaringen av FÖP Hogdal följt av ett stöd till föreslaget och yrkande på avslag till förändringar av det. Partiet uttrycker tydligast åsikt i en protokollsanteckning vid godkännandet av samrådsredogörelsen den 19 juni 2013:

Baserat på underlag och inlagor, inkomna under och efter samråd, har beslut tagits att inte tillmötesgå [sic!] ansökan om livsmedel. Det förtjänar att påpekas att den sammantagna bedömningen med hänsyn till trafik- och handlesuterdningar [sic!] samt processen i övrigt, inte kan friskrivs en avsevärd försening av det fördjupade översiktplanarbetet. Därför bör ytterligare områden inte tillåtas inrymmas i fördjupade översiktsplaneprocessen (Strömstads kommun 2009, handling 121).

I kommunvalet år 2014 ställer partiet inte upp och finns därmed inte representerat under tiden 2014–2018 då den fördjupade översiktsplanen färdigställs och antas.

Strömstadspartiets protokollsanteckning är ytterligare ett tillfälle då *noden* gränshandel kan förstås sättas i negativ association till *tecknet* trafik. I detta fall framställs den trafik som ytterligare livsmedelshandel medför som en negativ association som försenar det möjliga antagandet av översiktsplanen och som därmed är ett motiv till att avvisa ytterligare önskemål om handel från intressenter i området.

På grund av det begränsade materialet är det svårt att tolka vilka perspektiv som förekommer hos partiet. En möjlig tolkning är att perspektivet **gränshandel som tillväxtmotor** förekommer då partiet genomgående har givit sitt stöd till FÖP:ens inriktning och avvisar prövningen av ytterligare handel. Ett perspektiv med större fokus på marknadsfrihet skulle tala för en mer positiv inställning i denna fråga och ett perspektiv på gränshandeln som miljö- och klimathämmande för ett mer synligt motstånd till förslagets utformning.

6.2.3.3. Centerpartiet

Centerpartiet är det parti som tidigast i protokoll argumenterar för att en annan utveckling av Nordby-Svinesund än den i FÖP Hogdal är önskvärd. Detta gör man redan första gången frågan om en aktualitetsförklaring av FÖP:en hanteras i miljö- och byggnämnden den 23 april 2009 (ibid, handling 15). Vid detta tillfälle yrkar partiet på ”en viss utbyggnad av verksamheter och bostäder” i Nordby ”i enlighet med den förstudie som är gjord för området” (vilket får förstås vara den förstudie som beskrevs i avsnitt 5.3.3.). Partiets yrkande vinner ingen framgång vid detta tillfälle eller vid kommunstyrelsens arbetsutskotts sammanträde den 27 maj 2009. Partiet lämnar då in en skriftlig reservation som är intressant eftersom det är ett egenproducerat dokument i ett tidigt skede av planeringsprocessen.

Utifrån en rättvis och lika lydande behandling av sökande/exploatörer kommer detta att innebära att utvecklingen i vår mest expansiva kommun del totalt avstannar. Med en förskjutning till nästa mandatperiod innebär praktiskt att handels utveckling kommer att stå still i 5-6 år, vilket skulle vara förödande då centra likt Nordby är i en ständig konkurrens med andra motsvarade (Strömstads kommun 2009, handling 20).

När ärendet behandlas i kommunstyrelsen den 8 juni 2009 har partiet modifierat sitt yrkande något till att ”en översyn av den fördjupade översiktsplanen” ska påbörjas. Denna gång bifalls yrkandet och arbetet med att ta fram en ny FÖP för Nordby-Svinesund påbörjas (Strömstads kommun 2009, handling 21).

Någon politisk enighet kring det förslag som upprättas uppstår dock inte. När det väl finns ett förslag till samrådshandling framme kring årsskiftet 2011/2012 blir det tydligt att Centerpartiet saknar inslaget av bostäder man yrkat på i det tidiga skedet av planeringsprocessen. Partiet beskriver denna inställning i en skriftlig reservation:

Med hänvisning till de uppsatta målen för planarbetet så täcker inte förslaget det. Att på en sådant ensidigt sätt styra utvecklingen inom en så stor del av vår kommun är ingen god och långsiktig samhällsutveckling. [...] Skall man ta åkermark i anspråk på detta sätt måste det innebära en balanserad utveckling och ge förutsättningar för en miljömässigt riktig samhällsutveckling (Strömstads kommun 2009, handling 55).

Av partiets yttranden framgår det att man efterfrågar cirka 200 bostäder i Nordby-Svinesundsområdet istället för de 40–50 som samrådshandlingen föreslår. Centerpartiets motstånd mot förslaget med hänsyn till de uteblivna bostäderna finns kvar fram till år 2013 genom att partiet konsekvent yrkar på en annan utformning av FÖP:en men utan att få genomslag för dessa. Från år 2014 och framåt uttrycker partiet inte längre någon kritik mot förslaget och yrkar vid sammanträdet i kommunfullmäktige den 19 juni 2018 på bifall till att förslaget ska antas (Strömstads kommun 2009, handling 214). I det förslag man yrkar bifall till är omfattningen av bostäder samma eller mindre än i samrådet – 15–30 tomter och ”enstaka bostadshus” utöver detta (ibid, handling 204).

Centerpartiet är en av minoriteten som inte lyfter fram trafik i förhållande till gränshandel som en stor fråga. De *tecken* som partiet främst kan tolkas associera till gränshandeln är ”expansivitet” och ”utveckling” som ges en positiv innebörd genom viljan att bana väg för denna. *Tecknet* ”jordbruksmark” kan tolkas vara negativt associerat till denna utveckling av gränshandeln och skapar i och med detta ett dilemma för partiet då två tecken man presenterar som positiva (gränshandel och jordbruksmark) gör anspråk på samma mark.

Det som främst kännetecknar Centerpartiets perspektiv på gränshandeln är att det byts ut under planeringsprocessen. Utifrån den inledande delen av planeringsprocessen kan viljan att bredda förslaget utformning tolkas som ett synsätt på gränshandeln som både **tillväxtmotor** och **socialt fenomen**. Detta perspektiv upphör dock under den senare delen av planeringsprocessen 2014–2018 då inga synpunkter längre framförs av partiet. En möjlig förklaring till denna svängning är att partiet efter valet 2014 går från opposition till majoritet. Agerandet under denna del av processen talar för att perspektiven **gränshandeln som tillväxtmotor** eller **marknadsfrihet** får ett större utrymme i och med majoritetspositionen.

6.2.3.4. Moderaterna

Moderaterna är tillsammans med Centerpartiet ett av de två partier som tidigt yrkar på en översyn av den fördjupade översiktsplanen. Partiet bifaller Centerpartiets yrkande om en viss utbyggnad av verksamheter och bostäder vid miljö- och byggnämndens sammanträde den 23 april 2009 och använder senare samma formulering i ett eget yrkande. Partiet ger sitt stöd till beslutet att göra en översyn av den fördjupade översiktsplanen (Strömstads kommun 2009, handling 15).

Till skillnad från Centerpartiet framför Moderaterna dock ingen kritik mot det förslag som tas fram och ger sitt stöd till dess utformning. Moderaterna yrkar även avslag till Centerpartiets förslag för vidare utredning av bostäder 2012 och 2013 (Strömstads kommun 2009, handling 55 och 117).

Moderaterna förekommer i liten utsträckning med egna utsagor i planeringsprocessen. Partiet lämnar inte i några yttranden i samråd eller utställning, uttalar sig inte vid antagandet av förslaget i kommunfullmäktige och ansluter sig oftast till andra partiers yrkanden. Det tydligaste tillfälle där partiet framför en egen åsikt är vid en lägesrapport i kommunstyrelsens arbetsutskott i november 2013 då finansieringen av infrastrukturen i förslaget diskuteras:

A.O. (m) vill att det noteras att han motsätter sig att exploatör ska bekosta cykelväg från Nordby-Hogdal (Strömstads kommun 2009, handling 128).

I ett senare beslut från år 2016 är kommunstyrelsens arbetsutskotts inställning att den aktuella cykelvägen ska bekostas av Trafikverket (Strömstads kommun 2009, handling 144).

Avsaknaden av egna utsagor från partiet gör det svårt att uttala sig över vilka noder och tecken de konstruerat i processen annat än att de har haft ett tillbakadraget direkt deltagande i formandet av diskursen. Likaså gör avsaknaden av eget material det svårt att göra en tolkning av partiets perspektiv med någon större tyngd. Att partiet både är en av de två initiativtagarna till utökad gränshandel, inte velat bredda förslaget utformning och argumenterar för att exploatörerna inte ska bekosta cykelvägen kan tala för att perspektivet **gränshandel som marknadsfrihet** är framträdande. Partiet bibehåller denna positiva inställning till gränshandel genomgående i planeringsprocessen oavsett om man sitter i majoritet eller opposition.

6.2.3.5. Folkpartiet / Liberalerna

Även Folkpartiet (senare Liberalerna) förekommer i liten utsträckning i planeringsprocessen. Partiet ger sitt stöd till Centerpartiets yrkanden om en annan utformning av förslaget 2012 och 2013 (Strömstads kommun 2009, handling 55 och 117) och uttrycker efter det inga avvikande åsikter förrän antagandet behandlas i kommunfullmäktige 2018 (ibid, handling 214). Partiet skickar dock in ett samrådsyttrande där man ”stödjer utvecklingen av handeln och att det skapas förutsättningar för alternativa upplevelser” som gör området

attraktivt för besökare. I sitt yttrande efterfrågar man också ”funktionella bostäder” för Nordby köpcenters personal samt ett ytterligare bostadsområde som tagits bort från FÖP Hogdal (ibid, handling 66).

Partiets tydligaste uttryck för synen på gränshandeln kommer vid antagandet av förslaget i kommunfullmäktige. I sitt muntliga anförande resonerar företrädaren för partiet om den klimat- och miljöpåverkan som tidigare talare kritiserat:

Alltså, med all rätt om domedagsprofetior, så skulle man kunna ställa sig bakom många av de påstående, självklart. Samtidigt så kan man också ur ett globalt perspektiv titta på övriga faktorer runt om i världen som påverkar betydligt mer. En långtradarkö utanför Hamburg på ungefär ett tio-tolv mil med timmar, åtta-tio-tolv timmars väntetid för att få komma in. De påverkar också. (Strömstads kommun 2018)

Partiets företrädare lyfter fram frågan om de arbetstillfällena som gränshandeln innebär för kommunen som avgörande och gör en koppling till fossilfritt bränsle på en övergripande nivå som liknar Socialdemokraterna:

Det som jag tycker är lite frapperande, det är också det att ena stunden så pratar vi om utveckling, och vi pratar om boende och vi pratar om kvalitéer, men vi ska också ha någonting och leva av. [...] Och det är väl den utveckling vi har, så man får ju också väga perspektiven. Så får vi väl jobba på att det finns andra alternativ till bränslen än diesel och annat över tid. (Strömstads kommun 2018)

Partiets yttrande sätter här *noden* gränshandel i relation till *tecknet* utveckling som huvudsakligen ges en positiv association genom de arbetstillfällena som möjliggörs. Det går att läsa uttalandet med tolkningen att associationen inte är odelat positiv genom de negativa effekter gränshandeln innebär, eller att det kanske hade varit mer önskvärt med andra eller fler alternativ men att dessa saknas. Samtidigt relativiseras gränshandelns miljö- och klimatpåverkan med exemplet om lastbilsköen så denna associering ska inte övertolkas.

Det perspektiv som närmast kan tolkas vara tillämpligt för partiets synsätt är **gränshandeln som tillväxtmotor**. Detta perspektiv tycks väga tyngre här än för de flesta andra partier eftersom andra intressen som konkurrerar med gränshandeln – klimat och miljö, trafik, jordbruk och dylikt – inte ges lika mycket utrymme eller relativiseras.

6.2.3.6. Vänsterpartiet

Vänsterpartiet förekommer endast två gånger i planeringsprocessen. Partiet finns inte representerat i vare sig kommunstyrelsens arbetsutskott eller kommunstyrelsen under tiden för planarbetet och det går därmed inte att dra några slutsatser av ett passivt deltagande. De två gånger som partiet förekommer är med ett yttrande i samrådet år 2012 och vid antagandet av förslaget i kommunfullmäktige år 2018.

Partiets samrådsyttrande och muntliga anförande i kommunfullmäktige har liknande drag, men det muntliga anförandet är avsevärt mer omfattande. I sitt muntliga anförande kritiserar företrädaren för partiet vad den menar är en avsaknad av hållbarhetsperspektivet ur både ett miljömässigt och socialt perspektiv.

Det är 40 hektar odlingsmark som försvinner, och märk väl, det är oåterkallerligt. Den kommer inte att kunna brukas i framtiden. Tänk på konsekvenserna. I framtiden kommer världen att behöva giftfri odlingsmark för att kunna försörja en växande befolkning. Sverige är ett glesbefolkat land och vi har en mäktig resurs i våra jordbruksmarker. Låt inte kortsiktiga intressen för mera handel förstöra framtida möjligheter till livsmedelsförsörjning för oss själva och för andra ute i världen. [...]

Trafikens ökade utsläpp av koldioxid förvärrar växthuseffekten, som har en negativ påverkan på klimatet, som ger stigande temperaturer, höjda havsvattennivåer, rubbade ekosystem, arternas utrotning och så vidare. Det händer här i Strömstad. Utbyggnaden motverkar en

hållbar utveckling både lokalt och globalt. Globalt visserligen i mindre nivå, men det påverkar utvecklingen även globalt. Utbyggnaden uppmuntrar en livsstil som bygger på hög konsumtion och dålig hushållning av resurser. Det blir ökat svinn och mer avfall, det vet man erfarenhetsmässigt (Strömstads kommun 2018).

I detta uttalande sätts *noden* gränshandel i tydlig negativ association till *tecknet* trafik. *Tecknet* trafik har en så stark negativ association för partiet att det kan innebära globala miljöproblem. Ett annat *tecken* som förekommer i negativ association till gränshandeln är hållbarhet, som motverkas. Även *tecknen* livsstil och konsumtion kan tolkas vara associerade till gränshandeln och ha en negativ innebörd i detta sammanhang.

Vänsterpartiets perspektiv på gränshandeln kan tolkas som tudelat mellan **gränshandeln som miljö- och klimathämmande** och **gränshandeln som socialt fenomen**. Båda perspektiven framställs dock som negativa och motsäger i och med det inte varandra. Klimat- och miljöperspektivet är tydligt genom de mycket stora negativa konsekvenser som beskrivs som dess följd. Även det sociala perspektivet förekommer dock – både genom associationerna till konsumtion och livsstil och tanken om att jordbruksmarken har ett värde i att föda människor i och utanför landet.

6.2.3.7. Miljöpartiet

Miljöpartiet har likt Vänsterpartiet färre tillfällen att förekomma i beslutsprotokollen eftersom man inte sitter i kommunstyrelsens arbetsutskott under någon av de två aktuella mandatperioderna. Partiet finns representerat i kommunstyrelsen 2011 och framåt men ersätts vid ett par tillfällen då planens utformning debatteras av Centerpartiet.

Miljöpartiet är från planeringsprocessens början till slut motståndare till den föreslagna FÖP:en. De argument som framförs är framför allt knutna till frågor om klimat och miljö. En företrädare för partiet menar vid antagandet av förslaget i kommunfullmäktige år 2018 att ”det inte är förenligt med hållbarhetsmålen att placera Oslos största köpcenter tolv mil utanför stan” (Strömstads kommun 2018). I sitt samrådsyttrande skriver partiet följande:

De som handlar i Nordby-Svinesund kommer långt ifrån. Dessa resor resulterar i stora koldioxidutsläpp, liksom transporter till butikerna. Förutom att den lokala miljön påverkas negativt medför detta en påverkan på klimatet. Vi menar att onödiga transporter ska begränsas för att bromsa klimatförändringarna. (Strömstads kommun 2009, handling 76)

I diskursen sätter Miljöpartiet *noden* gränshandel i tydlig negativ association till *tecknet* trafik. Trafik är ett tecken som partiet ger en negativ definition genom den påverkan på lokal miljö och globalt klimat som kopplas till dess utsläpp. Även *tecknet* hållbarhet sätts i negativ association till gränshandeln.

Miljöpartiets perspektiv är huvudsakligen centrerat kring perspektivet på gränshandeln som **miljö- och klimathämmande**. Partiet presenterar en utökning av gränshandeln som en oönskad utveckling främst på grund av dessa konsekvenser och menar att andra intressen borde underordnas miljö- och klimatperspektivet.

6.2.4. Svenska statliga myndigheter

6.2.4.1. Länsstyrelsen i Västra Götaland

Med tanke på den långa planeringsprocessen och myndighetens roll i den förekommer Länsstyrelsen i en liten utsträckning bland de studerade handlingarna. Myndigheten finns endast upptagen i de tre tillfällen där kommunen har haft ett lagstadgat ansvar att interagera med Länsstyrelsen genom avgränsningssamråd av miljöbedömning, samrådsyttrande och granskningsyttrande. Ingen övrig kommunikation finns registrerad.

Detta behöver inte innebära att någon kommunikation inte har ägt rum, men som jämförelse finns sådan kommunikation registrerad med Trafikverket.

Länsstyrelsens tydligaste uttalanden över gränshandeln finns i deras samråds- och utställningsyttranden. Yttrandena skiljer sig avsevärt åt i språk och resonemang om gränshandeln trots att kommunens förslag innehållsmässigt är relativt likvärdigt mellan samråd och utställning. En skillnad som finns mellan förslagen är att kommunen har tagit fram handels- och trafikutredningar enligt Länsstyrelsens krav i samrådsyttrandet, även om förslagens omfattning är sig likt.

Skillnaden i yttrandena innebär en svårighet i att kartlägga länsstyrelsens bild av gränshandeln. Länsstyrelsens utgångspunkt är en med mycket stor skepsis mot gränshandeln på en bred front genom den påverkan den innebär på allmänna värden. I sitt samrådsyttrande anger Länsstyrelsen följande:

Kommunen har påbörjat planarbetet med ambitionen att utöka handeln i området som helhet. Motiven för att utbyggnaden är möjlig i förhållande till allmänna intressen har inte presenterats närmare. Att det finns efterfrågan på utbyggnad av handel från exploitörer behöver inte betyda att det är den mest lämpliga lokaliseringen vare sig ur regionalt eller lokalt perspektiv. Det framgår inte hur den föreslagna utbyggnaden samspelar med eller kommer att påverka vare sig handeln i Strömstad eller det redan planlagda handelsområdet i Skee (Strömstads kommun 2009, handling 97).

I avsnittet associeras *tecknet* gränshandel med *tecknet* påverkan med en negativ association. Länsstyrelsen presenterar en relation mellan tecknen där gränshandeln kan få oönskade samhällseffekter på andra platser som kan ligga till grund för deras inställning till den.

Länsstyrelsen problematiserar i sitt yttrande genomgående den effekt en kraftig utökning av gränshandeln kan medföra på allmänna värden såsom riksintressen, brukningsvärd jordbruksmark, miljö kvalitetsnormer och mellankommunal samordning. Myndigheten för genomgående ett resonemang med innebörden att förslagens miljö- och klimatkonsekvenser riskerar att bli avsevärda och att de åtgärder som föreslås i samrådsförslaget inte är tillräckliga för att lindra dessa.

Länsstyrelsen för också ett resonemang som berör huruvida det finns ett underlag för gränshandeln och vilken påverkan denna innebär ur ett regionalt perspektiv.

Planens sociala och ekonomiska konsekvenser redovisas kortfattat. En handelsutredning som tar sikte både på det lokala och regionala perspektivet kan öka kunskapen och förtydliga planens konsekvenser i dessa avseenden. En sådan utredning kan också ligga till grund för ställningstagande bl.a. om på vilket sätt är handelsplatserna till nytta för bygden och hur stor samhällsnytta de har för Sverige? Utredningen kan också belysa förhållandena inom kommunen. Hur påverkas Strömstads centrum och handelsområdet i Skee? (Strömstads kommun 2009, handling 97)

Länsstyrelsen gör här en association mellan gränshandel och *tecknet* samhällsnytta som de inte själva ger positiv eller negativ innebörd och därmed lämnar öppet för andra aktörer i processen att definiera. En möjlig tolkning är att Länsstyrelsens associering drar åt det positiva hållet men att man inte vill uttrycka denna i text och därmed bjuder in motparten till att stå för definitionen. Länsstyrelsens avsaknad av negativ association kan dock relateras till den handelsutredning som kommunen tar fram för att tillgodose Länsstyrelsens krav och som beskriver mycket begränsade negativa effekter för kommunen, länet och Sverige.

Länsstyrelsen lyfter även fram trafiken som en fråga som man ser som problematisk. Den överbelastade trafiksituationen i området innebär enligt Länsstyrelsen redan vid skrivande stund en skada på riksintresset för E6:an. Länsstyrelsens krav gentemot kommunen är att en trafikutredning ska tas fram som matchar framtida utbyggnadsförslag och som beskriver hur dessa ska genomföras och finansieras.

Mellan samråd och utställning tog kommunen, som det har beskrivits i avsnitt 6.1., fram både handels- och trafikutredning till förslaget. Länsstyrelsens ton i utställningsyttrandet avsevärt mildare inte bara i bedömningen av huruvida kommunen har tillgodosett de olika prövningsgrunderna men även gentemot gränshandeln som helhet.

Utifrån detta bedömer Länsstyrelsen att det principiella ställningstagandet från Strömstad kommun att Nordby-Svinesund kan byggas ut enligt förslag är rimligt. Gränshandeln är ett faktum och en utbyggnad av Nordby-Svinesund får ses som det mest strategiska läget i Västra Götaland. Ställningstagande utgår från att det angivna behovet av ytterligare 100 000 m² handelsyta är det maximala antalet kvadratmeter att utgå ifrån i kommande detaljplaner.

Miljökonsekvensbeskrivningen konstaterar att etableringen ger upphov till negativa miljökonsekvenser och inte bidrar till en hållbar utveckling. Länsstyrelsen ställer sig bakom detta konstaterande. I och med detta anser Länsstyrelsen att kommunen måste ha en hög ambitionsnivå i arbetet med att säkerställa att den negativa miljöpåverkan blir så liten som möjligt. (Strömstads kommun 2009, handling 195)

Länsstyrelsen associerar i detta avsnitt *noden* gränshandel till *tecknet* hållbarhet med en negativ innebörd. Denna associering – att gränshandeln inte bidrar till hållbarhet – är trots den nya acceptansen för kommunens förslag oförändrad mellan samråds- och utställningsyttrandena.

Det genomgående temat i Länsstyrelsens utställningsyttrande är att kommunen på olika sätt har visat att de risker som framfördes i samrådsyttrandet inte var så allvarliga som befarades eller att det finns åtgärder som undviker en negativ påverkan. Länsstyrelsen tar i flera fall upp vikten av att kommunen har en hög ambitionsnivå i sitt fortsatta arbete för att detta ska vara möjligt. Ett exempel på detta är att Länsstyrelsen önskar en utformning av handelsområdena som inte uppmuntrar till att kunderna tar bilen mellan de olika butikerna. I ett annat fall specificerar inte Länsstyrelsen vad kommunen behöver göra för att inte riskera att påverka miljö kvalitetsnormen för vatten negativt utan konstaterar endast att en hög ambitionsnivå är nödvändig.

I frågan om trafik anser Länsstyrelsen också att riksintresset tillgodoses och hänvisar i detta fall till Trafikverkets positiva besked. Inställningen att både befintlig och kommande trafik kan lösas genom en ombyggnad av vägnätet är en betydande positionsförflyttning från samrådsyttrandet. Kommunen har förvisso tagit fram en reviderad trafikutredning, men problematiseringen av frågan är betydligt mildare uttryckt i utställningsyttrandet.

Bilagd trafikutredning visar att ombyggnad av det allmänna vägnätet krävs för att klara dagens och framtida trafik i området. Förslaget innebär att riksintresset tillgodoses. Trafikverket bekräftar i sitt yttrande, som bifogas i sin helhet, att de deltagit i trafikutredningen. Trafikverket framför att nästa steg är att ta fram ett medfinansieringsavtal för framtagande av vägplan. (Strömstads kommun 2009, handling 195)

Tecknet trafik tycks i och med detta genomgående vara kraftigt associerat till *noden* gränshandel för Länsstyrelsen. En tydlig förflyttning av associationen från negativ till åtminstone accepterande kan utläsas av skillnaderna mellan Länsstyrelsens samråds- och utställningsyttranden. I samrådsyttrandet är de konsekvenser trafiken medför tongivande för Länsstyrelsens kritik gentemot förslaget medan den i utställningsyttrandet har reducerats till ett konstaterande att effekterna blir negativa men ändå kan tillåtas.

Ett *tecken* som Länsstyrelsen introducerar i sitt utställningsyttrande är ambitionsnivå. En hög ambitionsnivå, vare sig den är specificerad eller inte, innebär att tidigare negativa associationer kan förflyttas till att vara mer positiva. Hur denna ambitionsnivå är tänkt att tillgodose de nackdelar Länsstyrelsen befarade i sitt samrådsyttrande framgår inte.

En fråga där Länsstyrelsens ändrade inställning blir särskilt tydlig är frågan om jordbruksmark. Där Länsstyrelsen i samrådsyttrandet menade att gränshandel inte var ett intresse som väjde särskilt tungt gör man nu en annan bedömning:

En utbyggnad av U1, U3, U6 och U7 innebär att jordbruksmark tas i anspråk. Planen beskriver att konsekvenserna av utbyggnaden av handelsområdena är att jordbruket i området försvinner. I planen anges att jordbruksmarken är värdefull, men att jordbruksmarken i södra delen av kommunen är bättre. Vidare anges att det inte finns någon alternativ utbyggnadsriktning utifrån nuvarande handelscentrum.

Gällande U3 och U6 så är Länsstyrelsen bedömning att om en utbyggnad av gränshandel ska ske så bör det vara i anslutning till befintlig bebyggelse och där med är områdena som föreslås rimliga. Gällande U1 finns en alternativredovisning för olika områden som prövats för bostadsbebyggelse. (Strömstads kommun 2009, handling 195)

Till sin beskrivning av bedömningen har Länsstyrelsen infogat ett stycke text som förklarar de steg kommunen behöver gå igenom vid kommande prövning av jordbruksmarkens värde i kommande planeringsprocess. Länsstyrelsen beskriver att kommunen i detta fall behöver avgöra om jordbruksmarken är brukningsvärd, om den aktuella markanvändningen är ett väsentligt samhällsintresse och varför annan mark inte kan tas i anspråk.

Den kraftiga förändringen av Länsstyrelsens inställning mellan samråd och utställning innebär en svårighet för att tolka vilket perspektiv som väger tyngst för dem som aktör i planeringsprocessen. I samrådsskedet är de tydligaste perspektiven **gränshandeln som miljö- och klimathämmande** och **socialt fenomen**. Perspektiven är relativt jämnt fördelade då Länsstyrelsen återkommande efterfrågar en redovisning av hur gränshandeln påverkar samhällsstrukturen i och utanför kommunen.

I utställningsyttrandet går dessa perspektiv fortfarande att skönja men får avsevärt mindre genomslagskraft till följd av Länsstyrelsens bedömning att ”gränshandeln är ett faktum och en utbyggnad av Nordby-Svinesund får ses som det mest strategiska läget i Västra Götaland”. Varför gränshandeln är ett faktum och en utökning i den omfattning som kommunen föreslår är en god idé motiveras inte av Länsstyrelsen. Av särskilt intresse här är att kommunen i sina handlingar har redovisat två handelsutredningar där en talar för att en utökning med 100 000 m² är möjlig och en annan med bedömningen att utrymmet är nästan obefintligt. Trots att kommunen inte motiverar valet av 100 000 m² med mer än att det är det kommunala ställningstagandet godtas detta av Länsstyrelsen. Detta kan tala för att perspektivet **gränshandeln som marknadsfrihet** – åtminstone i att myndigheten själv inte har ett utrymme att ha en åsikt om denna fråga – har ökat i betydelse hos Länsstyrelsen.

6.2.4.2. Trafikverket

Trafikverket förekommer till skillnad från Länsstyrelsen återkommande genom åren i planeringsprocessen även när förslaget inte är utsänt på samråd och utställning. Den första gången Trafikverket förekommer är under just samrådet där man framför att ”dagens trafiksituation är mycket otillfredsställande där handelsområdet inte förmår att ta hand om all anländande trafik och orsakar farliga situationer på E6 med köer ut på E6 från trafikplatsen Nordby”. Trafikverket anser att förslaget ”måste förtydligas med trafiklösning, hur den ska genomföras och finansieras” (Strömstads kommun 2009, handling 97).

Efter samrådet sker en underhandskontakt mellan Trafikverket och kommunens tjänstemannaorganisation som löper över flera år fram till utställningen. Denna kommunikation präglas också av ett formellt språk med stor fokus på att lösa tekniska frågor. Kommunikationen börjar med en bred ansats där stora åtgärder tycks finnas inom handlingsramarna då Trafikverket föreslår att t.ex. en sommarmarknad eller trafikantservicestation inte kan kombineras med de föreslagna trafiklösningarna.

Till exempel så bör man fundera på om ”öglan” kan läggas på norra sidan istället. Detta får i så fall som resultat att ”sommarmarknaden” inte kan vara kvar. (Strömstads kommun 2009, handling 140)

Allt eftersom processen fortgår handlar kommunikationen allt mer om att Trafikverket lämnar synpunkter om hur överenskomna frågor i utredningen ska redovisas. När Trafikverket väl yttrar sig över utställningsförslaget vidhåller man inställningen att den nuvarande situationen är ohållbar, men kan efter dialogen med kommunen ställa sig positiv till förslaget.

Trafikverket delar Länsstyrelsens bedömning att riksintresset för väg E6 redan nu skadas av Nordby och Svinesund köpcentrum på grund av den trafik köpcentren genererar.

Man avser att öka dagens cirka 120 000 kvm butiksytta med ytterligare cirka 100 000 kvm till cirka 220 000 kvm. Man konstaterar att de förslag på förändringar kräver omfattande ombyggnationer av det allmänna vägnätet. För denna ombyggnad har Strömstads kommun tagit fram en trafikutredning som redovisar möjlig utformning av ombyggnation avseende väg 1038, 1040 och trafikplats Nordby mm. Trafikverket har deltagit i detta arbete och kan konstatera att det redovisade förslaget kan vara genomförbart. Trafikutredningen kommer att ligga till grund för den Vägplan som Trafikverket kommer att ta fram för att bygga om den allmänna väganläggningen för att möjliggöra utbyggnaden enligt föreslagen översiktsplan. (Strömstads kommun 2009, handling 195)

Dialogen visar att Trafikverket – föga överraskande möjligen – gör en tydlig association mellan *tecknen* gränshandel och trafik. *Tecknet* trafiks betydelse är så pass stor för Trafikverket att den delvis utmanar gränshandeln genom att definiera vilka verksamheter som är möjliga eller inte och vilka befintliga verksamheter som behöver tas bort. Associationen mellan tecknen kan tolkas ha en svag negativ innebörd sett till Trafikverkets presentation av den som otilfredsställande. Trafikverket uppvisar dock aldrig något motstånd mot kommunens utvecklingsplaner trots den avsevärda trafikökningen det innebär och den omfattande ombyggnad av trafiknätet som krävs. Detta tyder på att associationen inte är så negativ som den kan tyckas vid en första anblick.

Trafikverket framför på en övergripande nivå inte någon betydande kritik mot kommunens förslag. Det argumenteras inte för att en ombyggnad av vägnätet är onödig eller för omfattande eller att det finns andra projekt som Trafikverket vill prioritera framför en ombyggnad för gränshandeln. Vissa verksamheter får stå tillbaka för att lösa förslagens trafikproblem, men detta görs ändå med den totala utökningen av gränshandeln i nivå med kommunens förslag som huvudsaklig målsättning. Det framgår inte av någon del av Trafikverkets kommunikation att myndigheten har argumenterat för en reduktion av förslagens omfattning. Detta talar sammantaget för ett synsätt kring **gränshandel som marknadsfrihet** – att det främst är ett tekniskt problem att lösa för att möjliggöra det önskade behovet under förutsättning att marknaden finansierar åtgärderna. En alternativ tolkning kan vara att det förekommer ett inslag av **gränshandeln som tillväxtmotor** eftersom den ger Trafikverket en möjlighet att åtgärda trafikproblemen på gränshandlarnas bekostnad.

6.2.5. Norska (offentliga) aktörer

Trots gränshandels betydande påverkan på Norge lyser norska aktörer med sin frånvaro under stora delar av planeringsprocessen. Arbetet med att ta fram en ny fördjupad översiktsplan inleds genom beslut den 8 juni 2009 och den första registrerade kommunikationen i ärendet från andra sidan gränsen inkommer den 13 mars 2018 från Halden kommun. Det är här värt att lyfta fram att studien av andra handlingar i ärendet visar att endast Strömstads två norska grannkommuner Halden och Hvaler underrättades om samråd och utställning av kommunen och att Länsstyrelsen (enligt Naturvårdsverket) inte meddelat norska statliga myndigheter så som de haft ansvar för (Strömstads kommun 2009, handling 193). Det är därmed möjligt att en okunskap om planeringsprocessen har bidragit till de norska offentliga aktörernas frånvaro.

Det norska Miljödirektoratet och Fylkesmannen kommer in sent i planeringsprocessen i slutet av utställningstiden för förslaget. Av dessa yttrar sig endast Fylkesmannen då Miljödirektoratet meddelar att vare sig Statens Vegvesen eller Samferdseldepartementet vill avlägga yttranden.

6.2.5.1. Halden kommun

Halden kommun är den enda norska kommunen som förekommer bland handlingarna då Hvaler kommun avstått från att inkomma med ett yttrande under både samråd och utställning. Halden kommun har inte yttrat sig i samrådsskedet men har gjort det under utställningsskedet. Avsaknaden av ett yttrande under samrådet kan vara av betydelse eftersom det kan tolkas som ett aktivt ställningstagande att inte lämna synpunkter på förslaget. Utifrån det tillgängliga materialet går det dock inte att säga detta säkert.

När kommunen väl yttrar sig i utställningsskedet framförs både kritik och praktiska överväganden. Kommunens huvuddel av yttrandet tar sikte på de negativa konsekvenser man menar att förslaget innebär:

Halden kommune anser økt trafikk som den største grenseoverskridende miljøbelastningen fra fördjupad oversiktsplan for Nordby-Svinesund. I og med at omkring 80% av de besøkende på Nordby kommer fra Norge, vil økt biltrafikk grunnet økt handel gi mer biltrafikk gjennom Halden kommune og større klimagassutslipp i kommunen. Økte utslipp vil være i strid med vedtatte mål om reduserte utslipp i blant annet Fylkesplan for Østfold, Nasjonal transportplan og Parisavtalen. I planen bør det gjøres en grundigere vurdering av styrking av kollektivnettet (Strömstads kommun 2009, handling 198).

Kommunen gör här en negativ association mellan *tecknet* gränshandel och *tecknet* trafik genom den gränsöverskridande miljöpåverkan den innebär. *Tecknen* utsläpp och klimat associeras också indirekt negativt till gränshandeln och direkt till trafiken. Kommunen konstruerar därmed en diskurs där gränshandeln i första hand försvårar uppnåendet av klimat- och miljömål. Associeringen är dock återhållsam – det finns en accepterande eller närmast passiv ton i språket.

Halden kommun framför också i sitt yttrande en fråga som är av mer praktisk sort. Kommunen är nämligen leverantör av dricksvatten till Nordby köpcenter och den norska kommunens VA-system sträcker sig i och med detta in över den svenska gränsen. Halden framför mot denna bakgrund att det behöver ”utredas om Halden kommune kan øke vannleveransen til Nordby” och att ”Sikring av vannleveransen til området bør derfor tas inn i planarbeidet” (Strömstads kommun 2009, handling 198).

Denna mer praktiska inställning medför en nyansering av tolkningen av kommunens perspektiv på gränshandeln. Perspektivet **gränshandeln som miljö- och klimathämmande** närvarar då detta är den främsta kritiken mot förslaget, men den återhållsamma tonen kan tyda på en mer mångsidig bild. Denna ton kan vara påverkad av att kommunen inte förväntar sig att deras åsikt ska få genomslag i planeringsprocessen.

Som det har redogjorts för i forskningsöversikten innebär externhandel generellt ett stort trafikarbete som inte enkelt kan ersättas med kollektivtrafik. För gränshandeln är detta sannolikt än svårare att uppnå sett till kundernas långa resvägar. En fråga är här då om kommunens önskemål om kollektivtrafik används för att mildra bilden av klimatpåverkan trots sin begränsade effekt. Halden kommun är dock den kommun som ligger närmast gränshandeln och till Svinesund är avståndet från tätorten en mil medan det från Strömstad tätort är två. Detta kan innebära att Halden kommun ser kollektivtrafiken som en mer praktisk åtgärd för dem i kommunen som arbetar och handlar inom gränshandeln. Detta kan, tillsammans med den praktiska inställningen att förse området med dricksvatten, tala för att även perspektivet **gränshandeln som tillväxtmotor** är närvarande hos kommunen.

6.2.5.2. Fylkesmannen i Östfold

Fylkesmannen i Östfold förekommer en gång i det studerade materialet i det yttrande myndigheten inkommit med under utställningsskedet. Myndigheten menar att detta har försvagat deras möjligheter att ge inspel och säkerställa god utredning av de konsekvenser förslaget innebär på den norska sidan gränsen.

Fylkesmannen framför kritik mot kommunens förslag på bred front. Kritiken riktas både mot den klimatpåverkan myndigheten utläser av förslaget och den begränsning man menar förslaget innebär för en

önskad utveckling av tätorterna i Östfold. Fylkesmannen redogör här för ett norskt förbud mot etablering av externhandel och informerar om att de är myndigheten som kan ge undantag till förbudet. Fylkesmannen framför att den stora utökningen av gränshandel försvårar för tätorterna i Östfold mål om att stärka det kommersiella utbudet och försvagar utbudet för de Östfoldsbor som inte har bil (Strömstads kommun 2009, handling 199).

En central del i Fylkesmannens yttrande är en kritik mot att förslaget ”vil kunne undergrave effekten” av den norska areal- och lokaliseringpolitiken (Strömstads kommun 2009, handling 199). Fylkesmannen lägger en stor del av yttrandet på att redogöra för nationella och regionala strategiska mål om begränsning av klimatpåverkande utsläpp och stärkande av tätorter. Man efterfrågar mer exakta beräkningar av hur stora utsläppsökningarna blir och avslutar resonemanget med en synpunkt på hur förslaget försvårar genomförandet av Norges klimatmål.

Planförslaget vil således gi større konsekvenser for trafikkøkning og klimagassutslipp i Norge enn i Sverige. Planförslaget vil gjøre det vanskeligere for Norge å oppfylle sine mål om reduksjon av klimagassutslipp fra veitrafikken (Strömstads kommun 2009, handling 199).

Fylkesmannen för också ett ytterligare resonemang om konsekvenserna förslagets trafikökning innebär för vägnätet. Detta resonemang kopplar samman utbyggnaden av vägnätet med andra samhällskonsekvenser.

Det er allerede i dag diskusjoner om kapasiteten på E6 gjennom Østfold. En ytterligere økning av biltrafikk på E6 vil kunne fremtvinge ytterligere utvidelse av motorveien gjennom Østfold, fra fire til seks felt. Dette vil i så fall medføre at store jordbruksarealer av høy kvalitet blir nedbygd. Det er i Norge fastsatt nasjonale mål om å øke matproduksjonen, og å redusere forbruket av dyrka mark. Det arbeides med å utvide jernbanen mellom Oslo og Halden, noe som vil beslaglegge dyrka mark. Vi mener det må være en ytterst restriktiv praksis for annen type nedbygging av dyrka mark (Strömstads kommun 2009, handling 199).

Fylkesmannen gör här en tydlig association mellan *tecknet* gränshandel och *tecknet* trafik som likt yttrandet från Haldens kommun konstrueras med en negativ innebörd som kopplas samman med miljö- och klimatpåverkan. Associationen ges en mer negativ innebörd genom att den också kopplas samman med *tecknet* ”undergrävning” av den egna miljö- och klimatpolitiken i kontrast till Halden kommun som med sin kommentar om kollektivtrafik ger en öppning för förslag som kan kompensera för de upplevda problemen.

Även *tecknet* jordbruk ställs i negativ association till *tecknet* gränshandel genom de arealer som Fylkesmannen menar behöver tas i anspråk för att bygga ut vägnätet. Denna association kan upplevas som något långsökt sett till de arealer som behöver tas i anspråk i detta scenario. En betydande kontext är här att Strömstads kommuns förslag innebär att stora jordbruksarealer tas i anspråk för gränshandelsutbyggnaden. Det är i och med detta möjligt att Fylkesmannen genom att associera en konflikt mellan den (positiva) norska jordbrukspolitiken och den (negativa) gränshandeln även vill framställa ett narrativ som visar att Strömstads kommun inte har hanterat denna målkonflikt.

Fylkesmannens uttalanden talar för att perspektiven **gränshandeln som ekonomisk motspelare, socialt fenomen** och **miljö- och klimathämmande** alla är närvarande med en tydligt negativ innebörd. Myndigheten uttrycker över lag oreserverad kritik på en bred front kring gränshandelns undergrävande av den egna politiken oavsett om detta handlar om hur man vill forma städer, uppnå klimatmål eller bruka marken. Det saknas uttryck som presenterar gränshandeln i positiva ordalag som till exempel arbetsmarknad, utbud eller attraktivitet för gränsregionen. Detta är särskilt intressant eftersom Östfold är ett gränsfylke.

6.2.6. Näringslivet inom gränshandeln

Det näringsliv som förekommer i planeringsprocessen som är verksamma inom gränshandeln har huvudsakligen bidragit med egenproducerat material vid samråd och utställning. Av handlingarna framgår det också att ett flertal företag har deltagit informellt i planprocessen tillsammans med kommunen vid upprättandet av förslaget, vilket kommer har beskrivits i avsnitt 6.1.

Företagen presenterar huvudsakligen vilka önskemål om utveckling de har och hur de tror att hinder för detta, i första hand i form av trafik, kan lösas. Vissa aktörer har producerat egna trafikutredningar eller har tagit hjälp av konsulter för att utforma förslag på dessa lösningar. Det finns aktörer vars önskemål har blivit tillgodosedda och som har över lag en positiv ton i sina texter och företag som inte blivit tillgodosedda och är mer kritiska. Gemensamt för dem är att de kopplar samman den ekonomiska styrkan i gränshandeln med trafikproblemen som måste lösas för att den ska fungera optimalt. Eftersom de oavsett berör samma frågeställning har ett företag, Orvelin Shopping Center, valts ut för att exemplifiera dessa perspektiv.

Ett företag skiljer sig från de andra genom att de framför önskemål och synpunkter som är av en bredare karaktär och inte bara knutna till trafik. Detta företag har också givits ett avsnitt för att lyfta fram ett perspektiv som förekommer även om det är i minoritet.

6.2.6.1. Orvelin Shopping Center

Orvelin Shopping Center uttrycker i sitt samrådsyttrande att det är viktigt att ”expansionsmöjligheter inom befintliga detaljplaner tas till vara” eftersom ”stora investeringar är nedlagda på befintligt köpcentrum”. Företaget anser att det ”det finns akuta trafikfrågor vid köpcentret som behöver lösas, och där har vi tagit fram förslag” (Strömstads kommun 2009, handling 82).

Företaget associerar här *tecknet* gränshandel (befintligt köpcentrum) till *tecknet* trafik. *Tecknet* trafik har både en positiv och negativ associering – det finns akuta trafikfrågor som behöver lösas, men samtidigt en vilja att expandera vilket innebär mer trafik. De befintliga trafikproblemen i området konstrueras som ett motiv till att tillåta expansion av gränshandeln för att lösa problemen. Denna associering liknar kommunens resonemang i den fördjupade översiktsplanen i att utökningen av gränshandel kan förflytta *tecknet* trafik från en negativ till positiv associering. Någon associering mellan gränshandel och klimatpåverkan görs inte.

Företagets fokus på expansionsmöjligheter, fungerande kundtillströmning och nedlagda investeringar tyder på ett perspektiv som är centrerat kring **gränshandeln som marknadsfrihet**. Det framförs inga argument kring att gränshandeln innebär andra fördelar för samhället – arbetstillfällen, ökad attraktionskraft eller liknande – som ger stöd för tolkningar för perspektiv kring tillväxt, socialt fenomen eller liknande. Från detta kan det därmed tolkas att företaget ser den befintliga gränshandeln som tillräckligt för att förklara dess fördelar för dokumentets mottagare (i första hand kommunen).

6.2.6.2. GenseMat

GenseMat är ett företag som driver livsmedelsbutiker i både Nordby och Svinesund. Företaget skiljer sig avsevärt från det övriga näringslivet som har yttrat sig då man har en mycket bredare ansats i vilka ämnen man tar upp. Även för GenseMat är trafiken en stor fråga som man beskriver som ”den stora utmaningen idag” och beskriver åtgärder som man menar skulle innebära en förbättring av trafikflödet. Det bredare perspektivet framkommer bland annat i önskemålet om en camping i den fördjupade översiktsplanen:

Viktigt att kommunen planerar in ett område för en stor camping så att den kraftigt ökade målgruppen husbilar och husvagnar får en positiv upplevelse. Lämplig plats för detta skulle vara i nära anslutning till Nordby Handelsplats (liknande det som erbjuds i Ullared) (Strömstads kommun 2009, handling 73).

I sitt granskningsyttrande har företagets perspektiv vidgats ytterligare. Företaget beskriver att man fortfarande är ”positivt till en utökad handel som föreslås i Nordby” som man anser ”kommer att gynna befintliga verksamheter”. Man framför här dock ett perspektiv som är betydligt mer återhållsamt än de flesta som har deltagit i planeringsprocessen:

Grensemat är dock angeläget om att området ska utvecklas på bästa sätt. Expansionen ska vidare stå i rimlig proportion till den påverkan som en expansion medför på omgivningen, då särskilt vad gäller områdets natur, miljö och kulturmiljö. Genom att Grensemat bedriver verksamhet inom planområdet har Grensemat god kännedom om området och de problem, t.ex. vad gäller trafiksituationen, som finns idag. Den föreslagna utökningen av handeln blir enligt Grensemat svår att hantera utifrån flera perspektiv, se nedan. (Strömstads kommun 2009, handling 181)

Därefter följer en lång genomgång av kritik mot förslaget. Företaget anser bland annat att handeln inte bör delas upp mellan tre områden (Nordby, gamla Norby skola och Svinesund) utan ”enbart utökas vid Nordby” vilket enligt dem skulle innebära att trafiken ”inte ökar i lika stor omfattning” och att ”besökare inte i samma utsträckning behöver ta bilen mellan de olika verksamheterna”. En utökning i nivå med förslaget menar man bidrar till att ”öka och förstärka påverkan på landskapsbild, naturvärden, kulturmiljön och vatten samt miljöproblem orsakade av trafik”. Man saknar också att det ”saknas i princip” en avvägning mellan avvägning mellan allmänna och enskilda intressen i förslaget (Strömstads kommun 2009, handling 181).

Även hos GrenseMat är associeringen mellan *tecknen* gränshandel och trafik tydlig. Associeringen är dock tudelad: trafiken konstrueras som ett problem som behöver lösas för att den befintliga gränshandeln ska fungera, men också som ett hot som ett framtida problem om gränshandeln växer för mycket. I detta sammanhang görs en vidare associering mellan *tecknen* trafik och miljöproblem som är ovanligt bland gränshandelsyttrandena.

Andra *tecken* som associeras till gränshandel är utveckling och påverkan. Utveckling ges här en positiv association som något eftersträvarsamt medan påverkan får en negativ association med flera exempel på hur en för stor utveckling innebär negativa konsekvenser för samhället.

GrenseMats önskemål om en camping som ett sätt att öka gränshandelns attraktivitet talar för ett perspektiv på **gränshandeln som socialt fenomen**. Här kan en koppling göras till Ramsey et als Multi-layered space/Destination Experience of Cross-Border Shopping-koncept eftersom det tyder på en bild av gränshandlaren som kan ha flera olika överlappande skäl för sitt besök. Även företagets reservationer kring en allt för omfattande utökning av gränshandeln kan tänkas vara kopplade till detta perspektiv om de uppfattas störa de egenskaper som lockar den breddade kundgruppen. Även perspektivet gränshandeln som **miljö- och klimathämmande** förekommer i och med negativa effekter som målas upp av vad företaget menar är en för stor utökning av gränshandeln.

Det är dock viktigt att inte ta denna tolkning för långt – ett fullt möjligt alternativ är att reservationerna främst är knutna till ett bevakande av egenintresset genom att inte möjliggöra för ny konkurrerande gränshandel. I det andra yttrandet har företaget överlåtit författandet av yttrandet till en advokatfirma vilket introducerar en osäkerhet kring till vilken grad uttalandena är företagets egna som förstärker denna reservation. Samtidigt ska företagets egen agens inte undanröjas eftersom advokatfirman mycket väl kan ha hjälpt till att formulera perspektiv som redan förekommer. Detta tycks inte vara en orimlig tolkning eftersom det andra yttrandet går i samma linje som det första (som är författat av företaget) och det kan ifrågasättas om inte andra argument borde ha lyfts om målsättningen är att bevaka egenintresset.

Oavsett om yttrandena har som målsättning att bevaka ett egenintresse eller eftersträva en annan utformning av förslaget talar de emot en tolkning av ett synsätt kring gränshandeln som marknadsfrihet (åtminstone för andra än en själv). Detta innebär att önskemålen kring hur gränshandelns attraktivitet kan breddas fortfarande är relevanta för tolkningen av företagets perspektiv på gränshandeln som ett socialt fenomen.

7. Slutsatser

7.1. Beställar-utförarmodellen i planeringsprocessen

Undersökningen har visat att planeringsprocessen i fallet har präglats av ett nära samarbete mellan kommunen och intressenterna inom gränshandeln. Hela den fördjupade översiktsplaneprocessen har sitt ursprung i ansökningar om detaljplaner från näringslivet som inte var förenliga med då gällande FÖP. Arbetet med förslaget utgår därmed från näringslivets önskemål likt vid ett planbesked och inte från en generell kommunal planeringsambition.

Näringslivets deltagande i planeringsprocessen syns också genom samarbetet för att upprätta och genomföra förslaget som förekommer. Den handelsutredning som kommuner behöver ta fram till utställningen för att tillgodose Länsstyrelsens synpunkter bekostas av ett gränshandelsföretag, dialog förs mellan kommunen och de intressenter som erhåller byggrätter (men inte de som inte får byggrätter) och de mycket stora kostnaderna för att genomföra förslaget ska bäras av näringslivet. Även denna del av planeringsprocessen har likheter med ett detaljplanearbete med utgångspunkt ur ett planeringsbesked sökt av en enskild.

Kommunen visar samtidigt upp en agens som tyder på att man ser en egen tydlig nytta med förslaget och inte enbart ser sig som en utförare av näringslivets önskemål. De argument som framförs kring kommunens nytta av förslaget utgörs till stor del av den tillväxt och de arbetstillfällen som gränshandeln innebär för kommunen. Kommunen har också många intressenter inom näringslivet som avvisas med motivet att deras mark inte ligger i områden där det är lämpligt med mer gränshandel. Detta är också ett tecken på den kommunala agensen – en uppfattning om att gränshandeln ska växa men att det är kommunens uppgift att bestämma hur detta ska ske.

Även Trafikverket har ett stort deltagande och tydligt inflytande över planeringsprocessen. Myndigheten beskriver återkommande de problem som gränshandeln har skapat inom befintligt trafiknät och de frågor som behöver lösas för att mer ska kunna medges. Trafikverkets positiva inställning till mer gränshandel är långt ifrån en självklarhet – det går mycket väl att till exempel se ett scenario framför sig där myndigheten utifrån trafikproblemen gränshandeln medfört ser en ytterligare utökning som oönskad och velat fokusera på mindre åtgärder för att lösa dessa problem. Ombyggnaden av vägnätet måste också rymmas bland Trafikverkets prioriteringar jämte andra infrastrukturprojekt som från statligt håll kan tänkas ha ett större samhällsintresse än en utökad gränshandel i Strömstad.

En aktör som har ett litet deltagande i planeringsprocessen är Länsstyrelsen. Länsstyrelsen är inledningsvis negativ till kommunens förslag och ställer krav på ett antal utredningar i den fortsatta planeringsprocessen. Trots att de utredningar kommunen tar fram delvis bekräftar Länsstyrelsens tidigare kritik – exempelvis genom motsättningen mellan de två handelsutredningarna som innebär ett frågetecken om hur stor marknaden för ytterligare gränshandel är – vänder Länsstyrelsen i sitt utställningsyttrande och är betydligt mer positiv till kommunens förslag. Denna vändning är svårt att förklara och innebär att den statliga nivån får ett litet genomslag i planeringsprocessen. Effekten av Länsstyrelsens inställning tycks i första hand vara att kommunen har behövt ta fram mer material men inte att man har behövt förändra sitt förslag.

Även norska offentliga aktörer är till stor del frånvarande i planeringsprocessen. Strömstads norska grannkommuner visar inget större intresse för förslaget genom att inte medverka under dess första nio år av arbete trots att de blir hörda under samrådet och arbetet med förslaget knappast kan ha varit okänt för dem. Norska statliga aktörer involveras inte alls genom att förslaget inte ens når dem förrän de sista månaderna innan det är tänkt att antas i kommunfullmäktige. När en av dessa, Fylkesmannen i Östfold, yttrar sig med kraftig kritik mot den valda inriktningen är kommunens svar kort och avfärdande. Den norska kritiken och förslagets effekt på andra sidan gränsen får ett väldigt litet utrymme i de politiska anförandena då förslaget debatteras i kommunfullmäktige. Detta är ytterligare ett tecken på att de norska offentliga aktörerna i princip inte har ett utrymme att delta i planeringsprocessen trots förslagets gränsöverskridande karaktär.

Sammantaget talar detta för att planeringsprocessen för den fördjupade översiktsplanen kan tolkas utifrån en beställar-utförarmodell som liknar de ursprungliga trenderna för New Public Management. I dessa ursprungliga trender var beställar-utförarmodellen ett samarbete mellan offentliga och privata aktörer där det offentliga uppgifter lejs ut och finansieras av det privata för att tillgodose det offentliga nytta. Denna trend kan skönjas i fallets planeringsprocess: kommunen och Trafikverket drar nytta av det privata intressen för att producera en fördjupad översiktsplan och bygga om ett dåligt fungerande vägnät på det privata bekostnad. Kommunen drar nytta av förslaget genom de fördelar man upplever att det innebär för tillväxt och arbetsmarknad medan Trafikverket drar nytta av det för finansieringen av motorvägsombyggnaden.

7.2. Aktörsperspektiv i planeringsprocessen

Aktörsperspektiven i planeringsprocessen präglas framför allt av den nytta flera av kommunens politiska partier upplever med en utökad gränshandel och de miljö- och samhällseffekter som både dessa och andra aktörer ser med förslaget. För de politiska aktörerna är detta främst en fråga där nyttan övervinner nackdelarna medan andra aktörer inte får särskilt stort utrymme.

Just perspektivet på **gränshandeln som tillväxtmotor** är central i planeringsprocessen både i kommunens förslag och flera av de politiska partiernas argumentationer. Detta perspektiv är tillräckligt starkt för att övervinna alla de reservationer som framförs internt och externt mot förslaget under planeringsprocessen. Vid antagandet av förslaget i kommunfullmäktige förs en debatt kring dessa frågor, men majoriteten kring förslaget är så pass tydlig att inte någon annan utgång än ett antagande tycks vara tänkbart. Att förslaget motverkar både nationella och kommunala miljö- och hållbarhetsmål är otillräckligt för att påverka detta ställningstagande.

Perspektivet gränshandeln som **miljö- och klimathämmande** får ett stort utrymme både i kommunens förslag och i diskussionerna i planeringsprocessen, dock sällan som en intern debatt i kommunen. Trots perspektivets närvaro får det ett litet genomslag i förslagets utformning. I kommunens handlingar är de miljö- och klimathämmande effekterna främst en effekt som redovisas och inte en stridsfråga. De aktörer som framför kritik mot förslaget under planeringsprocessen avfärdas av kommunen med mycket korta svar, som till exempel till Fylkesmannen i Östfold. I argumenten som framförs i kommunfullmäktige av de partier som är för förslaget är en gemensam nämnare en bild av att miljö- och klimatfrågorna är så gränsöverskridande att man inte ser det som sin uppgift att lösa detta. Istället sätts hoppet till teknikutveckling och fossilfria bränslen trots att detta, oavsett om de visar sig vara fungerande åtgärder eller ej, ligger många år in i framtiden.

Perspektivet gränshandeln som **socialt fenomen** har ett relativt begränsat utrymme i planeringsprocessen. Gränshandelns plats som samhällsfenomen i plats att handla på kontra exempelvis typiska stadskärnor saknas till stor del. Detta är intressant eftersom denna fråga får sägas vara väldigt etablerad när det kommer till debatten om externa köpcentrum utanför svenska tätorter. Även mer generella sociala frågor är till stor del frånvarande i diskussionen. Gränshandeln konstrueras inte av kommunen som en upplevelse eller något att spinna vidare på för att utveckla andra samhällsfrågor. Många av aktörernas perspektiv på gränshandeln är mer avskalad – den är ett praktiskt fenomen som innebär stora intäkter och arbete men som inte är så intressant på ett bredare perspektiv. Detta är en stor skillnad från vad t.ex. van der Velde och Spierings forskning indikerar om de upplevelser vissa av de som gränshandlar efterfrågar vid sina resor.

Ett perspektiv som också har en tillbakadragen plats är **gränshandeln som marknadsfrihet**. Ett parti i kommunen, Moderaterna, agerar genom sina yrkanden och beslut konsekvent på ett sätt där detta kan tolkas vara centralt. Sett till partiets plattform på nationell nivå är detta perspektiv dock inte särskilt överraskande. Bland övriga partier är det istället de allmänna fördelarna med förslaget som tycks förekomma i första hand. I en tid då mycket av diskussionen inom planeringsfältet handlar om trender kring ny liberalisering av planeringen är detta en intressant kontrast. Marknadsfriheten förekommer överraskande nog förutom hos Moderaterna främst hos Länsstyrelsen och Trafikverket i vad som tycks vara en grundläggande inställning till att det inte är deras uppgifter att tvinga fram en annan utveckling än en utökning av gränshandeln.

Det sista perspektivet, **gränshandeln som ekonomisk motspelare**, utgör också en liten del av diskursen. Detta är intressant ur flera perspektiv. Lokalt tyder avsaknaden på motstånd – till exempel finns det inte ett enda negativt yttrande från handlare i tätorten – att den lokala uppslutningen kring förslaget är stort och att fler än gränshandlarna ser en nytta med utökningen. Mot bakgrunden att perspektivet gränshandeln som tillväxtmotor är så starkt etablerat i kommunens diskurs tycks denna tolkning vara än mer rimlig. Detta får ytterligare stöd av att inte heller de partier som är emot förslaget framför argument kring denna fråga. Även Strömstads grannkommun Haldens kritik har inte en ekonomisk prägel trots att denna kommun kan tänkas vara särskilt påverkad av gränshandeln. Detta tyder på att gränsen är som mest porös i sin omedelbara närhet där de två kommunerna är vana vid varandras egenskaper. Att den ekonomiska fråga Haldens kommun i sitt yttrande väljer att ta upp är de gränsöverskridande vattenledningarna och det vatten man försörjer köpcentret med ger ytterligare stöd till detta. Längre från gränsen ökar motståndet i och med Fylkesmannen i Östfolds kritik, men detta är den enda part i planeringsprocessen där perspektivet får ett tydligt utrymme.

I tabellen nedan har alla aktörer och de perspektiv som förekommer i störst utsträckning hos dem sammanställts. Perspektiven har också markerats med ett tecken för om de i huvudsak ges positiv (+), neutral (=) eller negativ innebörd. Centerpartiets perspektiv har delats upp i två fält för att markera att det skiftar i planeringsprocessen.

Aktör	Perspektiv
Strömstads kommun (övergripande)	tillväxtmotor (+)
Strömstads kommun (förvaltningsorganisationen)	miljö- och klimathämmande (-) socialt fenomen (-)
Socialdemokraterna	tillväxtmotor (+)
Strömstadspariet	tillväxtmotor (+)
Centerpartiet	tillväxtmotor (+) socialt fenomen (=)
	tillväxtmotor (+) / marknadsfrihet (-)
Moderaterna	marknadsfrihet (+)
Folkpartiet / Liberalerna	tillväxtmotor (+)
Vänsterpartiet	miljö- och klimathämmande (-) socialt fenomen (-)
Miljöpartiet	miljö- och klimathämmande (-)
Länsstyrelsen i Västra Götaland	miljö- och klimathämmande (-) socialt fenomen (-) marknadsfrihet (-)
Trafikverket	marknadsfrihet (=) tillväxtmotor (+)
Haldens kommun	miljö- och klimathämmande (-) tillväxtmotor (+)
Fylkesmannen i Östfold	ekonomisk motspelare (-) socialt fenomen (-) miljö- och klimathämmande (-)
Orvelin Shopping Center	marknadsfrihet (+)
GrenseMat	socialt fenomen (=) miljö- och klimathämmande (-)

7.3. Gränshandelns diskursiva uppbyggnad

Utifrån det empiriska materialet framträder en relativt tydlig bild över gränshandelns diskursteoretiska uppbyggnad i planeringsprocessen – vilken nod och vilka tecken som förekommer, kring vilka tecken det råder en kamp och vilka tecken vars mening är mer låsta i ett moment.

Noden i diskursen är, ganska givet, tecknet gränshandel. Det är kring denna nod som hela diskussionen i planeringsprocessen kretsar och det är de upplevda negativa och positiva effekterna av gränshandeln som är centrala i de olika meningsbärande uttalandena från aktörerna. Noden är under tydlig kamp i diskursen, men de parter som strider för en negativ innebörd har svårt att få genomslag i diskursen. Det finns en relativt stor uppslutning kring att gränshandel är något positivt, men i och med att gränshandeln också medför en rad problem som även förespråkarna identifierar sig med är denna positiva innebörd inte särskilt låst.

Det är framför allt två *tecken* som sätts i negativ association till *noden* gränshandel – trafik och klimatpåverkan/utsläpp. Dessa två befinner sig på helt olika nivåer i graden av läsning i dess negativa innebörd där *tecknet* trafik är betydligt mer öppet för förflyttning. *Tecknen* kopplas också genomgående till varandra i diskursen. Detta grundar sig i en bred uppslutning kring att klimat/utsläpp från gränshandelstrafiken. En reducering av utsläppen med alternativa drivmedel, som vissa aktörer argumenterar för, innebär alltså inte ett försök att förflytta *tecknets* association utan att minska dess betydelse för diskursen. *Tecknet* trafik är å sin sida avsevärt mer öppet för förflyttning. Det finns en bred uppslutning kring att de befintliga trafikproblemen är en effekt av gränshandeln och en negativ sådan. Ett flertal aktörer konstruerar dock planeringsprocessen för mer gränshandel som ett tillfälle att lösa trafikproblemen, trots att utökningen innebär avsevärt mer trafik. Denna diskurs innebär därmed ett försök att förflytta associationen mellan *noden* gränshandel och *tecknet* trafik från negativ till positiv. Denna förflyttning kan till exempel tänkas utgå från mål om att ge argument till förslaget, att reda ut trafikproblemen och att få ett fungerande kundflöde till butikerna.

De *tecken* som framför allt placeras i positiv association med *noden* gränshandel är arbetstillfällen och expansivitet/utveckling. Av dessa två är *tecknet* arbetstillfällen i princip helt låst i ett *element* i sin positiva association. Detta är inte särskilt överraskande och det är svårt att se hur ett praktiskt argument skulle byggas för att förflytta detta tecken – annat än att möjligen konstruera diskursen kring arbetsmarknadens sårbarhet såsom lyfts av Svante Karlsson i forskningsöversikten i avsnitt 2.2.1.. Att ingen motståndare till utökningen av gränshandeln har valt detta perspektiv är möjligen något överraskande, men det ska noteras att detta fall avslutas innan pandemin sker och att diskursen idag kan se annorlunda ut här. *Tecknen* expansivitet/utveckling har också en i huvudsak positiv associering, men förknippas i större grad med gränshandelns negativa effekter på miljö, klimat, trafik, jordbruksmark och konsumtion och är därmed inte lika låsta i sin innebörd.

Tecknet hållbarhet har inte en särskilt stor närvaro i diskursen men förekommer. Tecknet är framför allt negativt associerat till gränshandeln i och med de miljö- och klimatproblem som flera av aktörerna kopplar samman med det. Även kommunen ger tecknet en negativ association i sitt förslag med den omfattande beskrivningen av hur förslaget inte bidrar till en hållbar utveckling. Tecknet kopplas även samman med *tecknet* jordbruksmark av flera aktörer i och med att utökningen av gränshandel tar jordbruksmark i anspråk. Denna associering har också en negativ innebörd eftersom aktörerna som gör denna koppling ser ett värde med jordbruksmarken för att producera föda. *Tecknet* jordbruksmark är i och med detta relativt låst i ett element medan *tecknet* hållbarhet är mer öppet eftersom flera aktörer bygger en argumentation utifrån ”att vi också ska ha något att leva av” (citat från avsnitt 6.2.3.5.).

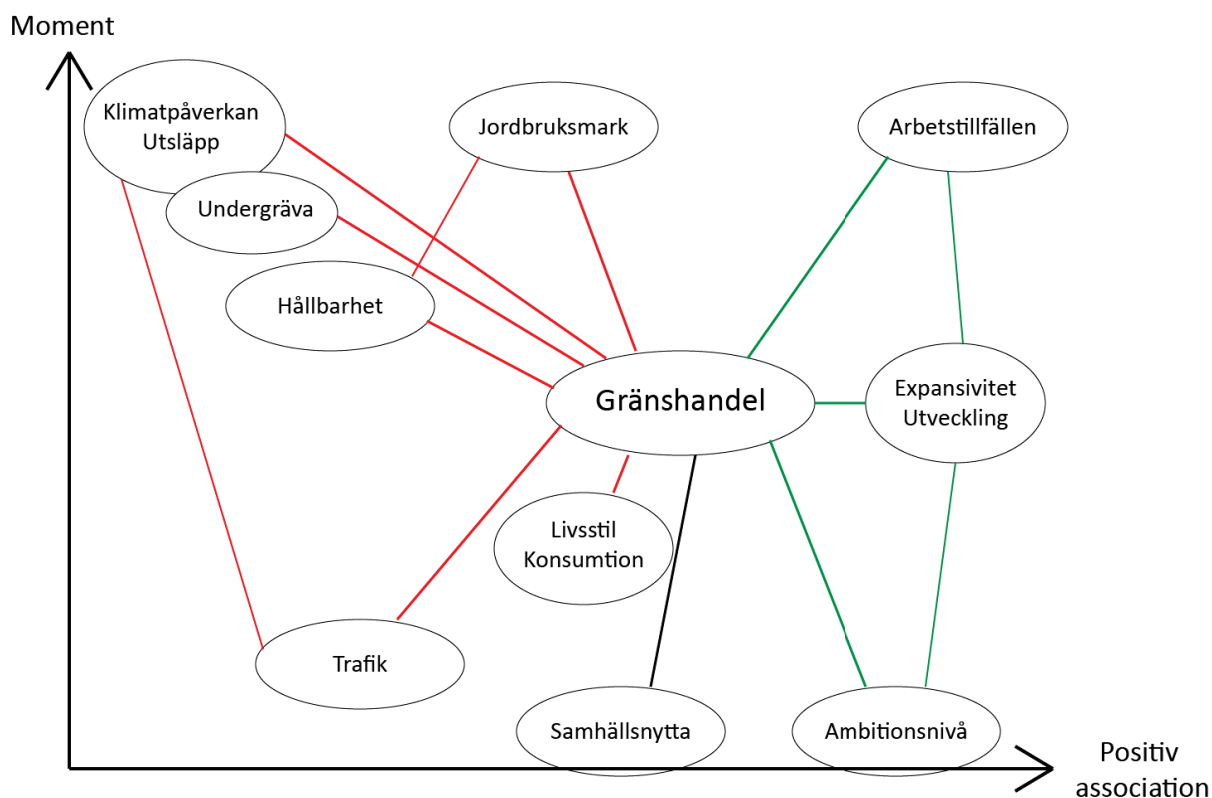
Tecknen livsstil och konsumtion förekommer till en liten grad i diskursen men ges en negativ innebörd i förhållande till *noden* gränshandel av de aktörer, de lokala politiska partierna Vänsterpartiet och Miljöpartiet, som använder dem. Detta är ett av de tydligare exemplen där aktörer gör försök att förflytta gränshandeln till en mer negativ associering men utan att nå någon större framgång. Ingen annan aktör bemöter denna argumentation och *tecknen* kan därmed tänkas vara relativt öppna för definition. Sett till de många olika synsätten som förekommer kring livsstil och konsumtion i samhället är detta en rimlig tolkning.

Ett *tecken* introduceras i diskursen av Länsstyrelsen i form av samhällsnytta med en i princip helt neutral associering. Länsstyrelsen introducerar detta *tecken* i förhållande till *noden* samhällsnytta som de uttalat menar kan påverka dess bild av om *noden* gränshandeln har en positiv eller negativ innebörd. Detta överlämnande av makten att definiera diskursen till en annan aktör är anmärkningsvärd, framför allt mot bakgrunden att Länsstyrelsen längre fram i planeringsprocessen gör just denna förflyttning i sitt perspektiv på *noden*.

Avslutningsvis förekommer två *tecken* som är varandras raka motsatser i förhållande till *noden* gränshandel. Dessa *tecken* är *undergräva*, som används av Fylkesmannen i Östfold, och *ambitionsnivå*, som används av Länsstyrelsen. De båda tecknens negativa respektive positiva association får sägas vara relativt självklara i språket. Av dessa är *undergräva*, som Fylkesmannen menar är vad Strömstads kommun gör gentemot Norges miljö- och klimatmål med sin utökning av gränshandeln, i mer av ett moment eftersom det faktiskt inte motsägs av kommunen i sitt svar till Fylkesmannen. *Tecknet* *ambitionsnivå* har å sin sida en helt annan öppen mening eftersom det introduceras av Länsstyrelsen som något för kommunen att eftersträva som ursäktar många av gränshandelns negativa effekter. Det framgår dock av planeringsprocessen att långt ifrån alla parter delar Länsstyrelsens bild att en hög ambitionsnivå ger *noden* gränshandel en mer positiv innebörd.

Dikotomin mellan *tecknen* *undergräva* och *ambitionsnivå* är särskilt intressant eftersom de är allmänna värdeord som ensamt används av Fylkesmannen och Länsstyrelsen, som är varandras nationella motsvarigheter, för att kritisera respektive godkänna kommunens förslag. Att de två myndigheterna, som har mycket lika uppdrag, väljer så olika ingångar för sina yttranden över samma handling är ett av falllets mer anmärkningsvärda delar.

Dessa diskursteoretiska analyser har sammanställts i diagrammet nedan. Diagrammet har två axlar: en horisontell som visar spektret av negativ till positiv association och en lodrät som visar hur *tecknen* rör sig från öppna för kamp i botten till låsta i moment i toppen. I diagrammet har de olika *tecknen* och *noden* gränshandel placerats in med röda linjer för över lag negativa associationer, gröna för positiva och svarta för neutrala.



Diskursivt diagram över gränshandeln i fallstudien

7.4. Avslutande reflektioner

I denna uppsats har två forskningsfrågor ställts: vad aktörernas deltagande i planeringsprocessen kan berätta om deras inflytande över gränshandelns utveckling utifrån ett beställar-utförarperspektiv och vilka perspektiv på gränshandeln förekommer hos de aktörer som medverkat i planeringsprocessen.

Resultatet i fallstudien tyder på att utvecklingen av en utökad gränshandel i Strömstads kommun har skett genom ett nära samarbete mellan kommunen och näringslivet inom gränshandeln där båda parter ser en egen nytta med utökningen. Både kommunen och Trafikverket använder näringslivet som en källa för investering i vad som mycket väl hade kunnat vara offentliga utgifter – kommunen för upprättandet av sin fördjupade översiktsplan och Trafikverket för att åtgärda befintliga trafikproblem inom sitt vägnät.

Kommunens samarbete med näringslivet i planeringsprocessen är särskilt anmärkningsvärt eftersom det tycks ske med ett urval av intressenter som får nytta av förslaget som också bekostar åtminstone delar av arbetet. En möjlig term för att karakterisera detta samarbete är att det har skett en **detaljplanisering** av översiktsplaneprocessen. Detta är ett fenomen som inte alls berörs i Översiktsplaneutredningen (SOU 2018:46); i denna tänker sig utredaren en modell som utgår från avgifter i ett senare skede när översiktsplanen väl är framtagen, men avfärdar detta förslag. Det går utifrån resonemangen i utredningen fråga sig om lagstiftaren har tänkt sig att denna detaljplanisering av översiktsplaneprocessen ska vara möjlig.

En intressant aspekt ur ett nationellt perspektiv är att fallstudien helt motsäger Karlssons (2011, s. 20 – se forskningsöversikten i avsnitt 2.2.1.) slutsats från Eda och Charlottenberg att gränshandeln på grund av dess sårbarhet för politiska förändringar präglas av en slags permanent tillfällighet med låg investeringsvilja. I detta fall är näringslivet inom gränshandeln beredda att inte bara finansiera utredningar till en fördjupad översiktsplan – en handling de på inget sätt är skyldig att bekosta – utan även att finansiera en ombyggnad av infrastrukturen för hundratals miljoner kronor. Frågan är här om handelsplatserna helt enkelt skiljer sig åt på grund av de stora skillnaderna i volym eller om det finns andra frågor som påverkar de mycket olika resultaten. Eftersom min uppsats och studien över Eda och Charlottenberg täcker det mesta av Sveriges gränshandel mot Norge är kunskapen om skillnaden i vilket fall värdefull.

De studerade aktörsperspektiven visar att planeringsprocessen huvudsakligen har bestått av en diskurs där gränshandelns fördelar för arbetsmarknaden inom Strömstads kommun har ställts mot den miljö- och klimatpåverkan den innebär på en gränsöverskridande nivå och där gränshandelns trafikproblem behöver lösas. I diskursen får de tekniska frågorna kring hur trafikfrågorna ska lösas ett stort utrymme att påverka förslaget medan miljö- och klimatfrågorna inte innebär att förslagets utformning ändras.

Kommunen har här gjort ett förtjänstfullt arbete i att beskriva förslagets konsekvenser på ett tydligt och rättframt sätt, men det går att fråga sig till vilken nytta detta har gjorts. Vid antagandet av förslaget i kommunfullmäktige är det tydligt att flera politiska företrädares perspektiv är att man behöver se till kommunens bästa och att man upplever miljö- och klimatfrågorna till att vara av en sådan vidd att de inte är kommunens sak att lösa, trots att de egna och nationella hållbarhetsmålen motverkas. Detta belyser frågan om hur de nationella hållbarhetsmålen och Sveriges åtaganden i internationella överenskommelser för att undvika skadliga klimatförändringar ska uppfyllas. Sverige består enbart av kommuner på den lägsta administrativa nivån och dessa har en stor frihet inom den fysiska planeringen. Om kommuner generellt agerar som i fallet verkar det osannolikt att dessa mål ska kunna uppnås och innebär en stor risk för att hållbarhetsmålen endast blir ord på ett papper som inte får genomslag i verkligheten.

7.5. Förslag på vidare forskning

Den mest intressanta frågan för vidare forskning är enligt min uppfattning om den detaljplanisering av översiktsplaneprocessen som jag har kunnat skönja förekommer i fler kommuner i Sverige. Detta vore ett intressant fenomen att studera eftersom det i så fall tycks ha uppstått spontant utan lagstiftarens medverkan. Fenomenet är också av stort värde att studera för att undersöka hur det påverkar översiktsplaneringen. Är det ett arbetssätt som kan ligga till grund för lagstiftning, eller kanske tvärt om problematiskt ur perspektivet att översiktsplanen ska vara till för alla kommunens medborgare? Vid informella diskussioner med kommunanställda vid sidan om uppsatsarbetet har det framkommit att kommunen studerade möjligheterna att ta ut ersättning från gränshandeln inför arbetet med FÖP:en men fann att detta saknade lagstöd. Detta är ytterligare ett tecken på att processen har influerats av ett projektupplägg som liknar detaljplanens även om det inte fick genomslag i praktiken.

En annan fråga som bör studeras är hur staten ska säkerställa att de nationella miljö- och hållbarhetsmålen blir genomförda. Om kommuner har en så stor frihet som i nuläget och Länsstyrelsen ett så passivt deltagande roll i planeringsprocessen finns det stora frågetecken kring om det nuvarande planeringssystemet säkerställer detta. För att närma sig denna fråga vore det intressant att studera skälen till att Länsstyrelsen så pass tydligt ändrar inställning i fallet. Beror det på att olika handläggare har hanterat ärendet? På en upplevd svårighet att påverka? På ett synsätt koncentrerat till de specifika frågor myndigheten ansvarar för? På att kommunen har tagit fram materialet som krävs, och att detta räcker? Att samma fråga som ställs flera gånger till slut får genomslag? Dessa frågor har inte varit möjliga att utläsa av materialet, som endast består av de två yttranden Länsstyrelsen har skickat in under samråd och utställning. Med hänsyn till den fördjupade översiktsplanens betydande konsekvenser är denna vidare forskning särskilt intressant.

Det vore också av stort värde att studera den informella kommunikation som kan förutsättas ha ägt rum i planeringsprocessen. Trots att omfånget av materialet i fallet har varit mycket stort – 220 händelser och 1592 sidor text som sträcker sig över nio års tid – finns påfallande lite kommunikation registrerad. Det finns tydliga tecken på ett samarbete mellan kommunen och näringslivet som är uttalad av kommunen i förslaget, protokoll och enstaka epostkommunikation, men någon sådan är knappt registrerad som offentlig handling. Till vilken grad har kommunen låtit andra aktörer sätta agendan i detta arbete och till vilken grad har man varit agendasättare? Detta vore intressant att undersöka ur perspektiv kopplade till demokrati, offentlighet och insyn och mer direkt kring aktörers möjlighet till att påverka beslutsfattare informellt inom den kommunala översiktsplaneringen.

Källförteckning

- Alirani, G. (2020). *Miljöintegrering i praktisk tillämpning: En policystudie av två lokala stadsutvecklingsprocesser*. Mid Sweden University.
- Angervall, T. (2008). *Mat och klimat: en sammanfattning om matens klimatpåverkan i ett livscykelperspektiv*. SIK Institutet för livsmedel och bioteknik.
- Bell, J. (2006). *Introduktion till forskningsmetodik*. 4., [uppdaterade] uppl. Lund: Studentlitteratur
- Berg, O., Hansen, T., Tjernshaugen, A. & Bolstad, E. (2023). Fylke. *Store Norske Leksikon*. <https://snl.no/fylke> [2023-12-13]
- Berg, O. & Hansen, T. (2023). Fylkeskommune. *Store Norske Leksikon*. <https://snl.no/fylkeskommune> [2023-12-13]
- Bergström, G. & Boréus, K. (2012). *Diskursanalys*. I Bergström, G. & Boréus, K. (red.) *Textens mening och makt: Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*.
- Bryman, A. (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Liber.
- Chalmers, K, Gessner, M., Venturoni, L. & Weiler, S. (2012). Stemming retail leakage with a sense of community: Leveraging the links between communal ties and shopping decisions. *The Social Science Journal*, 49(1), doi:10.1016/j.soscij.2011.06.010
- Cisneros Örnberg, J. & Ólafsdóttir, H. (2007), Hur sälja alkohol? Nordiska alkoholmonopol i en tid av förändring, *Nordic Studies on Alcohol and Drugs*, 24(4), doi:10.1177/145507250702400407
- Denscombe, M. (2018). *Forskningshandboken: För småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Studentlitteratur.
- Fadahunsi, A. & Rosa, P. (2002). Entrepreneurship and Illegality: Insights from the Nigerian cross-border Trade. *Journal of Business Venturing*, 17(5), s. 397–429. doi:10.1016/S0883-9026(01)00073-8
- Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L. & Pettigrew, A. (1996) *The New Public Management in Action*. Oxford University Press.
- Fitz Gerald, G., Johnston, J. & Williams, J. (1995), Working Paper 56, Indirect Tax Distortions in a Europe of Shopkeepers, The Economic and Social Research Institute (Working Paper märkt att den ej är för publicering och ej bör citeras utan godkännande från författarna, men är citetad av flera andra och är offentligt åtkomlig med möjlighet att exportera för referensuppgifter i repositorer)
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research, *Qualitative Inquiry*, 12(2), s. 219–245. doi:10.1177/1077800405284363
- Forsberg, H., Hagson, H., Tornberg, J. (1994). *Effekter av externa köpcentran*. STACTH Stads- och trafikplanering Arkitektur Chalmers Tekniska Högskola.
- Fredricsson, C., Smas, L., Damsgaard, O., Harbo, L. G. & Wimark, T. (2013). *En granskning av Norges planeringssystem*. Nordregio.
- Handelsfakta (2023). *Regional handel*. <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fhandelsfakta.se%2Fwp-content%2Fuploads%2F2023%2F11%2FRegional-handel-nedladdningsbar-fil-1.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK> [2023-12-19]

- Hansen, T. & Tjernshaugen, A. (2023). Statsforvalter. *Store Norske Leksikon*. <https://snl.no/statsforvalter> [2023-12-13]
- Hasselbladh, H., Bejerot, E., & Gustafsson, R. Å. (2008). *Bortom New Public Management : Institutionell transformation i svenske sjukvård*. Academia adacta.
- Johansson, M. (2020). Topplistor: Så mycket omsätter Sveriges största handelsplatser och köpcentrum. *Dagens Handel*, 26 oktober. https://www.dagenshandel.se/article/view/746619/topplistor_sa_mycket_omsatter_sveriges_storsta_handelplatser_och_kopcentrum
- Johansson, P., Pekkarinen, T & Verho, J. (2013), Gränshandel med alkohol och dess effekter på hälsa och produktivitet, *Ekonomisk debatt*, 41(6), s. 48-52.
- Karlsson, S. (2011), Perifera platser på gränsen till omvandling. Gränshandel som drivkraft för regional utveckling. I Olsson, B., Berger, S. och Gottfridsson, O. (red.) *Gränslöst liv: En studie av två gränskommuner i Värmland*, Karlstad University Press.
- Linge, L. (1969). *Gränshandeln i svensk politik under äldre Vasatid*. Gleerup.
- Ljungberg, C., Sjöstrand, H., Smifeldt, L. (1995), Externa affärsetableringar och deras effekt på miljö och energianvändning. Lunds Tekniska Högskola, institutionen för teknik och samhälle, trafik och väg.
- Merriam, S. (1994). *Fallstudien som forskningsmetod*. Studentlitteratur.
- Milford, A. M., Spissøy, A. & Pettersen, I. (2012), Grensehandel – utvikling, årsaker og virkning, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning
- Naturvårdsverket (u.å.). *Klimatet och transporterna* [webbsida]. <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatomstillingen/omraden/klimatet-och-transporterna/> [2023-11-09]
- Nordregio (2015). Sammenlignende Studie om bruk av Statlig ArealPlan (3SAP). <https://nordregio.org/research/sammenlignende-studie-om-bruk-av-statlig-arealplan-3sap/> [2023-12-13]
- Nyström, J. & Tonell, L. (2012). *Planeringens grunder: en översikt*. Tredje [utökade och uppdaterade] upplagan Lund: Studentlitteratur
- Ramsey, D., Thimm, T. och Hehn, L. (2019) Cross-border Shopping Tourism: A Switzerland-Germany Case Study, *European Journal of Tourism, Hospitality and Recreation*, 9(1), 2019, s. 3–17. doi.org/10.2478/ejthr-2019-0002
- Returpack (2023). *Pantamera statistikportal, återvinningsgrad*. <https://statistik.pantamera.nu/arsstatistik> [2023-12-15]
- Room, R. & West, P. (1998), Alcohol and the U.S.–Canada Border: Trade Disputes and Border Traffic Problems, *Journal of Public Health Policy*, 19, s. 68–87, [doi:10.2307/3343090](https://doi.org/10.2307/3343090)
- SFS 2010:900. *Plan- och bygglag*.
- SOU 2018:46. *En utvecklad översiktsplanering*.
- Spolaore, E. & Wacziarg, R. (2005), Borders and Growth, *Journal of Economic Growth* 10, s. 331–386, [doi:10.1007/s10887-005-4719-6](https://doi.org/10.1007/s10887-005-4719-6)
- Statistisk Sentralbyrå (SSB), (2023a). 05678: Grensehandel. Antall dagsturer og handlebeløp, etter destinasjon 2004 – 2022. <https://www.ssb.no/statbank/table/05678/> [2024-01-01]
- Statistisk Sentralbyrå (SSB), (2023b). 06913: Befolkning og endringer, etter region, statistikkvariabel og år. <https://www.ssb.no/statbank/table/06913> [2024-01-01]

- Statistisk Sentralbyrå (SSB), (2023c). Alle endringer i de regionale inndelingene. <https://www.ssb.no/metadata/alle-endringer-i-de-regionale-inndelingene> [2024-01-01]
- Statistiska Centralbyrån (SCB) (2023). Folkmängd i riket, län och kommuner 31 december 2022 och befolkningsförändringar 2022. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/tabell-och-diagram/folkmangd-och-befolkningsforandringar---helarsstatistik/folkmangd-i-riket-lan-och-kommuner-31-december-2022-och-befolkningsforandringar-2022/> [2024-01-01]
- Stockholms läns landsting (2000). *Vården under 90-talet. Del I. Den organisatoriska nivån* (Rapport 2000:4). http://dok.sls.sll.se/CAMM/Rapportserien/2000/2000_04.pdf
- Strömstads kommun (2002). *Översiktsplan*.
- Strömstads kommun (2003). *Fördjupad översiktsplan för Hogdalsnäset*.
- Strömstads kommun (2005). *Nordby 2:80 m fl – detaljplan*. Diarie nr: MBN-2005-1389.
- Strömstads kommun (2006a). *Medby 1:36, Nordby 2:80 m fl - detaljplan*. Diarie nr: MBN-2006-495.
- Strömstads kommun (2006b). *Medby 1:27 och Nordby 4:3 - förfrågan ang. detaljplaneläggning*. Diarie nr: MBN-2006-167.
- Strömstads kommun (2007). *Planutredning Nordby*. Diarie nr: MBN-2007-127.
- Strömstads kommun (2009). *Fördjupad översiktsplan Nordby – Svinesund*. Diarie nr: KS/2009–0085.
- Strömstads kommun (2013a). *Översiktsplan för Strömstads kommun*.
- Strömstads kommun (2013b). *Länsstyrelsens granskningsyttrande, Översiktsplan för Strömstads kommun*. <https://stromstad.se/download/18.389fb914148552742d456935/1487066830866/L%C3%A4nsstyrelsen%20granskningsyttrande%20med%20bilagor.pdf> [2023-12-15]
- Strömstads kommun (2017). *Nordby 1:45 – detaljplan för Nordby Svinesund (ärendebeskrivning)*. MBN-2017-906.
- Strömstads kommun (2018). *Kommunfullmäktige tisdagen den 19 juni klockan 18.00* [video]. <https://www.youtube.com/watch?v=p8SnLzrhqKo> [2023-12-14]
- Sullivan, P. & Savitt, R. (1997), Store patronage and lifestyle factors: implications for rural grocery retailers, *International Journal of Retail & Distribution Management*, 25(11), doi:10.1108/09590559710192459
- Sveriges Radio (2014). *Maktskifte i Strömstad*. <https://sverigesradio.se/artikel/5972812> [2023-12-18]
- Sveriges Television (SVT) (2014). *Strömstadspartiet lägger ner*. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vast/stromstadspartiet-lagger-ner> [2023-12-18]
- Thorsnæs, G. & Berg, O. (2023). Kommune. *Store Norske Leksikon*. <https://snl.no/kommune> [2023-12-13]
- Timothy, D. J. (1995), Political boundaries and tourism: borders as tourist attractions, *Tourism Management*, 16(7), s. 525-532, doi:10.1016/0261-5177(95)00070-5
- Valmyndigheten (2006). *Val till kommunfullmäktige i Strömstad*. <https://historik.val.se/val/val2006/slutlig/K/kommun/14/86/roster.html> [2023-12-13]
- Valmyndigheten (2010). *Val till kommunfullmäktige i Strömstad – Valda*. <https://historik.val.se/val/val2010/slutresultat/K/kommun/14/86/valda.html> [2023-12-13]
- Valmyndigheten (2014). *Val till kommunfullmäktige i Strömstad – Valda*. <https://historik.val.se/val/val2014/slutresultat/K/kommun/14/86/valda.html> [2023-12-13]

van der Velde, M. & Spierings, B. (2010), Consumer mobility and the communication of difference: Reflecting on cross-border shopping practices and experiences in the Dutch-German borderland, *Journal of Borderlands Studies*, 25(3-4), s. 191-205, doi:10.1080/08865655.2010.9695781

Världsbanken (2023). *World Bank Country and Lending Groups*.
https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519#High_income [2023-10-19]

Västra Götalandsregionen (2023). *Regional transportinfrastrukturplan*. <https://www.vgregion.se/regional-utveckling/omraden/infrastruktur/regional-infrastrukturplan/> [2023-12-13]

Wahyuni, D. (2012). *The Research Design Maze: Understanding Paradigms, Cases, Methods and Methodologies*. *Journal of Applied Management Accounting Research* 10(1), s. 69–80, tillgänglig på SSRN:
<https://ssrn.com/abstract=2103082>

Womack, B. (1994). Sino-Vietnamese Border Trade: The Edge of Normalization. *Asian Survey*, 34(6), 495–512. doi:10.2307/2645337

Bilagor

Bilaga 1 - Förteckning över handlingar som hör till fallet (ärende KS/2009–0085) (excel-fil)

Bilaga 2 - sammanställning av planbesked för gränshandel 2005–2015 i Strömstads kommun (excel-fil)