



# DEN ATTRAKTIVA REGIONEN

Den attraktiva regionen

En antologi om tillgänglighet och regional utveckling



Titel	Den attraktiva regionen En antologi om tillgänglighet och regional utveckling
Redaktör	Carl-Johan Engström
Utgivningsår	2013
Foto omslag	Framsida: 1 WSP 2 Bildarkivet.se Baksida: Bildarkivet.se
Layout	Malin Marntell, WSP
Rapport 1 projekt Den attraktiva regionen	
Författarna ansvarar för innehållet i rapporten. Organisationerna bakom Den attraktiva regionen har inte tagit ställning till slutsatserna.	

# Innehållsförteckning

- 4      **Förord**
- 7      **Inledning**  
Carl-Johan Engström
- 19     **Tillgänglighet och ortsattraktivitet**  
Lars Pettersson
- 39     **Regionaliseringens platser, aktörer, värden och bilder**  
Josefina Sysner
- 51     **De undanskymda utvecklingskrafterna - Socialt kapital,  
”platsöverskott” och entreprenöriell samverkan**  
Hans Westlund
- 63     **Näringslivet, transporter och attraktion**  
Joachim Glassell
- 75     **Vad krävs för att utveckla framtidens regionala kollektivtrafik?**  
Helena Leufstadius
- 85     **Regional utveckling - vad sitter i ’huvudet’?  
Hinder och framgångsfaktor i planeringsprocessen**  
Torbjörn Suneson & Carl-Johan Engström
- 95     **Framgångsrika samverkansprocesser för regional utveckling**  
Göran Cars
- 107    **God infrastruktur - En överlevnadsfråga för Kiruna**  
Kristina Zakrisson & Anders Lundgren
- 117    **Samverkan och regionalt beroende  
- Erfarenheter från utvecklingsplanering i Malmö och Lund**  
Johan Lindström
- 131    **Tio tankar om tillämpning**  
Carl-Johan Engström
- 142    **Medverkande författare**

# Förord

Denna antologi är ett bidrag till regionalt utvecklingsarbete och finansierad av Trafikverkets medel för forskning och innovation. Den är framtagen för att ge nytt underlag för utvecklingsarbete där trafik, infrastruktur och fysisk miljö – så kallade rumsliga frågor – får ett större utrymme. Medvetenheten att den fysiska miljön har stor betydelse för hållbarhet, tillväxt och attraktivitet har ökat markant under senare år. Sverige genomgår en mycket snabb nyurbanisering – av många bedömd som snabbast i Europa. Det skapar stort tryck i storstadsregionerna samtidigt som många mindre kommuner står inför stora problem. Trots en omvandling av Sverige som i omfattning påminner om när jordbrukssamhället övergick i industrisamhälle har uppmärksamheten varit liten på dessa skeenden. Utmaningarna

ligger å ena sidan i att lösa kapacitetsbrister i tillväxtområdena, å andra sidan om behov av nytänkande i samhällsplaneringen i övriga regioner. De två skeendena är ömsesidigt beroende av varandra. Ju bättre alla regioner kan fungera och ju mer attraktiva de är för människor och företag desto mindre blir pressen på storstäderna där bostadsbrist och trafikinfarkter är ett faktum.

Denna skrift handlar om de mindre regionerna vad gäller befolkning och arbetsmarknad. Projektet *Den Attraktiva Regionen* har tillkommit för att stärka ett integrerat arbete med trafik och bebyggelseutveckling. Det förutsätter att de faktiska problemen verkligen lyfts, samt en samhällsplanering som har reell tillgänglighet och hållbarhet i fokus. Utan tydliga målbilder för attraktiva regioner – utanför storstäderna – blir stora delar av landet 'vita fläckar'. Det riskerar att leda till fatalism och handlingsförlamning. Det är inte ett uppdrag som kommuner, regioner eller statliga verk är satta att förvalta. Inte heller att lägga resurser på verkningslösa projekt – även om det känns som om man då är handlingsinriktad ...

Skriften vänder sig till politiker och planerare i de sex pilotregionerna Region Skåne, Regionförbunden Kalmar län och Södra Småland, Regionförbundet ÖSTSAM, Länsstyrelsen i Västmanlands län samt Regionförbundet Gävleborg. Självklart vänder sig antologin också till övriga regioner och myndigheter samt till alla intresserade av sin bygds framtid. *Den Attraktiva Regionen* har ambitionen att utveckla nya verktyg för ett regionalt utvecklingsarbete. Prestigelös och kompetent samverkan mellan aktörer med olika perspektiv och på olika nivåer gör skillnad.

Carl-Johan Engström  
Redaktör



Foto: Mikael Svensson/bildarkivet.se

# Inledning

## Bakgrund

Den Attraktiva Regionen är ett utvecklingsprojekt mellan Trafikverket, Boverket, SKL samt Region Skåne, Regionförbunden Kalmar län och Södra Småland, Regionförbundet ÖSTSAM, Länsstyrelsen i Västmanlands län samt Regionförbundet Gävleborg. Projektet syftar till utveckla samspelet kring ett transportsystem som bidrar till regional utveckling, miljöeffektiv rörlighet och social hållbarhet. Samspelet mellan rumslig utveckling, infrastruktur och transportplanering är ett huvudtema. Genom samverkan kring faktiska regionala utvecklingsprojekt ska projektet utveckla metodik för och kunskap om regional utvecklingsplanering där sektors- och nivåövergripande samverkan är en nyckelfråga.

## Vad handlar projektet om?

Vad är en attraktiv region? Det är en nyckelfråga för detta utvecklingsprojekt med samma namn. I denna antologi ska vi vrida och vända på vad det kan vara och hur samhällsplaneringen ska kunna medverka till att vidmakthålla, stärka eller skapa en attraktiv region. Det skapar omedelbart behov att klara ut vad vi här menar med region och vad vi menar med attraktiv.

*Region* i detta sammanhang är en *lokal arbetsmarknad* där människor i vardagen har sitt arbete och sin service eller med andra ord har arbetet tillräckligt tillgängligt för att så gott som dagligen kunna ta sig dit och där dagligvaror samt offentligt betald service också kan nås. När den stora kommunreformen genomfördes för fyrtio år sedan var den lokala arbetsmarknaden liktydig med den nybildade kommunen – utom i storstadsområdena. Det skapade stor legitimitet för kommunerna att politiskt hantera vardagslivsfrågorna. Medborgare och förtroendevalda hade geografin gemensam.

Idag har de lokala arbetsmarknaderna vidgats, människor rör sig så gott som dagligen över kommungräns i sitt vardagsliv. Det finns ett åttioatal lokala arbetsmarknader i hela landet. Behovet av samspel mellan människor och funktioner kan inte hanteras av en kommuns politiker. Dessutom sker vardagsrörligheten i stor utsträckning på statlig infrastruktur. Ska den lokala arbetsmarknaden och samhällsbygget fungera för enskilda människor, hushåll och företag kan det inte ske genom att man vänder sig till en lokalt vald politisk församling. Detta skapar ett starkt behov av samverkan mellan lokala och regionala institutioner – såväl politiskt utsedda som byråkratiska med fastlagda uppdrag – men också med statliga myndigheter med ansvar för infrastrukturens tillkomst och vidmakthållande. Så har till exempel Trafikverket gått från uppdraget att vara vägbyggare till att medverka till samhällsutvecklingen. Även regionala organ har fått allt större uppdrag att verka för regional utveckling.



Men inte nog med att offentliga organ fått förändrade uppdrag. De vidgade arbetsmarknaderna – regionförstoringen – visar sig medföra att ju större en lokal arbetsmarknad är desto snabbare fortsätter den att dra till sig människor och ekonomisk aktivitet. Sambanden mellan storlek och tillväxt berörs i flera av antologibidragen – men skulle kräva en egen antologi. Helt kort har forskningen kunnat belägga att ju mer diversifierad en lokal arbetsmarknad är desto lättare har ett hushåll med två förvärvsarbetande att finna 'rätt' jobb för båda. Också företag har nytta av en bred arbetsmarknad för att hitta rätt person till rätt jobb. Man brukar beskriva detta som självförstärkande processer.

Men regionförstoringen är inte en geografisk yta som ständigt vidgas – det är en statistisk förenkling. I själva verket växer vissa platser i respektive lokala arbetsmarknad. Och det är inte vilka platser som helst – utan de med den bästa tillgängligheten. Regionförstoring ökar med andra ord människors aktionsradie men främst på sådana platser som är 'uppkopplade' till goda kommunikationer och väl fungerande infrastruktur. Den stora utmaningen i utvecklingsprojektet Den Attraktiva Regionen är att få samhällsplanering och trafikplanering att skapa goda förutsättningar för vardagsliv och företagande i hela regionen – inte bara i regioncentra.

Begreppet *attraktiv* har blivit ett nyckelord som lyfts i snart sagt varje ny översiktsplan, stadsutvecklingsvision, regionala utvecklingsprogram och andra övergripande styrdokument. Attraktiv är något som kan locka många, att vara tilldragande. Begreppet kopplar till en annan central föreställning i vår tid – att städer och regioner konkurrerar med varandra om att dra till sig nya medborgare och kanske främst nya företag och verksamheter. Föreställningen kopplar självklart till informations-/kunskapssamhället där ekonomisk tillväxt främst sker genom utveckling av tjänster eller produkter med 'inbyggda' IT-baserade tjänster. Dessa tjänster och produkter är

inte bundna till en viss plats utan kräver samverkan mellan alltmer specialiserade människor. Centralt i denna föreställning blir då att nyckelarbetskraften är en ung kreativ välutbildad person som således ska lockas till regionen ifråga. Vad det innebär behandlas i olika avsnitt i antologin och i summeringen.

Men de mest framlyfta framgångsfaktorerna skymmer också blicken för den mindre framträdande – vardagslivet i små orter, människor som söker en trygg vardag med hygglig tillgång till service utan att kunna eller vilja bo i en hipp stadskärna, vardagsliv utan överraskningar men nära till natur, där barn kan leka på egen hand etc. Vilka grundläggande villkor ska uppfyllas och vilka värden ska finnas om en region ska fungera robust över tiden? Den Attraktiva Regionen avser behandla dessa frågor med fokus på de mindre orternas villkor. Orter som finns både i växande regioner och med god tillgång till ett regioncentrum – men också orter i stagnerade regioner där kommunerna kanske har haft en stadig befolkningsminskning i decennier.

Det är värt att understryka det redan här: det finns inte *en* lösning eller angreppssätt för regional utveckling. Men det finns ett starkt behov att lyfta de undanskymda frågorna och sätta språk och bilder på dem så att planeringen handlar om 'rätt' frågor och samverkan leder till konkret handling som gör skillnad. Därför denna antologi.

## **De mindre orternas utveckling**

De mindre städernas/orternas utveckling är en öppen fråga som i väsentlig grad är beroende av i vilken region de är belägna. I de tätorter som under perioden 2000-2010 haft en befolkningsökning på fem procent eller mer har tillgängligheten till större städer och regioncentra spelat en viktig roll. I storstadsregionerna, längs västkust- och norrlandskusterna där avstånden mellan städer möjliggör arbetspendling kan vi iaktta en tillväxt i orter

som har god tillgänglighet till större orter – främst orter med regionalstågsförbindelser till regionens huvudort. Vi kan vidare iaktta att de samlade rörelsemönstren i regionen går de mindre orterna förbi. Människor på kringliggande landsbygd gör serviceärenden i samband med pendling till arbete i de större orterna. Skolbarn väljer i ökad utsträckning skolor med gott renommé i angränsande städer – ju högre skolstadium desto färre är utbildningsmöjligheterna på orten.

I storstadsregioner finns tendenser till segregation på regional nivå genom s.k. push- respektive pulleffekter. Vissa inflyttningsorter har pulleffekt dvs. de attraherar välbärgade pensionärer, golfare etc. Vissa orter drabbas av pusheffekter. Det är orter med billiga bostäder som människor flyttar ut till då de inte har råd att bo i regionens centrala delar och orter, det senare gäller särskilt Mälardalen. En tydlig indikator på denna utveckling är att de mindre kommunerna på senare tid fått en markant uppgång i kostnader för socialtjänst – de skiljer sig numer inte från de större städernas.

En ofta förbisedd sida av de små orternas utvecklingsmöjligheter ligger i hantverksorienterade verksamheter för service och underhåll av byggnader och infrastruktur. Ett skäl är de har lägre lokalkostnaderna än de mer centralt belägna orterna vilket underlättar materialhantering och lager som behövs när just-in-time-systemet blir dyrt för det lilla företaget.

I övriga regioner är det svårt att iaktta generella drag i utvecklingen. Vissa flyttmönster är dock relativt generella. Flytt från glesbygd sker ofta till närmaste större ort varifrån flytt sker till regionala centra och därifrån till storstadsområdena dvs. uppåt i regionhierarkin. Effekterna av detta avspeglas i sambandet mellan åldersstruktur och ortsstorlek. Det är entydigt – ju mindre ort desto högre medelålder. Mindre städers mer begränsade serviceutbud gör att handeln har svårare att konkurrera med externetableringar. De mindre orternas sårbarhet ökar således på grund av flyttmönster, konkurrenssituation och en åldrande befolkning.

Ett försök att summera vad som medverkar till att behålla befolkningen på orten har gjorts av Tillväxtanalys, som lyfter fem faktorer som var för sig eller tillsammans har betydelse:

- Bra infrastruktur  
(vägar, kommunikationer, bredband)
- God offentlig service  
(skolor, vårdcentral, barnomsorg, mack, etc.)
- Närhet till arbetsmarknader
- Attraktivt boende
- Goda sociala strukturer  
(föreningsliv, kyrka, eldsjälar)

Dock är bibehållen eller växande befolkning inget uttömmande kriterium på om orten utvecklas i hållbar riktning. En sammanfattande iakttagelse är att livsmönstren mellan stora och stora och små orter tenderar att konvergera. Antingen man bor på landsbygd, i en liten ort eller i en stad har de flesta en urban livsstil. Det visar sig – förutom att försvinnande få är sysselsatta i rurala verksamheter – i att andelen barn som går i förskola idag är lika stor i alla kommuner från att tidigare legat markant lägre i mindre landsbygdskommuner.

## Antologins bidrag

Tre bidrag från forskare speglar indirekt tankefigurernas betydelse för att regionala utvecklingsfrågor ska behandlas från relevanta perspektiv och kunskaper. *Lars Pettersson*, vid Jönköpings internationella handelshögskola, gör ett samlat försök att besvara frågan om vad som konstituerar en attraktiv region utifrån ett ekonomiskt-geografiskt perspektiv. Enligt Pettersson är en funktionell region ett område med gemensam arbetsmarknad och bostadsmarknad, gemensam marknad för handel och även

med gemensamma mötesplatser. De mindre tätorterna är mycket beroende av (1) villkoren för resande och transporter i ekonomin, inte minst gäller detta arbetsmarknaden; (2) ett grundläggande närserviceutbud; (3) tillgängligheten till större närliggande marknader med specialiserad service; (4) i en region med många mindre tätorter kan de ha sinsemellan olika specialisering och på så sätt komplettera varandra; (5) platsbundna värden, det kan handla om speciella förhållanden för rekreation, särskilda kulturverksamheter, historiska platser.

*Josefina Sysner*, föreståndare för Centrum för kommunstrategiska studier, reflekterar över regionbildningsprocesser. Det handlar om samhällsplanering som hanterar regionens faktiska rumslighet, om institutionsbildning dvs. vilka aktörer som deltar eller ges möjlighet att delta i arbetet, samt vilka värden arbetet grundas på och vilken målbild som styr direkt eller indirekt. Vilka platser, människor och funktioner rymms i dessa bilder av den attraktiva regionen?

*Hans Westlund*, professor och avdelningschef för urbana och regionala studier vid KTH, behandlar *de undanskymda utvecklingskrafterna* – svårsmåttbara företeelser som ofta är svåra att sätta fingret på och göra praktisk politik av. Westlund betonar socialt kapital – tillit och förtroende människor emellan samt lokala normer och värderingar som påverkar interaktionen. Nyckeln för att kunna främja återkommande entreprenörskap är diversifiering och förmåga till ombildning – vilket kanske kan översättas till att ingå i större nätverk. Westlund för in begreppet *entreprenöriell samverkan* som en kommunal strategi. Resultaten av hans studier ger stöd åt hypotesen att kommunernas agerande faktiskt spelar roll för en regions utveckling av mindre orter och landsbygd.

Två bidrag representerar ett näringslivs- och branshperspektiv. *Joachim Glassell*, ansvarig för transport och logistik inom Svensk Handel, tar i sitt bidrag upp näringslivsperspektivet på regional utveckling. Han betonar varutransporternas roll för framgångsrika

företag i den internationalisering som är en realitet för allt fler företag. I vilken grad som en ort kan ingå i ett i allra högsta grad internationellt logistikupplägg avgör enligt Glassell hur attraktiv en ort är. En enskild infrastruktursatsning kan inte skapa attraktivitet om den inte tydligt hänger samman med världen i övrigt. Näringslivet är vidare beroende av politisk enighet bland kommuner och regioner om vilka satsningar som skall prioriteras.

*Helena Leufstadius*, projektledare inom kollektivtrafikbranschens fördubblingsprojekt X2, lyfter de insatsområden som branschen ser som nycklar för utvecklingen i nätverksregioner. Leufstadius betonar att samhällsplaneringen mycket mer aktivt måste sätta kollektivtrafiken som norm eller grundprincip för utvecklingen i städer och mindre orter. Särskilt bytespunktens betydelse som plats och som nod betonas. Branschen själv måste för sin del möta samhällsplaneringen genom ständiga förbättringar genom större lyhörddhet för människors resvanor och resebehov.

Två bidrag diskuterar hur planeringsprocesserna i sig kan lyfta relevanta frågor och hitta samverkansformer mellan parter med olika uppdrag, mål och agendor. *Torbjörn Suneson*, chef för Trafikverket Samhälle, för en dialog med antologiredaktören om behovet av en sökande dialog mellan parterna i processen. Begreppet tankefigur spelar enligt Suneson en avgörande roll om lösningar ska undvikas och processer kunna bedrivas kreativt. Han hänvisar till forskaren Johan Asplund och det denne beskriver som vad som 'sitter i huvudet'. Suneson understryker att tankefigurer är omedvetna. Hinder och lösningar uppstår just genom att parter som tidigare inte samverkat på djupet tar för givet att med- och motparter drivs av samma motiv och tänkesätt som en själv. Detta kan enbart lösas upp i en sökande dialog. En av planeringens framgångsfaktorer är just att tankefigurer *samtidigt* delas av många aktörer i komplexa processer. Tankefigurer minskar – med ett uttryck från den ekonomiska vetenskapen – de transaktionskostnader som ligger i allt mänskligt samagrande.

*Göran Cars*, professor i samhällsplanering vid KTH, lyfter att samhällsutvecklingen på påtagligt sätt förändrat förutsättningarna för samhällsplaneringen. Cars understryker att den regionala nivån blir allt viktigare som arena för utveckling och att den behöver stärkas. Han pekar framförallt på att parter med olika ansvar och roller (olika nivåer och olika sektorer) måste samverka på ett helt annat sätt än tidigare och att detta inte enbart kan ske inom planeringslagstiftningens olika lagar. Här erbjuder forskningen användbar teori – inom ramen för vad som kallas *värdeskapande (integrativa) förhandlingar*. Enkelt uttryckt innebär detta att framgångsrika processer kännetecknas av att alla kan uppfatta sig som vinnare genom att de adderat frågor till förhandlingen som tillsammans innebär att man får något annat än en dålig kompromiss.

I två bidrag beskrivs pågående planeringsprocesser där tillgängligheten spelar stor roll för respektive plats fortsatta utveckling. *Kommunalrådet i Kiruna* Kristina Zachrisson beskriver den komplexa processen för hur Kiruna ska utvecklas när gruvan tvingar staden flytta framför gruvbrytningen. Det komplexa samspelet mellan kommunen, LKAB, Trafikverket och Länsstyrelsen är ett exempel på Cars teser om hur ett förhandlingsspel måste skapa mervärden om de olika parternas intressen ska kunna balanseras om lösningarna inte ska bli till dåliga kompromisser som ingen är nöjd med. *Johan Lindström* framhåller att i MalmöLundregionen är en behandling av tre geografiska nivåer den avgörande framgångsfaktorn. Hur kan planeringen i den enskilda kommunen *samtidigt* hantera utvecklingen i Øresundregionen (Köpenhamn-Malmö-Lund), i samspelet mellan de stora städerna samt i närregionen som omfattar elva kommuner i sydvästra Skåne och där relationen stad-omland blir en allt viktigare fråga – inte minst i ett socialt integrativt perspektiv.

## Källor

Bidragen i antologin

Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2008

Björk, C. (2006) *I regionförstoringens spår – individval och samhällskonsekvenser*. KTH. STOUT rapport 2006:1

Johansson, M. (2008) *Storstadsregioner, tillväxt och regionförstoring*. KTH. STOUT rapport 2008:1

Lindqvist, M. (2001) *Regional Development in the Nordic Countries 2010*. Nordregio report 2010:2.

MalmöLundregionen (2011) *Målbild och handlingsprogram*.

Tillväxtanalys (2011) *Orter med befolkningsökning*. Rapport.







# Tillgänglighet och ortsattraktivitet

*Vilken roll spelar planering för att stimulera krafter för tillväxt och utveckling i en region? Svaret kan sökas i om platsbunden attraktionskraft fungerar som drivkraft för utveckling av mindre tätorter och hur den i så fall kan stärkas. När vi ser till frågan om vad som skapar attraktiviteten på en plats eller tätort är det viktigt att inkludera omlandet med andra tätorter och landsbygd som bidrar till platsens attraktionskraft.*

Frågan om vad som gör en plats eller stad attraktiv är svår att ge ett entydigt och enkelt svar på. Svaret beror på vem som besvarar frågan, vad hen ser som attraktiva egenskaper hos en plats. När dessa frågor ställs i olika sammanhang är det vanligt att svaren lyfter fram olika perspektiv och att olika personer lägger olika stor vikt på de olika perspektiven. En del lyfter fram estetiska egenskaper som att platser är ”vackra”, att omgivningarna och naturen är tilltalande. Andra lyfter fram att service (privat så väl som offentlig) och utbud av varor och

tjänster finns tillgängligt och att detta utbud både har bredd, variation, och finns i trivsamma miljöer. Att städer och tätorter har en ”puls” lyfts återkommande och är uttryck för att miljöer är livfyllda med människor och aktiviteter i en spännande blandning. Andra perspektiv är att det finns arbetstillfällen och möjligheter att studera och utbilda sig. Marknader för kultur, idrott, hälsa- och sjukvård, transporter och kollektivtrafik är sådant som efterfrågas i städer och tätorter. Förutsättningar att kunna utöva olika fritidsintressen och förverkliga olika livsstilsrelaterade projekt har också betydelse.

Städernas och tätorternas roll i ekonomin har under senare tid studerats utifrån hur attraktivitet kan bidra till regioners tillväxt och utveckling. En viktig utgångspunkt i min artikel är att jobb växer fram på platser som lockar människor ungefär på det sätt vi kan tolka Jane Jacobs (1969) beskrivning av städers betydelse för lokal och regional utveckling. Jag utgår från ett ekonomiskt perspektiv. Teorier inom den ”nya ekonomiska geografin” och centralortsteorin som beskriver tätorters storlek och regelbundna fördelning i geografien erbjuder referensramar för vidare resonemang. Det innebär att ekonomin i ett geografiskt område bygger på kopplingar mellan städer och tätorter av olika storlek och egenskaper som tillsammans bildar en funktionell region. Transportinfrastrukturen har i sammanhanget en viktig roll genom att utgöra ”kittet” som binder samman regionens olika platser. Genom att olika platser har utbyten med varandra, exempelvis genom arbetspendling, blir attraktiviteten i en tätort också beroende av vilka grannar som finns i omlandet, och även den omkringliggande landsbygden.

## **Funktionella regioner och tätorter**

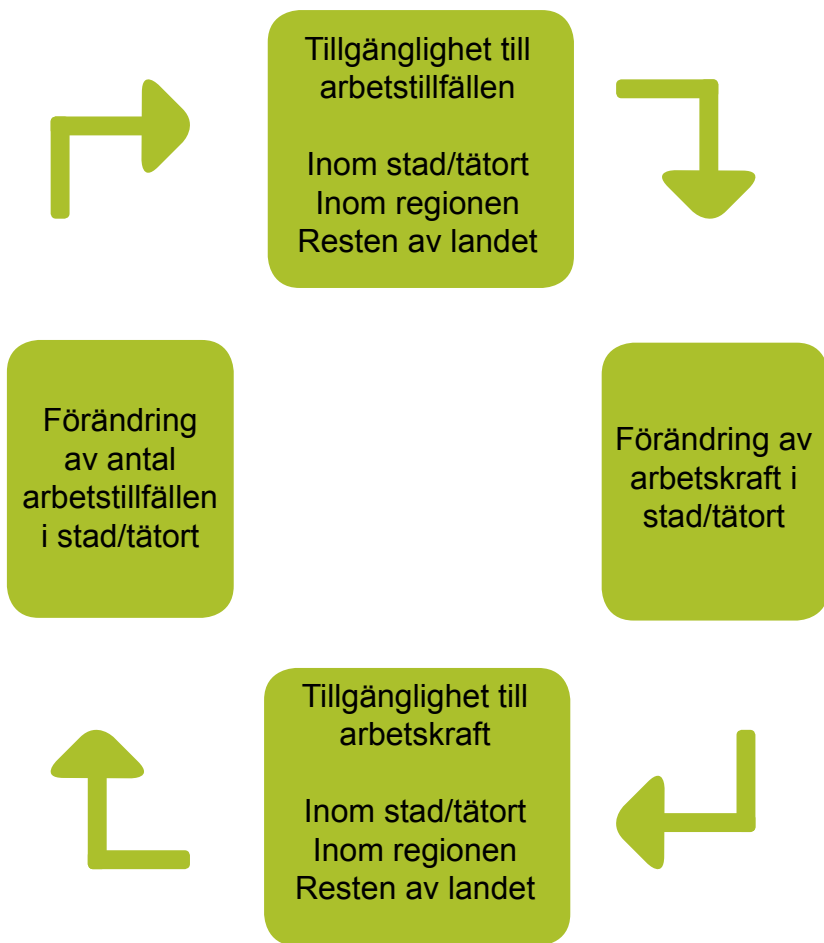
Det geografiska arbetsmarknadsperspektivet är grunden för vad som definierar en funktionell region. Tätorter med bostadsområden, arbetsområden och platser där utbud av handel och service finns som kopplas samman på ett funktionellt sätt utgör en integrerad

ekonomisk region. En definition är därför ett område med gemensam arbetsmarknad och bostadsmarknad, gemensam marknad för handel och med gemensamma mötesplatser. Utbytet på dessa marknader kan studeras utifrån flöden som exempelvis pendling och handelsmönster.

Denna definition kan också relateras till ”centralortsteorin” som har sina rötter hos Walter Christaller (1933), pionjären till denna teori som innebär att tätorters roll i en funktionell region kan ge en förklaring till de ömsesidiga utbyten och flöden som sker mellan platser. I regionens största stad finns normalt den största variationsrikedomen av i utbudet av varor, tjänster och arbetstillfällen. I större system av tätorter och städer av olika storlek, där olika funktionella regioner har växt samman – eller är ett resultat av utbredning av staden – kan stadsregionerna bli flerkärniga. I Sverige finner vi detta fenomen främst i storstadsregionerna och utomlands finns många exempel på flerkärniga regioner.

I den svenska ekonomin är det vanliga förhållandet mellan stora och mindre städer och tätorter att det i den större stadens stadskärna finns starka koncentrationer av arbetsplatser. Speciellt gäller detta kontorsarbeten, service, delar av handel, mm. Ofta finns också utbildningsplatser vid universitet, högskolor och gymnasier i dessa miljöer. Tillverkningsindustrin och verksamheter som förutsätter stora volymer med transporter och/eller som tar i anspråk stora ytor återfinns normalt i utkanten av stadsregionerna. Det finns också ett mönster i form av att tillverkningsindustrin relativa andel av arbetskraften är större i mindre och medelstora kommuner och tätorter jämfört med storstadsregionerna. Med denna logik följer också att i de mindre tätorterna i en funktionell region finns det ofta bostadsområden med boende som erbjuder ytor omkring husen (trädgård, strövområden, mm) och även arbetsplatser i tillverkningsindustrin. I stadskärnorna dominerar flerfamiljshusen och lägenheterna är som regel mindre i sin genomsnittliga storlek i centrala delar av städerna jämfört med radhus och villaområden som ofta finns utanför stadskärnorna och i de mindre tätorterna.

Mönstren i de geografiska strukturerna i de funktionella regionerna och i den ”typiska” stadsregionen har en betydelse för hur ekonomin organiseras. Det finns pendlingsflöden som går från ytterområdena i en stadsregion i riktning mot stads kärnan. I stads kärnorna finns en hög andel arbetande som har lång utbildning. De kunskapsintensiva arbetsplatserna är inte jämnt fördelade i geografien. Vi kan tala om ”agglomerationsekonomier” som på ett självförstärkande sätt påverkar utvecklingsförloppen. De får sin kraft av storleken på respektive marknader i kombination med täthet av verksamheter och människor (eller tillgänglighet genom tidsavstånd för transporter). I figuren nedan beskrivs hur agglomerationsekonomier fungerar som drivkraft och hur tillväxten av arbetstillfällen och arbetskraft kan antas vara ömsesidigt beroende av varandra i en utveckling över tiden och kan beskrivas på följande sätt: En tillväxt av befolkningens storlek (eller arbetskraften) innebär att marknadsunderlagen (köpkraften) växer. Företag kan etableras och befintliga företag kan växa om de säljer sina produkter på den regionala marknaden. Som ett resultat av detta kan antalet arbetstillfällen växa och ekonomins utbud i tätorten diversifieras och öka i täthet. Eftersom befolkningen attraheras av ett rikare utbud lockas ny arbetskraft och människor till regionen, vilket ytterligare stimulerar utvecklingen och så vidare. Detta självförstärkande utvecklingsförlopp visas i figuren nedan. En investering i transportinfrastruktur som reducerar restider och förbättrar tillgängligheten kan bidra genom att marknadspotentialen på en plats ökar när den får en ökad tillgänglighet.



Självförstärkande utvecklingsförlopp för tätorter

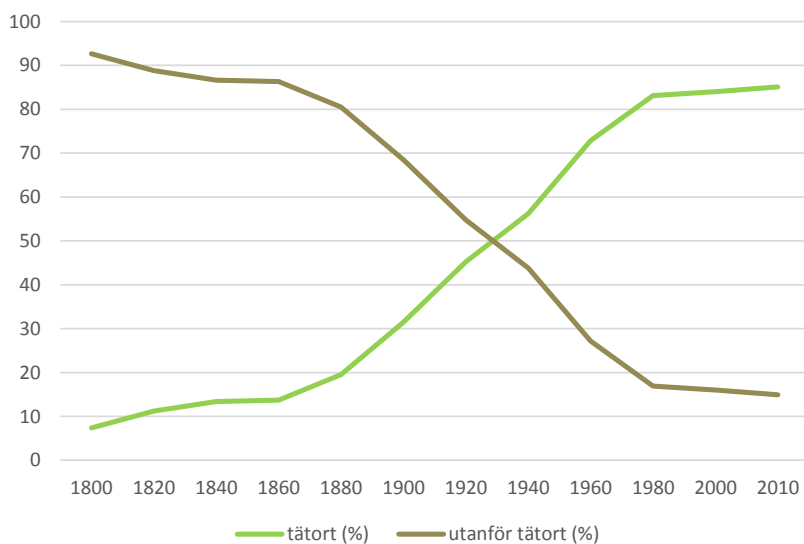
Det beskrivna utvecklingsförloppet visar hur urbaniseringskrafter verkar. Likaväl som dessa kan bidra till positiv utveckling kan de bidra till en negativ. Verksamheter med fasta kostnader, vilket finns i de flesta företag som bjuder ut sina produkter på marknader där det råder priskonkurrens, har fördelar om de lokaliseras på platser med stark efterfrågan. Sådana verksamheter som är beroende av möten med kunder, där kunder exempelvis besöker en butik, har en benägenhet att söka sig till platser med hög tillgänglighet till konsumenter. Eftersom en mycket stor andel av alla företag finns i tjänste- och servicesektorn (offentlig och privat) och att dessutom majoriteten av alla företag har sin försäljning helt eller till stor del inriktad mot slutlig konsument blir dessa krafter starka. Detta ger också svar på frågan varför många mindre tätorter möter problem som en vikande befolkningsutveckling och minskande sysselsättning. Vad som blir viktigt för mindre tätorter är att finnas i ett ”pendlingsbart” omland till större städer där de självförstärkande krafterna finns.

Studier visar att det behöver finnas omkring 100 000 jobb som är ”pendlingsbara” i en funktionell region för att arbetsmarknadsstorleken i sig själv ska fungera som en självförstärkande tillväxtmotor (Johansson och Klaesson, 2005). Med en liknande analys visar Pettersson och Klaesson (2009) att kritiskt minsta storlek för en stad är omkring 25 000 invånare i Sverige för att storleken i sig själv skall fungera som tillväxtfaktor om orten är kärnort i sin region. Mindre tätorter kan utvecklas mycket starkt tack vare att de har en närhet till större städer. Mindre tätorter kan också ha tillväxtförlopp som drivs av andra krafter än de agglomerationsekonomier. Tilläggs kan att sysselsättningsutvecklingen också är konjunkturberoende och beroende av hur specialiserat näringslivet är. Detta är tydligt då vi ser till mindre tätorter och landsbygdspräglade regioner som har större inslag av naturresursorienterade näringsgrenar och tillverkningsindustri. 2000-talet är ett exempel med stark



sysselsättningstillväxt i den senare typen av regioner fram till 2009, när konjunkturen vände på ett markant sätt. Tillverkningsindustrin förlorade därefter en stor mängd jobb 2009-2010 och detta har också gett avtryck i regioner med hög andel tillverkande företag (Pettersson, 2011).

Den svenska urbaniseringen har pågått under en längre tid och genomgått olika faser, figuren nedan visar utveckling från 1800 och framåt, hur befolkningen i landet kan delas in i tätorter och områden utanför dessa. Under 1970-talet kan vi se hur fördelningen av befolkningen mellan tätorter och områden utanför tätorter avmattas. Under de senaste 30-40 åren återfinns omkring 85 procent av befolkning i tätorterna.



Andel befolkning i tätorter respektive utanför tätorter 1800-2010, Källa SCB

Ett annat perspektiv på tätorternas utveckling är att de förtätas. I en studie presenterad av SCB (2013) visas att inom 1980 års tätortsgräns bor det år 2010 drygt 400 000 fler personer jämfört med 1980. Samma studie kunde konstatera att i omlandet till städerna (5 km avstånd från tätortsgränserna 1980) har befolkningen växt med nästan 700 000 invånare år 2010. Under de senaste decennierna kan vi därför konstatera att städerna både har brett ut sig med boendekoncentrationer i omlandet till städerna och att förtätningar har skett inom städerna. Förtätningen återfinns främst i de större stadsregionerna i landet.

De större tätorterna har växt i antal i större omfattning än de mindre tätorterna. Åren 1960-2010 växte Sveriges befolkning med drygt 1,9 miljoner invånare och främst fördelats på de större tätorterna. I tabellen nedan visas hur antalet tätorter har utvecklats åren 1960-2005 fördelat på olika storlekskategorier. Vi kan se att tillväxten av antalet tätorter har varit störst i de större storleksgrupperna - om vi räknar om uppgifterna till relativa tal.

FOLKMÄNGDS- STORLEK	1960	1970	1980	1990	2000	2005
<b>200-999</b>	<b>1282</b>	<b>1161</b>	<b>1111</b>	<b>1117</b>	<b>1220</b>	<b>1230</b>
1000-4999	386	441	498	500	497	491
<b>5000-9999</b>	<b>70</b>	<b>66</b>	<b>101</b>	<b>116</b>	<b>111</b>	<b>106</b>
10 000-19 999	37	58	61	55	52	56
<b>20 000-49 999</b>	<b>26</b>	<b>32</b>	<b>31</b>	<b>36</b>	<b>36</b>	<b>37</b>
≥50 000	13	17	18	19	20	20
<b>SUMMA</b>	<b>1814</b>	<b>1775</b>	<b>1820</b>	<b>1843</b>	<b>1936</b>	<b>1940</b>

Tabell: Antal tätorter efter folkmängdsstorlek 1960-2005, Källa: SCB

Antalet tätorter med 10 000 invånare eller mer växte åren 1960-2005 med 37 stycken, vilket motsvarar 49 procent fler tätorter. Antalet mindre tätorterna har också vuxit men på en betydligt lägre nivå. Detta bekräftar att de större tätorterna har stärkt sina positioner som tillväxtplatser med avseende på befolkningsutvecklingen.

## **Attraktiva platser och mindre tätorter**

Vilka platser ses som attraktiva? Denna fråga är mycket uppmärksammas internationellt och har även mött ett växande intresse i Sverige. För den amerikanska ekonomin finns en stor mängd publicerade rankinglistor över vilka platser som ses som attraktiva. Ett vanligt förekommande tillvägagångssätt är att utgå från förhållanden som speglas i olika data för platser, vanligen städer, och sedan presenteras sammansatta index eller speglas hur olika förhållanden kan ses som goda eller mindre goda för att sedan resultera i en rangordnad lista.

Rankingen bygger ofta på väldefinierade data om antal restauranger, barer, bibliotek, museer, idrottsanläggningar, professionella idrottsklubbar, parktytor/grönområden, antal skolor/högskolor/universitet, ekonomiska faktorer (inkomstnivåer, arbetslöshet, sysselsättningsgrad, utbildningsnivå, förädlingsvärden, omsättning, kriminalitet, miljöpåverkande utsläpp, och så vidare. Det rör sig ofta om ansenliga mängder data (100-talet). I flertalet av dessa rankinglistor är perspektivet i första hand inriktat mot att platserna är intressanta och attraktiva för besökare och turister. Det finns internationella rankinglistor som inkluderar alla världsdelar. Monocle's Most Livable Cities Index har ett fokus mot "livskvalitet" vilket ger en annorlunda inriktning jämfört med attraktionskraft för besökare och turister. I dessa studier lyfts brottslighet och säkerhet för invånare fram och ett syfte som ofta framhålls är att listorna ska kunna fungera som vägledande för beslut i multinationella företag om etableringar mm.

Gemensamt för dessa listor är att de inte omfattar mindre tätorter. Mindre tätorter finns däremot inkluderade i en del rankinglistor. Platser som hamnar högt i denna ranking är sådana som har ett förhållandevis stort kulturutbud trots att orterna är relativt små (tätorter med omkring 6-7000 invånare och även mindre). Andra förhållanden som lyfts fram för dessa små tätorter är att det finns verksamheter och utbud i form av exempelvis golfbanor, restauranger, fritids- och rekreationsområden.

Andra studier, som på ett indirekt sätt kan sägas handla om platsers attraktivitet är dels sådana som inriktas mot frågor om hur fastighetsmarknaden utvecklas och hur fastighetspriser bestäms, dels migrationsstudier. Detsamma gäller platser med en positiv nettomigration. Ofta sammanfaller dessa två förhållanden, platser som lockar till sig inflyttare får också en hög efterfrågan på fastigheter.

Ett antal platsbundna egenskaper kan förklara priser på fastigheter. Variationer i fastighetspriser förklaras med både variabler och förhållanden som är direkt kopplade till en bostad (som lägenhetsyta, antal rum, nivå på standard, etc) och variabler som speglar förhållanden på en plats. Exempel på det senare är buller och emissioner från trafik, kriminalitet, tillgänglighet till kollektivtrafik, grönområden, hälsa- och sjukvård, skola, närhet till arbetsplatser, närhet till sjöar och fritidsområden.

Vad som är speciellt med mindre tätorter är att de på ett annat sätt än större tätorter är beroende av omlandet för sin egen attraktivitet. På den mindre tätortens begränsade marknad kan vi inte förvänta oss att finna en bredd i utbud av varor och tjänster. Detta gör den funktionella regionen blir viktig och att kunna se till den enskilda mindre tätortens roll i regionens helhet. Varje tätort har en funktion att kunna tillgodose sitt närområde med varor och tjänster. Samtidigt finns det skillnader i hur stora marknadsområden som olika typer av varor och tjänster kan förväntas ha. Benägenheten bland konsumenter

att göra ansträngningar (exempelvis i form av resor) för att handla är olika för olika produkter. Dagligvaror i form av livsmedel handlas ofta och är något som normalt handlas nära den plats vi bor. Sällanköpsvaror som är mer specialiserade handlas mindre ofta och kräver ibland större investeringar av ett hushåll som då också är beredda att göra större ansträngningar när dessa köps. För en tätort är det väsentligt att kunna förse människorna i närområdet med livsmedel, grundläggande utbud av service för hälsa och sjukvård, en viss mängd handel av sällanköpsvaror samt kunna erbjuda förskola, grundskola och gymnasium.

Ser vi till hälso- och sjukvård så är som regel utbudet för dessa tjänster begränsat i de mindre tätorterna. Sjukhusen med akutmottagningar och specialiserad sjukvård finns som regel bara i större städer och där mindre tätorter är beroende av tillgänglighet till de större. Andra exempel finns inom utbildning, där det normalt finns förskola och grundskola på mindre orter, medan högre utbildning är koncentrerad till större tätorter. Inom detaljhandeln finns normalt butiker för livsmedel i de mindre tätorterna, medan specialiserad handel, särskilt sällanköpsvaror, är koncentrerat till eller utanför de större städerna.

Ser vi till arbetsmarknaden är möjligheter att pendla från mindre tätorter till arbetsställen i större städer en viktig faktor som bestämmer attraktionskraften i de mindre tätorterna. Vissa undantag finns i form av mindre tätorter som har starka etableringar med många sysselsatta inom tillverkningsindustrin, gruvnäring och kraftproduktion. Turism- och besöksnäringen är också betydelsefull på vissa platser.

I en analys av utvecklingsförutsättningarna för en plats kan det vara lämpligt att se till hur verksamheter är geografiskt bundna eller ej utifrån utbuds- och efterfrågesidan. På marknader där både utbud och efterfrågan är geografiskt bundna måste en plats förlita sig på sina egna förhållanden som där får stor betydelse för ortens

attraktionskraft. I matrisen nedan ges några exempel på marknader som kännetecknas av olika grad av bundenhet. I utvecklingsstrategier är det klokt att utgå från förhållanden som är bundna i sin lokalisering, Dessa förhållanden har stor betydelse för attraktiviteten hos en ort eller region.

	<b>Geografiskt obundna konsumenter (söker sig till utbudet)</b>	<b>Geografiskt bundna konsumenter</b>
<b>Geografiskt obundet utbud (söker sig till efterfrågan)</b>	Näthandel med exempelvis böcker, musik, mm	Specialiserade tjänster
<b>Geografiskt bundet utbud</b>	Turism- och besöksnäring, naturförhållanden, evenemang (exempelvis djurparker, konserter mm)	Standardiserad service som exempelvis livsmedel

Marknader med utbud respektive efterfrågan som är geografiskt bunden eller obunden

Om utbudet på en ort överträffar vad som normalt förväntas kan attraktionskraften upplevas som extra stark. Internationella rankinglistorna tar i många fall fasta på detta. I Sverige finns flera exempel: ishotellet i Jukkasjärvi, handeln i Ullared, Astrid Lindgrens Värld i Vimmerby, Kolmårdens djurpark. När det gäller mindre platser och tätorter är det vanligt att dessa verksamheter växt fram genom enskilda entreprenörer som har brutit mot annars normalt ”etablerade” villkor för lokalisering och etablering.

I två studier som genomförts vid Internationella Handelshögskolan i Jönköping har Ortsstrukturer analyserats i Östergötland och Jönköpings län. Studierna har gjorts inom ramen av projektet Tillgänglighet-Tillväxt-Planering\*. Dessa studier har utgått från information om arbetsställen med stöd av GIS-koordinater. Det gör det möjligt att översiktligt sammanställa uppgifter om varje tätorts utbud definierat som antal sysselsatta inom olika verksamheter (förskola, grundskola, gymnasium, högskola/universitet, dagligvaruhandel, sällanköpsvaruhandel, specialiserad service, sjukvård, tandvård, mm). I projektet har också arbetsmarknadspotentialer för varje tätort beräknats med hänsyn tagen till tidsavstånd mellan bostäder och arbetsplatser i regionerna. Tidsavstånden erhålls från trafiksektorns uppgifter om restider mellan s.k. SAMS-områden (drygt 9000 områden i den svenska ekonomin). Arbetsmarknadspotentialen för en tätort beräknas sedan som tillgängliga arbetstillfällen som kan ses som ”normalt pendlingsbara” utifrån beräknad benägenhet att pendla mellan arbete och bostad i den svenska ekonomin. Ett ökat tidsavstånd mellan arbetsplatser och bostäder innebär en reducerad benägenhet att pendla. På detta sätt tas hänsyn till varje enskilda plats arbetsmarknadspotential.

I dessa studier har också ingått att se till fastighetspriser. Orter och platser med fastighetspriser som är väsentligt lägre än kostnaderna för nyproduktion kan antas ha begränsade förutsättningar att locka till sig investeringar. Det indikerar begränsad attraktionsförmåga och möjlighet för utveckling, åtminstone när det gäller mer omfattande nybyggnation. Resultaten från dessa analyser visar att främst mindre tätorter som ligger på stora tidsavstånd från de större centralorterna (sysselsättningscentra) har problem att attrahera människor och företag. Infrastruktur i form av vägar och järnvägar samt kollektivtrafik kan reducera dessa problem.

---

\*Projektet Tillgänglighet-Tillväxt-Planering har genomförts 2010-2013 med finansiering från Sjuhärads kommunalförbund, Östsam, Regionförbundet Jönköpings län, Tillväxtverket och Trafikverket.

Det finns också en potentiell konkurrens mellan platser. Även om vi normalt antar att konkurrens är något som förekommer individer emellan och/eller företag emellan, finns det skäl att se till konkurrens mellan platser om vi anslår ett långsiktigt perspektiv. Detta bekräftas också i statistiken över tätorternas utveckling som presenteras ovan.

De mindre tätorterna har som regel en försörjnings- och utbudsstruktur som inkluderar dagligvaruhandel (livsmedel), förskola och grundskola. När tätorter har en storlek omkring 1000 invånare är detta emellertid inte någon självklarhet. Däremot har tätorter med 2500-3000 invånare eller mer som regel denna grundläggande service. I Sverige går det ca 2500 invånare per dagligvarubutik (livsmedel) vilket ger en indikation om hur stora marknadsunderlag dessa etableringar förutsätter. I mindre tätorter är det därför inte självklart att det långsiktigt finns förutsättningar att driva dessa verksamheter.

Resultaten från studien visar också att sällanköpsvaruhandeln och utbudet av specialiserade tjänster i stor utsträckning koncentreras till de största städerna. 70-80 procent av utbudsställena återfanns på ett fåtal platser, exempelvis Linköping, Norrköping och Jönköping. Koncentrationen av arbetsplatser var också stor på dessa platser och detsamma gäller nybyggnationen av bostäder. Detta innebär att utvecklingsmöjligheterna för de mindre tätorterna måste ställas i relation till den funktion de har i den region de finns i och utgå från de förutsättningar som är kopplade till den enskilda platsen.



## Summering

Avslutningsvis vill jag summera de mindre tätorters attraktionsförmåga:

1 *Tillgänglighet till arbetsplatser*: Oberoende av städers och tätorters storlek är tillgängligheten till arbetstillfällen central för tillväxtkrafterna. Denna förutsättning är helt central och kan ses som ett nödvändigt villkor för en regions utveckling (men inte nödvändigtvis tillräckligt). Skillnaden mellan mindre tätorter i förhållande till större är att de regelmässigt är mycket beroende av villkoren för resande och transporter i ekonomin, inte minst gäller detta arbetsmarknaden och tillgängligheten till jobb. Som beskrivs ovan finns också ett ömsesidigt självförstärkande förhållande mellan tillväxt av jobb och tillväxt av människor som gör att frågan om en regional arbetsmarknads utveckling också är kopplad till regionens förmåga att locka till sig människor. Även om allt mer informationsutbyte sker med informationsteknologi, att distansarbete blir vanligare så dominerar arbetsmarknaden av jobb som förutsätter närvaro på arbetsplatsen. Detta innebär pendling mellan bostäder och arbetsplatser. Tillgänglighet till en tätort (eller från tätorten till andra platser) bestäms därför av transportinfrastrukturen med vägar för biltrafik, järnvägar för spårbunden trafik, flyg och båttrafik. Trafiken består av både privata transporter och kollektivtrafik.

För de mindre tätorterna är ofta kollektivtrafiken begränsad, åtminstone vad gäller lokal kollektivtrafik. Detta beror på att kollektivtrafik förutsätter möjligheter att utnyttja stordriftsfördelar för att kunna etablera goda ekonomiska villkor och dessa möjligheter är som regel begränsade på marknader med få invånare. Privatbilismen är därför mycket viktig för resande mellan arbete och bostad för personer som bor i små tätorter. Busstrafik och tågtrafik finns däremot ofta mellan tätorter, som innebär viktiga förutsättningar för att mindre tätorter kopplas till större tätorter. Framförallt fungerar detta kollektiva resande för arbetspendling och för resor till studier vid gymnasium och högskola/universitet för personer som bor i mindre tätorter.

2 *Utbud av grundläggande handel och service:* Det är viktigt att mindre tätorter kan tillhandhålla ett utbud som är grundläggande för den närservice som förväntas i omlandet till bostadsområden. Dessa förhållanden har en direkt koppling till en plats attraktionskraft för människor. Det handlar i första hand om dagligvaror, enkla former av restauranger, mm. Barnomsorg, skola och äldreomsorg har också en stor betydelse eftersom dessa verksamheter på ett direkt sätt kopplas samman med förutsättningar för hushåll att bo och åldras på en plats. Dessa verksamheter kan ha mycket stor långsiktig betydelse med avseende på hushålls val att flytta till eller från en plats.

Detaljhandeln förändras och alltmer handel sker med hjälp av internet och telekommunikation där geografiskt platsbundna förhållanden inte spelar någon roll. För den mindre tätortens attraktivitet är marknader och verksamheter där möten sker mellan köpare och säljare viktiga med avseende på att skapa fysiska handelsmiljöer. Detta betyder inte att etableringar med lager och e-handel är oväsentliga, men de utvecklar inte på samma tydliga sätt handelsplatser som på ett direkt sätt är betydelsefulla med avseende på att attrahera människor att flytta till en plats. Det som är viktig för den mindre tätorten är att dess utbud förmår att möta en ”normal” förväntning om vad som bör finnas på en mindre plats.

3 *Tillgänglighet till specialiserad service:* Eftersom det normalt inte kan förväntas att mindre tätorter har ett utbud av specialiserad service blir tillgängligheten till större närliggande marknader som har detta utbud viktigt för den mindre tätorten. Detta gäller såväl offentliga som privata tjänster. Sjukvården är ett klassiskt exempel (akutsjukvård, förlossningsavdelning, övrig specialistsjukvård) men också företagstjänster (juridisk och ekonomisk rådgivning mm) och tjänster som hushåll efterfrågar (biografer, specialiserade restauranger, teater, mm).

4 *Ömsesidiga utbyten med andra tätorter och omgivande landsbygd:* Eftersom en mindre tätort har ett begränsat utbud förutsätts ett utbyte med andra tätorter för att tillgodose efterfrågan bland företag och hushåll. I en region med många mindre tätorter kan dessa ha sinsemellan olika specialisering och på så sätt kompensera för avsaknaden av en större stad. Detta kan fungera om tillgängligheten (res- och transporttider) är god. Den omkringliggande landsbygden utgör också en viktig källa för efterfrågan på de varor och tjänster som bjuds ut i de mindre tätorterna. Köpkraften från landsbygden kan ofta utgöra 20-30 procent, eller mer, av marknadsunderlaget för butikerna i de mindre tätorterna.

5 *Attraktivitetsskapande förutsättningar som är geografiskt bundna till platser:* Dessa förutsättningar kan ha en mycket stor betydelse för mindre tätorters utveckling. Förhållanden som utgår från naturgivna förutsättningar och som är svåra (eller omöjliga) för andra platser att kopiera har en särskild betydelse för platsers attraktivitet. Det kan handla om förutsättningar för utförsäkning vintertid, sol och bad sommartid, speciella förhållanden för rekreation och att utöva fritidsintressen av olika slag. Till dessa förutsättningar hör också särskilda kulturverksamheter, exempelvis kluster av konstnärer, historiska platser som lockar besökare och turister och liknande.

Frågan om vad som är möjligt att påverka eller inte är viktig för strategiska beslut i syfte att utveckla platsers attraktivitet. Många förhållanden är inte påverkbara, medan andra är möjliga att påverka. Detta kan också kopplas till platsbundna förhållanden där efterfrågan och/eller utbudet är kopplat till en plats. I detta sammanhang kan vi också tala om hur strukturella förhållanden som betingas av platsbundenhet har en långsiktig betydelse för en regions utveckling. Strukturer finns både i form av bebyggelse och i näringslivets regionala specialisering. Olika regioner blir, på grund av olikheter i strukturer, påverkade av ekonomiska konjunktursvängningar på olika sätt. Ett slående exempel på detta är de utvecklingsmönster som vi kan se kopplat till de större konjunkturedgångarna i början av 1990-talet och senast 2008-2009. Regioner med svaga centralortssystem som också varit specialiserade mot tillverkningsindustrin har i dessa avmattningstider förlorat många sysselsatta och upplevt negativ befolkningsutveckling (med utflyttning). Återhämtningen i dessa regioner har sedan varit svagare jämfört med de större stadsregionerna i riket och detta återspeglas väl i den offentliga statistiken om utvecklingen i tätorter av olika storlek de senaste 25-30 åren.

## Källor

Christaller, W. (1933) *Die zentralen Orte in Süddeutschland*. Jena: Gustav Fischer.

Johansson, B., Klaesson, J. (2005) *Västsverige och den nya ekonomiska geografien*. Västra Götalandsregionen. Rapport.

Klaesson, J., Pettersson, L. (2009) *Interdependent Urban-Rural Development in Sweden*. In: Karlsson, C., Stough, R. Cheshire, P. & Andersson, Å. (Eds.) *Innovation, Dynamic Regions and Regional Dynamics*. Springer Verlag.

Pettersson, L. (2011) *Efter den problematiska tryggheten. I: Den orädda debattören: en vänbok till Bo Södersten på 80-årsdagen den 5 juni*. Eklids förlag.





# Regionaliseringens platser, aktörer, värden och bilder

Ambitionen att utveckla attraktiva regioner kan studeras på en rad olika sätt. Ett sätt är att se denna ambition som ett exempel på regionskapande eller regionalisering. Arbetet med att främja attraktivitet i regioner kan göra att nya regionala indelningar uppstår, men också att existerande regioner ges ett bitvis nytt innehåll.

Vilka uttryck regionalisering och regionskapande tar sig varierar från region till region. Detta beror inte minst på att regionbegreppet är så vagt och inrymmer så många olika rumsliga enheter. En region kan exempelvis vara en administrativ, kulturell eller funktionell enhet. De processer som leder fram till inrättandet av en ny administrativ region skiljer sig naturligtvis markant från de processer som leder till framväxandet av en integrerad funktionell region som hålls samman av människors arbets- rese- och konsumtionsmönster. Inte desto mindre finns det ett par faktorer som tycks återkomma i ett flertal regionaliseringsprocesser. Det gör att det finns kritiska frågor som bör ställas i relation till de flesta sådana processer.

*För det första* är regionalisering en rumslig process. Det gör att det blir relevant att fråga var gränserna för den nya - eller förnyade – regionen går. Vilka områden är det som ingår i det man talar om som en attraktiv region? Finns det områden som ställs utanför, och i så fall på vilka grunder? Att regionalisering är en rumslig process ser vi också i det att den kan innebära framväxten av en regional ekonomi och infrastruktur. För att förstå dessa processer kan vi ta del av forskning om samhällsplanering och regional utveckling.

*För det andra* förefaller det i de flesta regionskapande sammanhang finnas en uppsättning aktörer som verkar, antingen för etableringen av en ny rumslig ordning eller för att en befintlig rumslig ordning ska förknippas med nya eller annorlunda värden. Här kan man fråga sig vilka dessa aktörer är, hur de valts ut, och vilken relation de har till medborgarna och till olika delar av det regionala rummet. I vissa avseenden kan regionalisering eller regionskapande till och med ses som en analogi till det nationella rummets statsbyggnadsprocess. För att förstå dessa processer kan vi ta del av statsvetenskapliga teorier om hur statsmakter etableras och konsolideras.

*För det tredje* kan man i de flesta regionskapande sammanhang identifiera ett antal mål eller värden som den nya eller befintliga regionen ska förknippas med. Ambitionen att skapa hållbara regioner, entreprenöriella regioner, kreativa regioner, attraktiva regioner, är exempel på hur en hel region förknippas med en bestämd uppsättning mål eller värden. Här kan man undersöka vilka dessa mål och värden är och hur de förhandlats fram. Även här finns tidigare forskning att lära av – till exempel den om metastyrning, och om hur mål och värden används för att styra stora och komplexa organisationer.

*För det fjärde* sprids i de flesta regionskapande sammanhang både bilder och berättelser som syftar till att få regionen att framstå som en självklar rumslig enhet – med en gemensam historia och med en gemensam identitet. Här kan man med fördel undersöka vilka dessa



bilder är, och vilka budskap de förmedlar. Här kan vi lära av teorier om nationsbyggande, och av de forskare som skrivit om hur känslor av nationell solidaritet och tillhörighet uppstår i ett samhälle.

Sammantaget kan man alltså förstå regionalisering och regionskapande som bestående av flera – ofta integrerade, men ibland motsägelsefulla – processer. I den här texten kommer jag att belysa dessa processer på ett generellt plan, och på ett sätt som gör att diskussionen bör vara relevant för flera av de aktörer som deltar i arbetet med att utveckla attraktiva regioner. De empiriska exempel som lyfts fram i texten, har hämtats från ett pågående forskningsprojekt\*, men syftar till att illustrera ett mer generellt resonemang.

## **Attraktivitetens rumslighet**

Begreppet *attraktivitet* är precis som regionbegreppet vagt, mångtydigt och öppet för tolkningar. Därför är det alls inte givet vad en attraktiv region ska vara. En möjlighet är att arbetet med att utveckla attraktiva regioner handlar om att främja hållbarhet och tillgänglighet i en existerande administrativ region – till exempel i ett län. I sådana fall *finns* regionen redan i någon mening, men politik och planering syftar till att fylla regionen med ett delvis nytt innehåll. En annan möjlighet är att politiska och andra aktörer går samman och försöker skapa en ny, attraktiv region, som skär igenom redan existerande administrativa regioner. En välintegrerad transport- och boendekorridor som sammanbinder de centrala delarna av flera intilliggande län skulle i ett sådant perspektiv kunna uppfattas som en nyetablerad attraktiv region.

---

\*Innovativ organisering i kommuner som krymper, se [www.liu.se/cks](http://www.liu.se/cks).

Det är viktigt att diskutera var gränserna för den attraktiva regionen går. Ingår hela länet i planerna på att utveckla en attraktiv region? Eller är det vissa delar av ett eller flera län som uppfattas som den rumsliga enhet som ska utgöra den attraktiva regionen? Dessa frågor är särskilt viktiga att ställa sig. Den snabba urbanisering som Sverige och andra europeiska länder genomgår, för med sig en ojämn fördelning av människor och av ekonomisk aktivitet. Tillväxten – mätt med demografiska och ekonomiska mått – koncentreras till ett fåtal storstadsregioner. Samtidigt uppvisar ungefär hälften av Sveriges 290 kommuner en negativ befolkningstillväxt. Den absoluta merparten av dessa har minskat sina befolkningstal kontinuerligt sedan 1970-talets början. Det innebär att förutsättningarna för attraktivitet kan skilja sig markant åt i olika delar av ett län. Här är Östergötlands län ett tydligt exempel. I länets geografiska mitt hittar vi Linköpings kommun – en universitetsstad som nyss passerat gränsen för 150 000 invånare. Mindre än tio mil söderut finner vi Ydre kommun med ungefär 3500 invånare och med helt andra infrastrukturella förutsättningar. Om idén om attraktiva regionen lyfts i Östergötland; omfattar idén då båda dessa geografiska ytterligheter, och finns båda dessa ytterligheters utmaningar och möjligheter med i planeringen av den attraktiva regionen? Samma förhållande råder i många andra län i Sverige. En expansiv huvudort brottas med problem som rör segregation, bostadsbrist, trängsel och överhettning, samtidigt som andra kommuner i länet har att hantera de problem som demografisk och ekonomisk tillbakagång skapar. Huvudfrågan här är alltså: går det att utveckla en idé om den attraktiva regionen som omfattar lokalsamhällen med helt olika problem och förutsättningar?

## **Attraktivitetens aktörer**

Nästa fråga vi bör ställa oss är vilka de aktörer är, som deltar i planeringen och utvecklingen av den attraktiva regionen. I många utvecklingssammanhang lyfts breda partnerskap och nätverk fram

som tydliga organisatoriska ideal. Samarbete och nätverk har varit ett genomgående tema i lokal och regional utvecklingspolitiken i decennier, och det finns inget som talar för att idén om den attraktiva regionen skulle hanteras på något annat sätt.

Nätverk och partnerskap uppfattas ofta som bärare av många positiva värden. De breda samarbetena – där frågor hanteras över parti- och organisationsgränser, och där beslut fattas med konsensus – har i många sammanhang ansetts skapa goda förutsättningar för utveckling och demokratisk förnyelse. Samtidigt har dessa arbetsformer också blivit föremål för en omfattande kritik. För att det alls ska vara möjligt att arbeta i nätverk, krävs att konflikter och meningsmotsättningar ställs utanför. Detta kan ses som ett problem, eftersom konflikter – som har sin grund i olika ideologisk och politisk övertygelse, och olika idéer om hur samhället bör organiseras – är ett grundläggande inslag i varje demokrati.

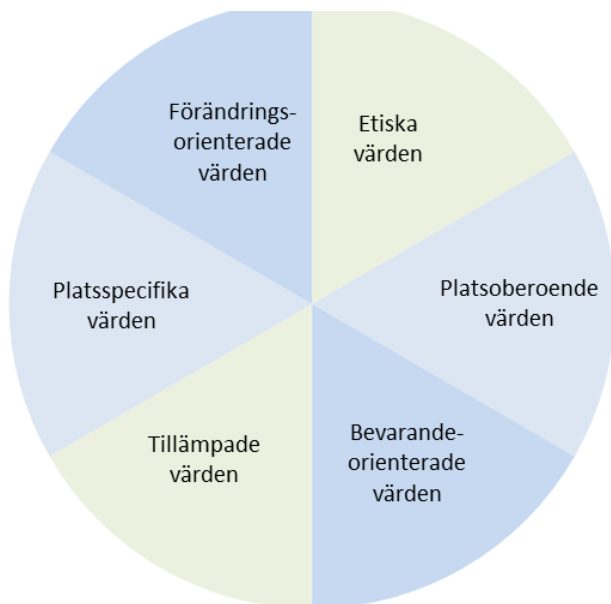
Nätverk och partnerskap har också kritiserats för att vara oåtkomliga för medborgarna; representanter till nätverk väljs inte i allmänna val, och i de mer lösligt sammansatta och tillfälliga nätverken är det inte alltid säkert vem som utsett dess deltagare. Ibland växer nätverken organiskt, en kärna av aktörer inleder ett nätverksliknande arbete och nätverket expanderar sedan i takt med att nya aktörer bjuds in. Här kan man fråga sig vilka som bjuds in att delta, och vilka som har möjlighet att utse representanter eller själva delta i nätverk och partnerskap. En grundfråga är alltså vem som ska utveckla den attraktiva regionen, och för vem regionen ska vara attraktiv? Man bör fråga sig i vilken mån de inbjudna deltagarna representerar olika delar av samhället, och vilka de reella möjligheterna till medborgerlig delaktighet och ansvarstagande är.

## Attraktivitets värden och mål

Inledningsvis argumenterade jag för att man i de flesta regionskapande sammanhang kan identifiera ett antal mål eller värden som den nya eller befintliga regionen ska förknippas med. Här kan man fråga sig vilka värden idén om den attraktiva regionen grundar sig på, och vilka som är de mål man vill uppnå. Eftersom attraktivitet är ett vagt och mångtydligt begrepp, är risken stor att olika aktörer fyller det med olika innehåll. Innehållet i vaga och mångtydiga begrepp tenderar också att förändras över tid. Här är begreppet *hållbarhet* ett tydligt exempel; i takt med att hållbarhet blivit allt viktigare som policybegrepp, har användningen av det ökat. Det har därför kommit att omfatta en rad fenomen som inte alls beskrevs i termer av hållbarhet för ett par decennier sedan. Vad fyller olika aktörer attraktivitetsbegreppet med idag? Och hur kommer begreppsanvändningen att förändras över tid?

Många av de forskare som försökt kartlägga och systematisera de mål och värden som lyfts fram i politiska diskussioner, har ställt dessa i motsats till varandra. Frihet har ofta beskrivits som ett värde som står i motsatsförhållande till jämlikhet eller rättvisa. Tradition har lyfts fram som en motsats till förnyelse. Etiska värden har ställts mot mer tillämpade sådana. Öppenhet inför förändringar har ställts mot en mer konservativ hållning, och ett självcentrerat värdeperspektiv mot ett öppet och mer omvärldsorienterat dito. Sammantaget kan dessa dimensioner illustreras med modellen på nästa sida.

De kategorier som skisseras i modellen är vad man brukar kalla för *idealtypiska* sådana. De är inte avsedda att beskriva verkligheten, utan ska ses som analytiska konstruktioner som kan hjälpa oss att – på ett överdrivet, men förenklat och belysande sätt – beskriva betydelsefulla skillnader mellan olika företeelser. Genom att analysera den attraktiva regionens värden och mål i relation till modellen ovan, kan vi få en systematisk och översiktlig bild av vilka dessa värden och mål är och hur de relaterar till varandra.



I en diskussion om den attraktiva regionens värden och mål kan vi också återkomma till frågan om huruvida de värden om mål som formulerats för den attraktiva regionen omfattar *hela* regionen och hela dess befolkning. Här kan vi dra en parallell till de många regionala tillväxtpolitiska program som utgår ifrån idén om att tillväxt i centrum per automatik gagnar periferin. De metaforer som använts för att beskriva detta förhållande är många; ”Tillväxt i Malmö spiller över på Österlen”; ”Gävleområdet går bra, vilket kommer att spilla över på hela regionen”; ”Norrköping och Linköping är loken som drar hela regionen framåt”.

När arbetet med att utveckla den attraktiva regionen inleds kan det vara en god idé att inte ta för givet att positiva förändringar i en del av regionen per automatik skapar positiva förändringar i en annan. I Östergötland minskar hälften av kommunerna sin befolkning, trots

att det politiska budskapet i ett drygt decennium varit att tillväxt i Norrköping och Linköping kommer att skapa tillväxt i hela regionen. Det kan också vara en god idé att göra en mer grundlig analys av vilka de medborgare är som kan tänkas gynnas av de mål som skrivs fram i arbetet med att utveckla en attraktiv region. Är det pendlande höginkomsttagare som den attraktiva regionen ska vara attraktiv för? Om inte – vilka är det då den ska vara attraktiv för?

## Den attraktiva regionens bilder och berättelser

Ett av mina inledande påståenden var att det i de flesta regionskapande sammanhang sprids bilder och berättelser om vad regionen är eller ska vara. Det kan vara bilder och berättelser som beskriver regionens historia eller framtid – ofta på ett förenklat eller förskönande sätt. När regionala bilder och berättelser förs fram överdrivs ofta den inre homogeniteten, samtidigt som yttre åtskillnad betonas. Ofta beskrivs också regionens medborgare som bärare av vissa värden eller egenskaper.

Därför är det en god idé att undersöka vilka platser, vilka medborgare, och vilka funktioner som får plats i bilden av den attraktiva regionen. Ett snabbt och enkelt svar på dessa frågor skulle kunna vara att den attraktiva regionen är till för *hela* det geografiska område den omfattar, för *hela* dess befolkning, och för alla de funktioner som ryms i densamma. Detta bygger på övertygelsen om att alla som bor i den attraktiva regionen kan dra fördel av att den är just attraktiv. En berättigad invändning mot ett sådant resonemang, är att det knappast finns någon politik som alla människor i ett samhälle tjänar på. Politik handlar ju om att väga olika intressen mot varandra och om att fatta beslut som gynnar vissa intressen, även om

de troligtvis missgynnar andra. Dessutom visar empiriska studier att vissa platser (urbana tillväxtmiljöer) och vissa grupper (unga, friska och högutbildade) lyfts fram i bild- och textmaterial som beskriver regioner, samtidigt som andra platser och grupper negligeras. I fallet med den attraktiva regionen är det inte självklart vilka platser, medborgare och funktioner som får dominera dess bilder och berättelser. Låt oss se det som en kritisk fråga som bör lyftas i relation i varje enskilt fall.

## **Avslutande kommentar**

Regionskapande och regionalisering är generellt mångbottnade processer som innefattar såväl samhällsplanering som mindre planerad samhällsutveckling; statsbyggnadsliknande element, likväl som element som påminner om nationskapande.

Arbetet med att utveckla attraktiva regioner skiljer sig sannolikt inte från andra regionaliseringsprocesser; det omfattar flera aktörer och berör många fysiska platser. Aktörernas ambition att främja regional attraktivitet kan förändra dessa fysiska platser på en rad olika sätt. De insatser som görs kan bidra till att nya regionala indelningar uppstår, och till att existerande regioner fylls med ett innehåll som åtminstone är delvis nytt. Utfallet av en sådan regionaliseringsprocess är mycket svår att sia om. Inte desto mindre kan det vara värt att i processens inledande faser reflektera över regionens faktiska rumslighet, över vilka aktörer som ges möjlighet att delta i utvecklingsarbetet, vilka värden arbetet grundas på, på vilken målbilden är, och vilka platser, människor och funktioner som ryms i bilderna av den attraktiva regionen.

## Lästips

Flera av de resonemang jag för i texten ovan har jag hämtat från följande böcker:

Syssner, J. (2006) *What kind of regionalism?: regionalism and region building in northern European peripheries*. Diss. Linköpings universitet

Syssner, J. (2012) *Världens bästa plats?: platsmarknadsföring, makt och medborgarskap*. Nordic Academic Press

Den som vill läsa mer om hur regionskapande fungerar kan med fördel ta del av någon av följande titlar:

Brubaker, R. (1997) *Nationalism Reframed. Nationhood and the National Question in New Europe*. Cambridge University Press.

Paasi, A. (1996) *Territories, Boundaries and Consciousness*. John Wiley & Sons Inc.

Brubakers bok är en klassiker som behandlar nations- och inte regionskapande, men det är både lätt och nyttigt att koppla denna diskussion till den regionala nivån. Paasis bok banade väg för ett nytt sätt att se på regioner och regionskapande och har inspirerat många regionforskare sedan den publicerades.







Foto: Leif Johansson / bildarkiv

# De undanskymda utvecklingskrafterna

## Socialt kapital, ”platsöverskott” och entreprenöriell samverkan

*Detta kapitel handlar om ”de undanskymda utvecklingskrafterna” – de där svårämbara sakerna som alla innerst inne ”vet” har betydelse, men som ofta är svåra att sätta fingret på och göra praktisk politik av.*

### **Socialt kapital och regional utveckling**

Alltsedan den amerikanske statsvetaren Robert Putnam introducerade begreppet socialt kapital för en större allmänhet på 1990-talet har intresset för sociala nätverk och normer och värderingar som sprids i sådana nätverk varit stort. Huvuddelen av forskningen om socialt kapital har dock i Putnams anda fokuserat på civilsamhället – eller, lite enkelt uttryckt: vad folk gör på fritiden – medan man bortsett från betydelsen av sociala nätverk, normer och värderingar i andra samhällssektorer, såsom näringsliv och offentlig sektor. På senare år har dock forskningens intresse för socialt kapital också inom dessa andra samhällssektorer ökat.

Det sociala kapitalet skiljer sig åt mellan de olika sektorerna i samhället eftersom de bedriver olika verksamheter och principerna för dessa verksamheter skiljer sig åt. Privata företag baserar generellt sin verksamhet på marknadsprinciper där vinst är ett nödvändigt mål. Den offentliga sektorns verksamhet styrs av politiska beslut som grundar sig på en princip om omfördelning. Den ideella sektorn, det civila samhället, bygger på en ömsesidighetsprincip av ”gåvor och motgåvor” där en aktör som bidrar vid behov kan förvänta sig stöd i framtiden. Dessa olika principer bidrar till att organisationer i dessa sektorer också skapar mycket olika sociala kapital i form av nätverk, normer och värderingar.

Karaktären på och samspelet emellan dessa olika aspekter av socialt kapital bidrar till olika lokala ’kulturer’. Detta kan illustreras med två i Sverige mycket välkända exempel på lokalt socialt kapital: Bruksanda och Gnosjöanda.

Bruksanda har kommit att bli beteckningen för de normer och värderingar som skapas ur relationerna mellan en lokalt dominerande arbetsgivare och ett väl sammansvetsat, lokalt rekryterat arbetarkollektiv under industriepoken. Den anda av intressegemenskap som formades genom krav och motkrav innebar att bruket/företaget tog ansvar för sina anställdas och deras familjers välfärd mot att de anställda var trogna bruket. En lokal informell ”sysselsättningsgaranti” existerade i princip för brukssamhällets manliga befolkning. Andra företag, förutom nödvändiga lokala servicenäringar, utgjorde potentiella konkurrenter om arbetskraften och betraktades som onödiga. Följden blev att entreprenörskap och nyföretagande inte främjades av de normer och värderingar som formades av bruksandan. De aktörer som formade bruksandan – bruket och arbetarkollektivet – motarbetade därmed medvetet eller omedvetet uppkomsten av andra företag. Under Sveriges industriepok blev bruksandan i mångt och mycket normen för den framgångsrika svenska modellen på lokal nivå. Under omvandlingen till ett kunskapsamhälle som inleddes i och med 1970-talskrisen har

denna anda däremot visat sig vara ett avgörande problem för flertalet bruksorter. När omvärlden förändrades behövde bruksorterna aktörer som skulle ha kunnat förnya det lokala sociala kapitalet. Bruksandan har dock i stor utsträckning förhindrat framväxten av sådana aktörer.

Till bruksorternas ”försvar” ska det dock påpekas att vissa av dem har visat en stabil utveckling – de som är centra för industrier som förmått förnya sig och som fortfarande är världsledande i sina verksamheter. Det gäller till exempel orter som Ludvika (ABB), Karlskoga (Bofors) och Sandviken (Sandvik). På dessa orter, med industrier som byggt sina framgångar på att vara kunskapsintensiva och innovativa, är det svårt att säga om deras stabila utveckling skett tack vare eller trots den lokala bruksandan. Bruksandan har sannolikt bidragit till en starkare lojalitet mellan personal och företagen och därmed motverkat ”braindrain”. Å andra sidan är det möjligt att bruksandan försvårar rekrytering av högutbildad personal utifrån.

Gnosjöandan, som kommit att beteckna andan i den småländska byn Gnosjö med omgivning, men som delvis också återfinns i andra småföretagarbygder, brukar ofta beskrivas som bruksandans motsats. En bygd där ett intimt samarbete mellan småföretag utvecklats, där avknoppning från existerande företag uppmuntras och där förmågan till flexibel omställning av produktionen är stor. Liksom bruksorterna har Gnosjö dominerats av den generellt sett tillbakagående tillverkningsindustrin, men i Gnosjö fanns inte ett dominerande företag. En stor mängd aktörer (företag) – som också uppmuntrade tillkomsten av nya företag – skapade en helt annan typ av socialt kapital i Gnosjö än i bruksorterna. Resultatet visade sig bland annat i att Gnosjö var den enda arbetsmarknad som lyckades öka sin sysselsättning under 1990-talskrisen.

I fallet med bruksorterna hade de dominerande aktörerna investerat i mycket starka länkar såväl internt på orten som externt gentemot kunder och leverantörer. När marknaden så småningom (i de flesta fall) sviktade och de externa länkarna försvagades, blev de starka

interna länkarna en block om foten som förhindrade utveckling av nya länkar till nya externa aktörer. Därmed förhindrades nödvändig import av nya idéer och värderingar. I fallet Gnosjö tycks aktörerna spontant ha utvecklat en insikt om nödvändigheten av att förnya länkarna både internt inom bygden och externt till nya typer av kunder och leverantörer. Däremot måste det understrykas att Gnosjö uppvisar andra egenskaper som det har gemensamt med de traditionella bruksorterna, inte minst en tillverkningsindustri som inte är kunskapsintensiv, vilket avspeglas i en relativt låg utbildningsnivå bland de sysselsatta. Medan några få bruksorter klarat sig genom industrikriserna relativt oskadda tack vare sina kunskapsintensiva näringar, kvarstår i stort sett problemet för Gnosjö att ta steget in i kunskapsekonomin.

Medan brist på positivt laddade länkar eller förekomst av negativt laddade länkar mellan aktörer och nivåer således utgör ett problem för lokal utveckling, är ett annat problem förekomsten av alltför starka länkar som bevaras trots att omgivningen förändras. Historien uppvisar många exempel på länder och regioner som inte förmått anpassa normer och värderingar och knyta sig till nya nätverk när de ekonomiska förutsättningarna förändrats. Alltför svaga länkar skapar med andra ord en heterogenitet som riskerar gå över i sönderfall, medan alltför starka länkar skapar en homogenitet som bidrar till inflexibilitet och oförmåga till förändring. Några av de mest centrala egenskaperna hos ett lokalt socialt kapital som ska kunna främja återkommande entreprenörskap är därför diversifiering och förmåga till ombildning.

Också statistikbaserade empiriska studier har visat betydelsen av olika aspekter av det sociala kapitalet för lokal utveckling. I en studie som nyligen accepterats av tidskriften *Regional Studies* för ett temanummer om entreprenörskap i ett regionalt perspektiv visar jag och mina medförfattare att socialt kapital, mätt som allmänhetens attityder till nyföretagande och som småföretagskultur

(andelen småföretag av totala antalet företag) har ett signifikant inflytande på nyföretagandet i Sveriges kommuner. Om kommunerna delas upp i stads- respektive landsbygdskommuner, och i sex huvudbranscher, tycks det sociala kapitalets betydelse vara något större bland landsbygdskommunerna. En viktig fråga som dock än så länge behandlats mycket sparsamt i forskningslitteraturen är i vilken utsträckning socialt kapital kan tänkas bli policy för politiska åtgärder. Kan exempelvis en kommun genom olika åtgärder bidra till att förändra sitt sociala kapital så att det bättre understödjer den lokala utvecklingen? Denna fråga kvarstår att studera.

## **Orters attraktivitet och “platsöverskott”**

Något som många svenska kommuner arbetat med de senaste decennierna är det som brukar betecknas *platsmarknadsföring* för att stärka sin *attraktivitet* och därmed locka människor och företag att flytta just till deras kommun. Aktuell forskning vid KTH har dock konstaterat att det snarare är ”försäljning” och reklam än marknadsföring baserad på kundundersökningar som flertalet kommuner ägnar sig åt. Tidigare forskning har funnit att kampanjer och annan platsförsäljning inte haft några påvisbara effekter på kommuners utveckling. Gemensamt för båda metoderna, som ofta går in i varandra, är dock att de har till syfte att stärka kommunens attraktivitet.

En kommuns attraktivitet kan beskrivas som resultatet av hur en unik kombination av faktorer på utbudssidan (natur och byggd miljö samt mänskliga aktiviteter) matchar kraven från externa och interna aktörer (individer, företag och andra organisationer). Platser ”attraktivitetsutbud” består inte bara av dessa faktorkombinationer utan också av mängden av varje faktor. Vad platser har att erbjuda skiljer sig alltså både vad gäller kvalitativa kombinationer och kvantitet.

I ett ekonomiskt-teoretiskt perspektiv har en plats utbud kommit att betecknas platsöverskott (*place surplus*). Detta begrepp myntades av den amerikanske regionalforskaren Roger Bolton som definierade det som summan av de grundläggande ekonomiska begreppen konsument- och producentöverskott inom ett rumsligt begränsat område. Jag har själv påpekat att konsumenters och producenters behovstillfredsställelse varierar i oändliga kombinationer, och att platsers förmåga att uppfylla alla dessa önskemål och behov också varierar. I linje med detta resonemang kan varje individ och organisation antas uppfatta ett platsöverskott på vissa ställen, men också ”platsjämvikt” och ”platsunderskott” på andra ställen. Uttryckt i dessa termer är flyttningar en rörelse från en plats med platsunderskott till en plats med platsöverskott.

En stor del av platsöverskottet kan uttryckas i rent ekonomiska termer: löner och andra inkomster, kostnader och skattenivåer, vinster, etc. En annan beståndsdel av platsöverskottet utgörs av tillgång till varor, tjänster, service, kultur, insatsvaror och marknader, vilket till stor del också kan beräknas i monetära termer. Den tredje delen av platsöverskottet består i princip av sociala nätverk och de normer, värderingar och livsstilar som är anslutna till dem - det vill säga platsens sociala kapital.

Att arbeta för att stärka en kommuns attraktivitet kan alltså göras på många mer eller mindre framgångsrika sätt. Begreppet platsöverskott riktar fokus på platsens konkurrensfördelar i något avseende gentemot olika typer av potentiella inflyttare och existerande invånare, och kan ligga till grund både för analyser och för framtagande av utvecklingsstrategier.



## Entreprenöriell samverkan i kommunerna

Kommunernas insatser för att stärka sin attraktivitet och skapa något som vissa individer och grupper kan tänkas uppfatta som ett platsöverskott kan ses som en del av vad som kallas för entreprenöriell samverkan. Detta begrepp bygger på två företeelser som var för sig anses ha betydelse för den lokala och regionala utvecklingen.

*Entreprenörskap* uppfattas i dagligt tal som synonymt med nyföretagande. En modern definition av entreprenörskap är dock betydligt bredare, nämligen *att upptäcka (eller skapa) möjligheter; bedöma dem, samla resurser och utnyttja dessa möjligheter*. Definierat på detta vis är entreprenörskap inte bara företagande utan att göra något av de möjligheter som finns eller uppstår – något som alla individer och organisationer kan göra, däribland naturligtvis kommunerna, som i stora delar av Sverige är den största lokala aktören.

Begreppet *samverkan* används här istället för det engelska ordet *governance* (som enligt ordlistan egentligen bör översättas till ”styrning”). När samhällsvetare pratar om *governance* menar man dock inte vilken styrning eller samverkan som helst utan hur organ inom offentlig sektor som kommunerna samverkar med varandra och med näringslivet, och ibland med civilsamhället, i genomförandet av offentlig service och utveckling. *Public-Private Partnerships* (ett annat engelskt uttryck) är således ett av många uttryck för *governance/samverkan*.

I ett nyligen avslutat forskningsprojekt genomförde jag och kollegor en enkät till Sveriges kommunchefer/direktörer (83% svarsfrekvens) för att mäta i vilken utsträckning kommunerna bedrev entreprenöriell samverkan. Vi frågade om samverkan med lokala näringslivet, åtgärder för att stärka lokala företagsklimatet, medfinansiering av näringslivsprojekt, samarbete med andra kommuner, utvecklingsprojekt med stöd av EU och staten, benchmarking, lärande och kompetensutvecklingsprojekt, samt marknadsföring av kommunen. Svaren på frågorna sammanställdes i ett index för entreprenöriell samverkan med olika delindex och deras inflytande på befolknings- och sysselsättningsutveckling analyserades tillsammans med ett antal kontrollvariabler. Vi fann då att delindexen för lärande, kompetensutveckling och benchmarking hade ett positivt signifikant inflytande på såväl befolknings- och sysselsättningsutveckling i den majoritet av Sveriges kommuner som klassificeras som landsbygds- eller glesbygdskommuner. I storstads- och övriga stadskommuner var sambandet däremot negativt och icke-signifikant.\* I lands- och glesbygdskommuner förefaller det med andra ord som om det spelar roll i vilken utsträckning kommunerna agerar entreprenöriellt i frågor som lärande, kompetensutveckling och benchmarking. I stads- och storstadskommuner verkar denna typ av aktiviteter däremot inte spela någon positiv roll, sannolikt beroende på att tillväxten där är marknadsledd.

Det är givetvis för tidigt att på grundval av en enda studie av entreprenöriell samverkan på kommunnivå dra några säkra slutsatser. Resultaten ger i alla fall stöd åt hypotesen att kommunernas agerande bör kunna spela roll för landsbygdens utveckling.

---

\*Indelningen i de fyra kommunkategorierna, som här slagits samman till två, har gjorts av analytiker vid Jordbruksverket och Internationella Handelshögskolan i Jönköping.

## Slutord

Detta kapitel har behandlat ”dolda” krafter i lokal och regional utveckling och kort redovisat några teorier och empiriska forskningsresultat. För den som arbetar med praktiska, politiska åtgärder på lokal och regional nivå inställer sig förstås frågan: hur kan man påverka dessa undanskymda utvecklingskrafter i ”rätt” riktning? Ett allmänt svar blir: antingen genom inre eller yttre påverkan.

Våra forskningsresultat visar på ett samband mellan entreprenöriellt agerande i den kommunala organisationen och på hur den stora majoritet av Sveriges kommuner som är landsbygdskommuner faktiskt utvecklas. Det finns sannolikt inget enkelt och självklart orsak-verkansamband; entreprenöriella kommuner utvecklas bättre samtidigt som kommuner som utvecklas bättre har lättare för att bli entreprenöriella. Även om orsakssambandet skulle vara dubbelriktat innebär det också att kommuner borde kunna stärka sina utvecklingsmöjligheter genom att ”gripa in” i orsakskedjan och fokusera på att bli bättre genom att systematiskt studera vad andra gör och utveckla processer för lärande i den kommunala organisationen. En fullt rimlig hypotes är också att entreprenörskap kan ”smitta” och att entreprenöriell samverkan skulle kunna sprida sig från de som tar initiativen till andra aktörer och sektorer i en kommun eller region.

Detta har också betydelse för kommuners möjlighet att skapa ett platsöverskott och därmed bättre möjligheter till marknadsföring. Forskningen visar att den dominerande formen av marknadsföring, att framhålla vad man har, inte tycks ge några effekter på kommunernas utveckling. Om kommunerna däremot har en entreprenöriell inställning och utöver det man har, utvecklar det man kan bli bättre på, blir potentialen att utveckla ett platsöverskott betydligt större.

Hur skulle då yttre krafter kunna påverka de ”dolda” utvecklingskrafterna såsom socialt kapital? Förmodligen på väldigt många sätt. Något som man kanske inte omedelbart tänker på är om en ort får förbättrad tillgänglighet genom bättre infrastruktur, transporter och kommunikationer, ökar också utbytet med resten av världen. Pendlingen ökar och kanske även inflyttningen, nya idéer och information sprids snabbare och möjliggör nya nätverk, nya synsätt, nytt lärande och nytt agerande. Ökad tillgänglighet bör alltså ha effekter på orters och regioners sociala kapital. Däremot är det inte självklart att effekterna blir positiva överallt i en region, även om regionen som helhet stärks. Om perifera områden får ökad tillgänglighet till ett regioncentrum kan det även leda till att centrumets värderingar tar över de lokala sociala kapitalen och att den lokala sammanhållningen försvagas. Sker det - är dock frågan om inte detta så småningom skulle ha hänt ändå. Det lokala sociala kapitalet var då sannolikt för svagt för att fortsatt kunna stärka bygden.

En slutsats blir att de dolda utvecklingskrafterna bör ges ökad uppmärksamhet, såväl i forskningen som i praktiska politiska åtgärder. I den bästa av alla världar borde dessa insatser koordineras och forskningen kunna stärka de praktisk-politiska åtgärderna och vice versa.

## Källor

Berglund, E. (2013) *Perspektiv på platsmarknadsföring - Konkurrens, entreprenöriell politik och attraktivitet i en svensk kommunal kontext*. KTH. Doktorsavhandling

Bolton, R. (2002) *Place Surplus, Exit, Voice, and Loyalty*. In: Johansson ,B., Karlsson, C. & Stough, R. (Eds) *Regional Policies and Comparative Advantage*. Cheltenham: Edward Elgar.

Niedomysl, T. (2004) *Evaluating the effects of place marketing campaigns on interregional migration in Sweden*. In: *Environment and Planning A*. Vol. 36, s. 1991-2009.

Rader Olsson, A., Westlund, H. (2012) *Measuring political entrepreneurship: an empirical study of Swedish municipalities*. In: Kobayashi, K., Westlund, H. & Jeong, H. (Eds.) *Social Capital and Development Trends in Rural Areas* Vol. 7. MARG, Kyoto University. 121-147.



# Näringslivet, transporter och attraktion

*.. en attraktiv region är väl integrerad med resten av världen ..*

En skjorta kan bestå av bomullstyg från Indien, knappar från Kina, sys i en fabrik i Bangladesh, transporteras med fartyg till Rotterdam för att lastas över till ett mindre fartyg med Göteborg som destination, lastas över på tåg för transport till ett centrallager, lastas om i en kartong som körs på lastbil till butiken för att slutligen köpas av en kund som tar bilen hem.

Exporten går i andra riktningen med produkter som skall hitta fram till köpare som finns över hela jordklotet. Utvecklingen har gått i en riktning där producenter sätter samman komponenter från underleverantörer från andra länder eller världsdelar.

Många företag köper transporter för att frakta varor från en plats till en annan. Någonstans i slutet på en komplex transportkedja väntar en kund som vill ha en vara eller produkt av högsta möjliga kvalitet till så låg kostnad som möjligt.

Handeln, skogsföretagen, stålindustrin och flera andra sektorer inom näringslivet som köper transporter mäter därför attraktivitet efter hur väl en region eller kommun är integrerad med omvärlden. Här följer några rekommendationer för den kommun eller region som genom infrastruktursatsningar vill attrahera de transportköpande företagen.

## **Vitt skilda transportbehov i olika branscher**

Generellt måste myndigheter, regioner och kommuner lära sig mer om näringslivet. Näringslivet är mycket diversifierat och det ger vitt skilda transportbehov. Vid samhällsplanering och utformning av transporter är det oerhört viktigt att kunna skilja mellan olika företag beroende på branschtillhörighet och att känna till den ekonomiska verklighet som de skall förhålla sig till.

Moderna företag är beroende av att skapa väl fungerande varuflöden och minska lageranvändningen för att inte binda kapital i onödan. Utvecklingen har rört sig mot allt större distributionscentraler där godsflöden kan stråla samman och samlastas för att på så sätt minska transportkostnaderna genom stordrift. Den ökade effektiviteten och de minskade kostnaderna bidrar i sin tur till att öka efterfrågan på transporter. Till de ökade transportbehoven bidrar också att konsumtionen ökar i snabbare takt än befolkningstillväxten som en följd av ökat ekonomiskt välstånd och ändrade konsumtionsmönster.

Optimalt anländer en vara i precis rätt ögonblick till en industri eller slutkonsument med så lite lagring och handpåläggning som möjligt. Ett avbrott i flödet kan vara förödande för ett företag och därför eftersträvas lägen som gör det möjligt att skapa robusta



logistikupplägg med alternativa väg- och järnvägstransporter för att minska riskerna. I transportpolitiska sammanhang har näringslivets transportköpare länge förordat stråk med alternativa sträckningar för att minska sårbarheten och skapa möjligheter att leda om godset vid tågurspårningar eller andra oförutsedda händelser. Transportbehoven och hur de olika transportslagen används skiljer sig åt mellan olika branscher.

Den råvarubaserade basindustrin ligger ofta i glesare befolkade delar av Sverige och skall transportera sitt gods till exporthamnar för vidare distribution runt om i världen. Transporterna är ofta tunga och skall färdas mellan två punkter. Basindustrin är till stor del beroende av en väl fungerande järnväg. Transportkostnaden utgör en stor del av godsets värde. Efterfrågan är kundorderstyrd och varierar med konjunkturen.

Handelsföretagen importerar sina varor och vill distribuera dem där människor bor. För att nå flexibilitet och kunna transportera styckegods med hög frekvens används lastbil i mycket hög utsträckning. Transportkostnaden är inte avgörande, utan det är viktigare att varan finns i butik när kunden är där. Efterfrågan följer konsumenternas nyckfullhet och varierar beroende på säsong, väder eller när i månaden lönen betalas ut. Konjunktursvängningar är därför inte lika avgörande för transportbehovet.

Jämfört med traditionell butiksförsäljning står transporterna för en större del av varans värde inom e-handeln. Bland annat är andelen returer skyhögt över den traditionella handelns. Trots att e-handeln ger intryck av att vara modern och storstadsinriktad är det värt att notera att många e-handelsföretag har etablerat sig i små orter. Huvudförklaringen är de lägre mark- och lagerkostnaderna samtidigt som förbindelserna med omvärlden är tillräckligt bra för att kompensera att läget inte är nära konsumenten.

Besöksnäringen är en framtidsbransch som kan generera många arbetstillfällen framöver. 2012 omsatte besöksnäringen i Sverige 275 miljarder kronor, vilket var en ökning med fem procent på ett år. Målet är att fördubbla besöksnäring fram till 2020, men då behöver Sverige skapa fler attraktiva platser och destinationer. För det krävs en infrastruktur som har kapacitet att kostnadseffektivt och lättillgängligt transportera besökare och gods. Den främsta målgruppen är den internationella besökaren. Därför är det av största vikt att bygga upp en konkurrenskraftig infrastruktur där flygplatser i storstäderna bör prioriteras på kort sikt. Utan flygplatser med rejäl kapacitet är en fördubblad besöksnäring 2020 en omöjlighet.

För tjänstesektorn är det persontransporter som står i fokus. Arbetspendlingen är viktigare än gods- och varuförsörjning. Fokus ligger också på att arbetstagarna kommer fram i tid. Storleken på företagen skapar vitt skilda transportbehov. Små företag har andra förutsättningar än multinationella företag när det gäller att få logistiken att fungera. Ofta är det leverantören som står för transporten medan större företag ofta har egna logistikupplägg.

Det rådande ekonomiska läget styr också stämmningsläget hos företagen. I kärva tider blir det mer fokus på att se över kostnaderna, och då räknas utgifterna för transporter i allra högsta grad. I goda tider brukar fokus skifta mer mot att öka försäljningen och den rena kostnadsjakten blir mindre akut.

## **Övergripande trender**

Om man skall teckna en övergripande utveckling över tid så har näringslivet gått från att vara utbudsorienterat till att bli mer efterfrågestyrt. Många företag lever därför under omvandlingstryck och måste konstant utvecklas för att inte tappa i konkurrenskraft.

Masskonsumtionens tidevarv under efterkrigstiden byggde på att fabriker tillverkade sådant som konsumenter sedan köpte på en inhemsk, eller rentav lokal, marknad. I dag har vi en gränsöverskridande handel med ett väsentligt större utbud där företagen konkurrerar om att tillgodose företag och konsumenternas efterfrågan i så stor grad som möjligt. Varorna tillverkas i fjärran länder och distributionen är allt mer finmaskig och specialiserad.

Den ökade internationella konkurrensen har lett till att arbetstillfällen försvunnit inom industrin. Ofta finns en förhoppning om att de gamla jobben skall komma tillbaka inom traditionella basnäringar. Men utvecklingen har också fört med sig att transportbehoven ökar och därmed har det tillkommit arbetstillfällen för att transportera, lagerhålla och distribuera varor.

Näringslivets ökade transportbehov och de allt mer komplexa logistikuppläggen har lett till en ökad specialisering inom transportnäringen. Det har vuxit fram en marknad med företag som är specialiserade på enskilda moment i transportkedjan. Tullombud, speditörer, åkerier och tredjepartslogistikere som sköter lagerhantering och distribution åt företag är några exempel.

Transportbehoven hos företagen varierar således beroende på branschtillhörighet, storlek, vilken fas konjunkturen befinner sig i och hur logistikuppläggen utformats. *Min första rekommendation* för att öka orters attraktivitet hos näringslivet är därför att lära känna företagen och hur deras transportbehov ser ut.

## **Gärna samstämmiga myndigheter**

Den svenska förvaltningen präglas av öppenhet och tjänstemännen utmärker sig för att vara kunniga och hjälpsamma. Det märks att många myndigheter arbetat aktivt med att förbättra kontakterna med

medborgare och företag. Ofta framhålls Skatteverket som ett lyckat exempel på hur en myndighet kan förbättra service och bemötande. Det går dock att underlätta kontakterna mellan myndigheter och företag än mer.

Ett av de främsta hindren att överkomma för regioner, kommuner och myndigheter som satt sig i sinnet att öka attraktiviteten är svårigheter att få till stånd samsyn kring frågorna på den offentliga sidan. För ett enskilt företag är kartläggning av vilka myndigheter som har ansvar för transporter inte alltid lätt och kan te sig överväldigande för den oinvigde.

Transporter och samhällsplanering kan förefalla vara en nationell angelägenhet, men numer är det ett faktum att mycket av regelverket är europeiskt. Även riksdag och departement anger ramar för infrastruktur och transporter. Men sedan börjar det bli svårt att hålla ett samlat grepp kring myndighetsstrukturen. På transportområdet har Näringsdepartementet sex myndigheter. Därtill kommer Arbetsmiljöverket, Boverket, Energimyndigheten, Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket och VINNOVA som alla har någon typ av ansvar för sådant som rör transporter och samhällsplanering. Därtill är tillsynsansvaret för regelverkens efterlevnad diversifierat, och på kommunal nivå finns många exempel på bristande likformighet i tillämpningen.

För tjänstemän inom offentlig förvaltning är detta sannolikt inte något problem. Inom parentes kan i sammanhanget nämnas att behovet av branschorganisationer och framväxten av konsulttjänster inriktade mot samhällskontakter ökat dramatiskt sedan 70-talet som en följd av den ökade komplexiteten i den offentliga sektorn. Ur ett näringslivsperspektiv ger den offentliga makten ett spretigt intryck och med otydligt ansvar. Vitt skilda ambitioner vad gäller hälsa, miljö och säkerhet skall kombineras med näringslivsfrämjande. Den

ena myndighetens uppgift att stimulera tillväxt och sysselsättning kolliderar med målsättningarna hos kollegorna på en annan myndighet. Därför finns otaliga exempel på hur skilda regelverk och myndighetsambitioner kommit i konflikt med varandra på transportområdet och försvårat för näringslivet.

Exempelvis har EU med stöd av regeringen beslutat att svavelhalten i marina bränslen skall reduceras i högre takt för Östersjön, Nordsjön och Engelska kanalen än övriga världen, vilket kommer leda till ökade kostnader och försämrade konkurrenskraft för företag i Sverige. Samtidigt vill Trafikverket och regeringen komplettera anslaget för drift och underhåll till järnvägen med kraftigt höjda banavgifter. Kostnaderna för två miljövänliga transportslag ökar sålunda samtidigt som det utreds hur Sverige skall minska utsläppen från transportsektorn för att uppnå ambitiösa klimatmål.

Sverige har haft en exceptionell utveckling vad gäller framväxten av externa köpcentra. Det är ett utmärkt exempel på hur samhällsplanerande myndigheters ambitioner att få bort bilar från stadskärnorna kommer i konflikt med medborgarnas resvanor och handelns behov. Den samhällsplanerare som vill göra en stad mer attraktiv kan inte bortse från att en stads primära funktion alltid varit att fungera som en handelsplats. Köpare och säljare skall enkelt kunna mötas, men för det krävs fortfarande bilen.

Företag möter ofta kommuner som tillämpar regelverk och tillsynsansvar på vitt skilda sätt. En kommun kan vid en granskning döma ut lokaler som är utformade efter en annan kommuns föreskrifter. Regler för vilken typ av lastbilar som får framföras i en kommun skiljer sig åt mellan kommuner. Miljö- och bullernormer kan försvåra en lageretablering beroende på vilken myndighet som tillämpar regelverket. Inom näringslivet finns därför en utbredd önskan om att kommuner med tillsynsansvar tillämpar regelverket likartat.

Trafikverket kan avslå en kommunal framställan om att bygga en avfart från en europaväg med hänvisning till att myndigheten inte vill att de samhällsplanerande kollegorna på det kommunala gatu- och fastighetskontoret skall planera för att nyttja det nationella vägnätet som en lokal matarled.

Som exempel kan också nämnas hur en butiks- och lageretablering för en dagligvarugrossist nästintill omöjliggjordes av att en kommuns föreskrifter kring var lastbilar får framföras kom i konflikt med Arbetsmiljöverkets regelverk för lastning och lossning samt Livsmedelsverkets regelverk för transport av kylvaror ...

*Min andra rekommendation* är att fortsätta det framgångsrika arbetet inom offentlig förvaltning med att förbättra service och bemötande genom att ha som ambition att tala med en röst på den offentliga sidan vid kontakter med näringslivet.

## Långsiktiga spelregler

En sliten klyscha är att planera för framtiden. Ofta finns i detta sammanhang en önskan om att upprepa framgångskoncept. Samhällets uppbyggnad har lett till att vissa städer har fått fördelar i placeringen av hamnar, flygplatser, universitet och andra offentliga verksamheter. Det leder till att omgivande kommuners önskar att kopiera framgången, vilket man bland annat kan se i etableringen av kommunala kombiterminaler. Att planera för framtiden är emellertid inte alltid så enkelt. Att göra det möjligt för morgondagens tekniska landvinningar eller innovationer att vinna terräng bygger inte på upprepning utan på genuin kunskap om näringslivsutveckling och egna specifika förutsättningar.

Järnvägens utbyggnad i slutet av 1800-talet gav en ekonomisk vitamininjektion i svensk ekonomi som varade i decennier. Vi kunde utvinna skogen och malmen och exportera ut i världen. Man kan

därför säga att järnvägsinvesteringarna för 150 år sedan avspeglar sig än i denna dag på börsens bolagslistor.

Det svenska näringslivets framgångar bygger till stor del på förmågan att skapa avancerade logistikupplägg. Men det ställer i sin tur krav på kostnadseffektiva och tillförlitliga transporter. För det krävs en väl fungerande infrastruktur. I vilken grad som en ort kan ingå i ett komplicerat och i allra högsta grad internationellt logistikupplägg avgör hur attraktiv denna ort är. En enskild vägsatsning förmår inte skapa attraktivitet om det inte tydligt framgår hur den hänger samman med världen i övrigt.

Transporter måste vara tillförlitliga och robusta. Förseningar och störningar i godsflödet kan vara förödande för ett företag. Omledningar av trafik till sjöfart, lastbil eller andra spårsträckningar kostar pengar. Om varorna inte kommer fram i tid kan ett företag behöva minska sin produktion, produktionslinjer kan behöva stå stilla och det kan uppstå leveransförseningar. Sådant kostar pengar och kan i förlängningen leda till försämrade kundrelationer. I värsta fall kan det handla om utebliven fakturering eller att varan inte finns i butik när kunden är där. Ett problem är att det faktiskt inte finns någon myndighet som följer upp vad det kostar näringslivet med försenade godstransporter.

Dagens tillämpning av samhällsekonomiska kalkyler uppvisar flera brister gällande godstransporter. Det innebär att myndigheter med ansvar för att infrastrukturen fungerar, inte har tillräcklig kunskap om vad förseningar kostar näringslivet, och i slutänden samhället. Särskilt är kunskapen dålig när det gäller spridningseffekterna eftersom logistikflöden ofta består av flera transportslag.

Bristen på långsiktighet och strategisk planering för att attrahera näringslivet visar sig bland annat i att persontrafik prioriteras framför godstrafik. Arbetspendling och regionförstoring är viktigt.

Lika viktigt är att de som arbetspendlar har något att arbeta med när de väl är på plats. Ett önskemål som därför ofta framförs från företagen är att person- och godstrafik bör prioriteras lika högt i samhällsplaneringen.

Kvartalskapitalism är ett uttryck som används för att beskriva näringslivets kortsiktighet och uppskruvade tempo i beslutsfattandet. Men det är inte bara i näringslivet som tempot drivits upp. På motsvarande sätt kan politik och myndighetsutövning ur ett näringslivsperspektiv, och måhända ur ett medborgarperspektiv, beskrivas som mandatperiodspolitik: de politiska modeorden och ambitionerna skiftar beroende på idéströmningar och skiftningar i väljarnas politiska sympatier. Särskilt i kristider ökar efterfrågan på kraftåtgärder med åtföljande omprioriteringar bland infrastrukturinvesteringar.

Näringslivet har behov av långsiktighet och stabila spelregler. Ju mer förutsägbart det ekonomiska klimatet är och ju säkrare en planerad samhällsförändring är desto mer attraktivt är det att investera, producera, sälja och distribuera en vara eller produkt.

*Min tredje rekommendation* är därför att planera långsiktigt och tydligt uppmärksamma näringslivets behov av tillförlitliga transporter.



## Tre goda råd för att attrahera näringslivet

Lärdomarna från den kris som Sverige genomgick i början av 1990-talet har skapat en väl fungerande förvaltningsmodell som förmått att balansera skilda samhällsbehov utan att undergräva statsfinanserna. Sverige har därför lyckats komma förhållandevis väl ur den finanskris som drabbat många länder i vår omvärld. Man kan kanske därför konstatera att det inte bara är näringslivet som är konkurrenskraftigt, utan att sannolikt står sig även den svenska förvaltningen mycket väl vid en internationell jämförelse.

Den modell med samverkan mellan näringsliv och myndigheter som tjänat Sverige väl bör kunna byggas vidare på. De transportköpande företagen vill därför sammanfattningsvis ge tre goda råd till dem som skall utforma framtidens samhälle och transporter:

- Lär känna företagen och deras transportbehov
- Tala med en röst från offentlig sektor
- Planera långsiktigt och med tillförlitlighet som ledstjärna



# Vad krävs för att utveckla framtidens regionala kollektivtrafik?

År 2008 inledde en samlad kollektivtrafikbransch arbetet med att ta fram gemensamma mål för att fortsätta kollektivtrafikens utveckling. Man enades om fördubblingsmålet (X2 målet) som har fått stort genomslag både regionalt, nationellt och internationellt. Sedan dess har även en ny kollektivtrafiklagstiftning trätt i kraft och marknaden har öppnats upp för kommersiella initiativ. En kombination av samverkan och konkurrens har varit förutsättningen för de framsteg som gjorts för kollektivtrafikens utveckling under senare år.

2013 har arbetet fortsatt med förnyad kraft mot visionen att ”Fler och fler ska uppleva kollektivtrafiken som en självklar del av resandet i ett hållbart samhälle”. Arbetet har lett fram till en *färdplan*<sup>1</sup>. I den konstateras att det krävs långtgående satsningar för att göra kollektivtrafiken attraktiv och konkurrenskraftig. Femton

viktiga insatsområden är identifierade i färdplanen. Tre tas upp i mitt bidrag eftersom de har en särskild betydelse för den regionala kollektivtrafikens utveckling:

- Kollektivtrafik som grundprincip för samhällsplaneringen
- Bytespunkter
- Ständiga förbättringar

## **Kollektivtrafik som grundprincip för samhällsplaneringen**

En förutsättning för hållbar samhällsutveckling är en fortsatt utveckling av kollektivtrafiken. Samhället domineras fortfarande av biltrafik. Prioriteringar när det gäller utbyggnad av nya bostadsområden, handel och service sker i allt väsentligt utifrån biltrafikens krav. Att bryta den trenden och ställa om till en mer hållbar mobilitet med yt- och energieffektiva transporter - lokalt och regionalt - kräver ändrade arbets- och beslutsprocesser hos alla planerande organ på lokal, regional och nationell nivå.

Det finns tecken på, att den i samhällsplaneringen betraktade självklara ökningen av, personbilstrafiken börjar mattas av (peak car use<sup>2</sup>). Det innebär samtidigt att en minskning av biltrafiken måste börja hanteras ur samhällsbyggnadssynpunkt. Då kommer kollektivtrafiken att spela en allt väsentligare roll. Samordning och integration blir då nyckelord när man ska skapa en attraktiv och effektiv kollektivtrafik. Kommuner, regioner och regionala kollektivtrafikmyndigheter har - både som markägare och som bebyggelse- och trafikplaneringsaktörer - mandat att styra en stor del av bebyggelseutvecklingen. Staten har en viktig roll att genom infrastrukturinvesteringar påverka utvecklingen lokalt och regionalt.

Att realisera en mer kollektivtrafikanpassad bebyggelseplanering

utmanar i praktiken många av normer, riktlinjer och maktrelationer som idag präglar både transport- och bebyggelsepolicy. För att förändra nuvarande synsätt mot ett mer kollektivtrafikorienterat handlar det om att utveckla nya processer som betonar ömsesidigt lärande. Kunskapen om de formella och informella institutionella förutsättningar, som idag strukturerar kollektivtrafik- och bebyggelseplanering, behöver fördjupas. Kunskapen om strategiska kollektivtrafikfrågor behöver öka hos många olika yrkesgrupper. Mellan kommuner, regionala kollektivtrafikmyndigheter, exploatörer, fastighetsägare, arkitekter, handel, trafikföretag och många andra i samhället som har en roll för utvecklingen av hållbara samhällsbyggnads- och transportlösningar där kollektivtrafiken är en central del krävs således avläring om tidigare synsätt och inläring av nya.

Det finns även ett behov att se över nuvarande lagstiftning, det gäller bland annat Plan- och bygglagen (PBL) som kan behöva ändras i vissa avseenden. Nuvarande normsystem mellan PBL och Miljöbalken i bullerfrågor medger inte avvägningar där t.ex. fördelar av ett centralt läge nära kollektivtrafik och centrala samhällsfunktioner kan vägas mot ett högt buller vid fasad. I Stockholms län har länsstyrelsen exempelvis utvecklat en avstegsmodell för bullerkrav i syfte att möjliggöra byggande av bostäder med godtagbar ljudmiljö i svåra bullerlägen, att tillämpa i innerstadsmiljö och andra lägen med god kollektivtrafikförsörjning.

Kommunerna och regioner behöver tillsammans med de regionala kollektivtrafikmyndigheterna utarbeta tillgänglighetsstrategier. Styrdokument som anger färdvägar i riktning mot minskade klimatutsläpp från transportsystemet. Tillgänglighetsstrategierna behöver sedan implementeras i översiktsplaner, trafikstrategier och miljöplaner där mål anges för hur färdmedelsfördelningen för personresor bör ändras så att ökat resande sker med kollektivtrafik, gång- och cykeltrafik.

Det gäller att skapa samhällskvaliteter som ger förutsättningar för såväl kvarboende som inflyttning och att locka människor som är attraktiva för näringslivet. Det handlar då om att profilera regionen inte bara i ord utan genom faktisk prioritering av kollektivtrafiksystemet: att göra kollektivtrafiken till skapare av livskvalitet, identitet och bebyggelselokalisering.

## Bytespunkter

Bytespunkten kan ses som kollektivtrafikens ”entré” till de mål och aktiviteter som är anledningen till själva resan. Fungerar inte de tre delarna: förflyttningen till entrén, själva bytet samt förflyttningen till det egentliga målet - förlorar hela resekedjan sin mening.

Resekedjan behöver på samma gång under hela vägen till påstigningshållplatsen, från avstigningshållplatsen och hela vägen fram till målet stödjas av en obruten informationskedja. En obruten informationskedja betyder kunskap om resmöjligheter i hemmet, färdvägar till bytepunkten, tydliga entréer till bytespunkten, tydlig avgångsinformation, snitsling till påstigningshållplatsen, information under färden som underlättar och säkerställer byten samt information om och fortsatt vägvisning till målpunkten från avstigningspunkten. Bryts denna kedja, bryts även resekedjan och resan i sin helhet förlorar i betydelse<sup>3</sup>.

Vi måste förstärka insikten om bytespunkternas betydelse för att öka kollektivtrafikens konkurrenskraft i ett ”hela resan”-perspektiv. Ett sätt att öka bytespunkternas attraktivitet kan ske genom effektiv samverkan mellan alla inblandande: trafikföretag, bytespunktens förvaltare, kommunen, Trafikverket och även fastighetsägarna i närområdet. Och det gäller inte bara stationer i de större städerna utan även i de små orterna. Kanske kan ”hållplatsen i byn” bli en viktig symbol för livskvaliteten på landsbygden om den utformas med omsorg och förses med modern realtidsinformation.

En effektiv samverkan är avgörande för att bytespunkterna ska kunna spela den roll som krävs för att de på ett mera påtagligt sätt ska kunna bidra till ett ökat resande i kollektivtrafiken. Samverkan med resenärsföreträdare får heller inte glömmas bort för att öka kunskapen om resenärernas behov och krav på olika funktioner på bytespunkterna.

## **Ständiga förbättringar**

### **Differentierade behov**

För att skapa en attraktiv och användbar kollektivtrafik krävs det ständiga förbättringar, förbättringar inom alla områden. Ökade individuella behov och större krav på flexibla och individanpassade lösningar ställer stora krav på ett mer efterfrågestyrt trafikutbud och en större differentiering när det gäller pris, kvalitet och individuella lösningar. För kollektivtrafiken innebär det en stor möjlighet att kunna anpassa resandet till differentierade behov och kanske också utvecklas mot att locka till gemensamma upplevelser under resan.

### **Informationsteknik**

Inom informationsområdet sker en snabb utveckling med ökad tillgänglighet till information och data, öppna datakällor, kommunikation mellan människor, fordon och infrastruktur samt mellan fordonen. Nya metoder för ”datafångst” skapar förutsättningar för information från många lättillgängliga datakällor lagrade på nätet vilka också ger möjligheter till nya informationstjänster. Den snabba takten och intensiteten i denna utveckling gör det svårt att förutse vad som kommer att hända vilket ställer extra stora krav på kollektivtrafikens aktörer att snabbt uppfatta nya trender och möjligheter och dra nytta av dessa. Samtidigt måste man beakta eventuella risker som den nya utvecklingen medför för trafik- och personsäkerhet samt den personliga integriteten.

Ett annat område är den snabba utvecklingen av direkt kommunikation med fordon, hållplatser och informationstjänster via nätet. Utveckling mot allt mer uppkopplade enheter och kommunikation mellan olika system innebär att informationen finns tillgänglig i realtid och tjänsterna kan skräddarsys efter individuella behov. Denna utveckling kombineras med en allt snabbare datakommunikation där information finns tillgänglig överallt och alltid. Detta skapar också förutsättningar för nya affärskoncept med volymrabatter, bonussystem och differentierade priser. Mobiltelefoner med ny teknik för närkommunikation, exempelvis NFC\*, skapar nya möjlighet att knyta samman information med olika tjänster inom kollektivtrafiken som bokning, biljetter, störningssinformation m.m. men också nya affärsmöjligheter i samverkan med andra aktörer och informationstjänster. Sannolikt kommer också nya stödjande tjänster att utvecklas som använder realtidsinformation för övervakning vilket kan öka tryggheten hos resenärerna.

Inom teknikutveckling för biljettlösningar ser man olika alternativ som baseras på användning av bankkort eller på lösningar för smarta telefoner och betalkort som kan hantera olika biljett- och betallosningar på ett säkert sätt. För att utveckla detta vidare kommer det att krävas överenskommelser på internationell nivå på samma sätt som det idag krävs för mobiltelefoni och betaltjänster.

Ökade krav på standardisering av gränssnitt och kommunikation innebär att kollektivtrafikens informationssystem måste öppnas för användning utanför själva trafiken. Teknikutvecklingen ställer dessutom nya krav på samverkan mellan branschens olika aktörer för att möjliggöra enklare anslutning av olika IT-lösningar i fordonen och att kunna använda sig av denna information för att förbättra utbud och service baserat på standardiserade gränssnitt och produkter.

---

\*Near Field Communication (NFC) är en överföringsstandard för kontaktlöst utbyte av data över korta sträckor, vanligtvis runt 10 cm.



## Fordonsteknik

Fordonsutvecklingen sker utifrån två perspektiv, kundperspektivet och miljöperspektivet. Utifrån kundperspektivet sker en utveckling mot ökad tillgänglighet och bättre komfort. De allt större kraven på kapacitetsstarka lösningar innebär samtidigt utveckling av fordon med fler/större dörrar för kortare hållplatstider, längre spårvagnar och flerledade bussar med hög kapacitet samt bussar anpassade till separata bussgator. Men den största utmaningen ligger utanför ”bussen”, att skapa trafiklösningar med särskilda körfält så att kollektivtrafiken får prioritet<sup>4</sup>. Konceptet BRT (Bus Rapid Transit) har blivit allt vanligare internationellt och pilotprojekt finns nu även i Sverige.

Den anropsstyrda trafiken kan i större utsträckning än idag utvecklas som ett komplement till den linjelagda trafiken. Det gäller inte minst på landsbygden och i glest befolkade områden där beställaren av tradition driver trafiken med större fordon. Genom att istället bedriva anslutningstrafik och sjuktransporter med mindre fordon och med hjälp av en flexibel anropstörd trafik skulle en större kostnadseffektivitet kunna uppnås.

Den anropsstyrda trafiken ska inte bara kunna ersätta en del av den befintliga trafiken, den skulle också kunna bidra till att generera ny trafik i mera tätbebyggda områden och minska det privata bilresandet. Det förutsätter emellertid att de tjänster som erbjuds är konkurrenskraftiga när det gäller tillgänglighet, pris och kvalitet för att kunna utgöra ett alternativ när det gäller anslutningstrafik till i regionen näraliggande buss/tåg/flyg trafik.

I Sverige har miljökraven förändrats från att enbart vara fokuserade på skadliga emissioner (luft och buller) till att mer fokusera på krav för att möta klimathotet och behovet av ökad energieffektivisering. Samtidigt uppfylls inte luftkvalitetskraven i många stadsområden

och bullerfrågorna är fortsatt viktiga och kräver åtgärder. Samspelet mellan krav på fossilfria transporter, energieffektivisering, emissionskrav och bullerkrav måste i större utsträckning vägas samman i en helhet. Det här innebär troligen behov av ett teknikskifte för framförallt busstrafik i stadsområden medan krav på trafik i landsbygd sannolikt kan mötas med effektivisering och utnyttjande av bio-bränslen. Utvecklingen mot elektrifiering av stadstrafik kan skapa förutsättningar för att möta de mer sammansatta miljökraven. Utvecklingen går mot batterilösningar i kombination med snabbladdning/induktionsladdning samt mot bränsleceller. Båda dessa utvecklingstrender stärks och kan få genomslag inom en nära framtid.

### Resenären i centrum

För att lyckas med allt ovan måste kollektivtrafiken bli mer lättillgänglig och personlig. Arbetssättet för berörda inom kollektivtrafiken behöver i än högre grad präglas av en insikt på djupet, att det är medborgarna och resenärerna som är förutsättningen för verksamheten. Det krävs en öppenhet för att förstå, involvera och samarbeta med resenärerna i utvecklingen av både bemötande och nya tjänster.

För att nå resultat måste produktutveckling gå hand i hand med utvecklingen av marknadsarbetet. Det är viktigt att utveckla koncept för att stärka resenärernas betalningsvilja och trovärdigheten i alla kundmöten. Det kräver ett utvecklat serviceerbjudande till resenärerna, ett erbjudande som ska uppfylla både emotionella och funktionella mervärden. För att lyckas måste branschen och samhällsplaneringen medverka till att kollektivtrafiken kännetecknas av ledorden: enkelt, säkert, attraktivt och prisvärt.

## Slutord

I färdplanen konstateras att nyckeln till framgång är samverkan. För att nå konkreta resultat krävs att dagens processer utvecklas och blir ännu mer effektiva. Det handlar om samverkan:

- mellan branschorganisationerna,
- mellan dessa och olika statliga myndigheter och andra intressenter,
- mellan de regionala kollektivtrafikmyndigheterna och kommunerna
- mellan den lokala/regionala nivån och den nationella.

Ansvar för att vidta de åtgärder som krävs för att skapa en attraktiv kollektivtrafik ligger i första hand på branschen själv. Likaså har staten ett ansvar att skapa de rätta förutsättningarna för en positiv utveckling med åtgärder när det gäller infrastruktur, skatter och lagar. Slutligen är det kommuner och regioner, som har ansvaret för att driva en samhällsplanering för en effektiv och attraktiv regional kollektivtrafik.

## Källor

<sup>1</sup>Svensk kollektivtrafik (2013) *Färdplan för kollektivtrafikens roll för en hållbar samhällsutveckling*.

<sup>2</sup>Newman, P. & Kenworthy, J. (2011) *'Peak Car Use': Understanding the Demise of Automobile Dependence*. Western Australia Eco-Logica Ltd. ISSN 1352-7614 World Transport, Policy & Practice, Volume 17.2 June 2011.

<sup>3</sup>Bjerkemo, S-A. (2011) *Så blir bra bytespunkter bättre - Attraktiva bytespunkter för ökad tillgänglighet och resande, stads- och samhällsutveckling*, Vinnova. Rapport.

<sup>4</sup>Enquist, B., Johnson, M. (2013) *Styrning och navigering i regionala kollektivtrafiknätverk*, Karlstad University Studies, 2013:14.



# Regional utveckling - vad sitter i 'huvudet'?

## Hinder och framgångsfaktor i planeringsprocessen

*Ett samtal mellan Torbjörn Suneson, chef för verksamhetsområde Samhälle vid Trafikverket och Carl-Johan Engström, redaktör för antologin.*

**Carl-Johan Engström** Trafikverkets devis är att verket bidrar till samhällsutvecklingen. Det är ett bredare uppdrag än vad de flesta förknippar med verket. *Den Attraktiva Regionen* är ett uttryck för det vidgade uppdraget. Samtidigt finns fortfarande en viss osäkerhet kring de regionala utvecklingsfrågorna och verkets roll. Vad kan Trafikverket bidra med utöver att bygga och underhålla infrastrukturen? Hur kan en utpräglad expertmyndighet delta i en utvecklingsprocess där ju kommuner och regioner traditionellt haft det breda ansvaret?

**Torbjörn Suneson** Trafikverkets uppdrag är att se till att vi får en samhällsekonomiskt effektiv och hållbar tillgänglighet i hela landet. Att bra tillgänglighet är grunden för samhällsutveckling finns det tämligen stor enighet om. Sambandet mellan tillgänglighet och samhällsutveckling är uppenbar. Visst är vi en expertmyndighet med teknisk kunskap om transportsystemet, men också väl insatta i det ömsesidiga sambandet mellan stads- och regionutveckling och transportbehov. Det är inte alltid bärarna av kunskapen är anställda på Trafikverket, men vi vet var den finns. Vi jobbar förstås med universitet, högskolor och konsulter och vi tar ansvar för kunskapsutveckling och förvaltning av kunskap och kompetens.

Planeringsskedet är viktigt för att relatera behov, intressen och önskemål till den faktiska situationen och till den utveckling som kan förväntas. I planeringsskedet finns stora effektiviseringsvinsterna att göra tillsammans med kommuner, näringsliv och regioner. Kunskapen om att behovet av bättre tillgänglighet kan tillgodoses med andra verktyg än nybyggnad av väg- och järnvägar är viktig. Det ömsesidiga beroendet mellan utveckling och förvaltning av transportsystemet och stads- och regionutveckling gör det självklart att Trafikverket är en viktig aktör i den regionala utvecklingen.

Utmaningen är att utveckla bra former för denna samverkan. Det handlar om att slå en brygga mellan teknisk, ekonomisk och samhällsvetenskaplig rationalitet. Det handlar om att olika kunskapskulturer ska ges plats i en gemensam planerings- och beslutsprocess med krav på sig att producera beslutsunderlag som kan hanteras politiskt.

**Carl-Johan Engström** Det du säger visar på ett ömsesidigt beroende i regionala utvecklingsfrågor mellan stat, region och kommun. För att Trafikverket ska kunna nå sina mål måste regioner och kommuner bidra med en samhällsplanering möjliggör konkurrenskraftig kollektivtrafik och effektiva godstransportsystem. Omvänt gäller att infrastrukturåtgärder krävs om fler orter i en region ska kunna ingå i en integrerad arbetsmarknad med god servicetillgänglighet för olika medborgargrupper.

**Torbjörn Suneson** Det är riktigt. Vi har i arbetet med det nya planeringssystemet för väg- och järnvägar fått gehör för hur viktiga de tidiga skedena i planeringsprocessen är för att utveckla strategier, som kan utgöra grund för många olika aktörer att tillsammans skapa förutsättningar för bra samhällsutveckling. De tidiga skedena innehåller bland annat åtgärdsvalsstudier. Där prövar man olika sätt att hantera behoven att utveckla tillgängligheten. Åtgärdsvalsstudierna kan göras i olika skalor, från större geografiska områden till tämligen avgränsade studier av kompletteringar i transportsystemet. Behoven och områdets specifika förutsättningar är utgångspunkt. Centralt är att behoven ges en allsidig belysning. Det nya är att berörda aktörer bättre kan bidra till en gemensam förståelse för hur tillgängligheten kan hanteras. Åtgärdsarsenalen omfattar allt från påverkan av behov, smärre justeringar som möjliggör smartare användning av det befintliga väg- och järnvägssystemet, till ombyggnader och nybyggnadsprojekt. När det gäller att påverka behoven har kommuner och näringsliv betydligt större möjligheter än Trafikverket. Målet är att vi utvecklar transportsystemet och användningen av det så klokt som möjligt och samtidigt utvecklar städer och regioner smart så vi minimerar behovet av miljöbelastande transporter.

**Carl-Johan Engström** Forskning och fortbildning vid KTH, SLU och andra universitet har visat att både Trafikverkets planerare och de kommunala och regionala ofta hanterar processer i upptrampade spår – med forskarspråk ”path dependence” vilket leder till business as usual. Hur ser du att samhällsplaneringsprocesserna verkligen måste förändras om det ömsesidiga beroendet ska resultera i paketlösningar som ’gör skillnad’?

**Torbjörn Suneson** Vi är präglade av de miljöer vi jobbar i, av de erfarenheter vi skaffar oss och den utbildning vi genomgått. Johan Asplund diskuterar i *Teorier om Framtiden* förutsättningarna för att man ska förstå andra. Asplund menar att i samtal är de begrepp vi använder centrala. En förutsättning för att vi ska förstå varandra är att vi är eniga om vad begreppen står för. Begrepp kan man kommunicera. Tillsammans med andra utveckla kan vi utveckla och justera begreppen så att de kan tjänstgöra som redskap för resonemang och slutledningar.

Inte sällan uppstår svårigheter i diskussioner och förhandlingar, som i vissa fall handlar om i grunden olika positioner eller intressen, men som också kan härledas till att man inte förstår hur den andre tänker. Asplund menar att bakom de resonemang som vi för, finns grundläggande tankemönster som ofta är outtalade. Asplund kallar dem tankefigurer. Det är en viktig utmaning för planeringsprocessen att aktörerna i den förstår olika typer av rationalitet och har respekt för dem. Ska vi klara de utmaningar vi står inför krävs förmåga att hantera olika intressen och skapa förutsättningar för att olika aktörer i sitt agerande inte i onödan skapar negativa sidoeffekter – i bästa fall kan vi till och med skapa win-win situationer där den samlade effekten är större än om var och en agerat på egen hand.



**Carl-Johan Engström** Jag delar din uppfattning att vårt 'bagage' i form av tankefigurer kan utgöra hinder för att nå välavvägda lösningar eftersom vi talar förbi varandra. Som jag vill uttrycka det har det ömsesidiga beroendet mellan parter i processen ökat. Och det innebär i sin tur just att parterna måste förstå varandra på djupet. Vi kan inte uppnå goda lösningar genom att varje part parallellt gör sitt. Kan du konkretisera detta utifrån dina och Trafikverkets erfarenheter?

**Torbjörn Suneson** Två exempel kan illustrera detta. Fortfarande förväntar sig många att de första stegen av åtgärdsvalsstudien ska 'diskas av' så att man kommer till väsentligheterna: att få så stor del av nyinvesteringsdelen möjligt till den egna kommunen. Då har man avstått från sitt ansvar att hålla nere resbehoven genom att skapa tillgänglighet på annat sätt - genom god lokalisering av bebyggelse tillskotten eller trygga gång- och cykelvägar. Ett annat exempel kan vara att resecentrum som i ett gott läge ur stadsbyggnadssynpunkt kostar betydligt mer att genomföra. Trots att detta läge genererar mervärden som till exempel högre fastighetsvärden är många obenägna att medverka till finansieringen. Tankefigurerna är låsta till gamla synsätt om vad som är statliga, kommunala och privata ansvar, vilket hämmar verkligt kreativa lösningar.

**Carl-Johan Engström** I en doktorsavhandling vid KTH visas att hinder och ineffektiviteter i planeringsprocessen kan härledas både till formella strukturer som lagar, avtal och till informella som olika föreställningar och språk (tankefigurer). Hur kan vi medvetandegöra aktörerna i processen om de vita fläckar som var och en bär på?

**Torbjörn Suneson** Hur tillägnar vi oss tankefigurer eller tankemönster? Skolan ger förstås grunden. Vi lär oss tänka logiskt. I matematikundervisningen lär vi oss att ett problem har en lösning. Det finns i normalfallet bara en korrekt lösning. I lite mer avancerad matematik lär vi oss att det kan finnas flera. Generellt bekräftar föreställningen att ett problem har en lösning. De som går vidare i sin utbildning och läser på universitet tränas i analysmetoder. I de flesta universitetsutbildningar sker utbildningen inom ett ämnesfält. Studenten tränas i det specifika ämnesområdets metoder och forskningsspråk – i grundläggande tankefigurer – som sedan bekräfts under yrkeslivet.

Det finns olika sanningssystem. Naturvetenskapen är den dominerande vetenskapsmetoden och har under ett antal årtionden varit dominerande och påverkat andra vetenskapsområden. Men naturvetenskapliga metoder räcker inte. Den danske forskaren Bent Flyvbjerg går till källorna. Redan Aristoteles skiljde på naturvetenskaplig kunskap (episteme) som beskriver hur något befintligt är eller fungerar, på teknisk kunskap (techne) inriktad på att utveckla förmåga att konstruera samt på kunskap som är inriktad på att förstå hur man kan komma fram till bra beslut (phronesis). Flyvbjerg som faktiskt länge jobbat med infrastruktur menar att förståelsen för dessa grundläggande kunskapsformer och skillnaderna är nödvändig om vi ska kunna utveckla bra beslut och planeringsprocesser.

Idag domineras utbildningar och den praktiska verklighetens processer av det naturvetenskapligt beskrivande och analyserande förhållningssättet. Våra arbetssätt – från lagar och regler till sådant vi kan styra över själva – är för lite inriktat på hur vi kommer fram till bra beslut. Det ger då för lite utrymme för kreativ utveckling i skeden då vi verkligen har möjligheter att påverka resultatet. Tyvärr grundläggs detta redan i skolan. Det är ett problem som måste angripas på många sätt. Men som jag ser det ska vi bidra där

vi själva 'står' – det finns mycket vi kan göra genom förbättrade planeringsprocesser och en djupare dialog. Jag ser det som det grundläggande motivet till den satsning vi gör på *Den Attraktiva Regionen*. Fortfarande har alltför många experter, skolade i olika kunskapsstraditioner svårt att förstå andras sanningar än sina egna. Det är en stor utmaning men också en stor möjlighet, att utveckla vår gemensamma förmåga att konstruktivt bidra till mer kreativa och resultatriktade beslutsprocesser. De utmaningar vi står inför kräver större effektivitet – i båda dess meningar som täcks av de båda engelska orden "effectiveness" och "efficiency" – och den når vi inte genom triviala kvantitativa analyser.

**Carl-Johan Engström** Vad du säger är att det brister i kommunikation utifrån att aktörerna är bärare av olika sanningar och olika sätt att se på hur man kan verifiera sina ställningstagande leder till revirstrider och olika maktanspråk. Kan du utveckla det ytterligare?

**Torbjörn Suneson** Att förstå olika sätt att tänka är en förutsättning för att kunna hantera en situation med många inblandade parter. Nyckeluppdraget i processledning är att förstå olika gruppers position, de bakomliggande intressena och hur de resonerar intressena och förstå logiken i resonemang som leder till krav och ställningstaganden. Logiken är inte alltid korrekt. Men för processledaren är det centralt att förstå att verkligheten inte kan beskrivas med bara ett sanningsystem. De olika sanningsystemen kompletterar varandra. I en god process skapas en ömsesidig respekt som gör att deltagarna får förmåga att se sin uppgift i ett större sammanhang och föra en kreativ diskussion om hur olika intressen och behov kan hanteras.

**Carl-Johan Engström** Det du säger är att planeringsprocessen bara kan effektiviseras – och än viktigare – komma fram till mer kreativa och i slutända mer integrerade åtgärder på regionala utvecklingsproblem om aktörerna kan utveckla en fördjupad dialog. Det är ju det yttersta syftet med *Den Attraktiva Regionen*. Ord på vägen?

**Torbjörn Suneson** Ta tillfället att verkligen inta en prövande hållning till uppdragen. Projektet är inte betjänt av att invanda roller och tankesätt vägleder vad som ska fram. *Den Attraktiva Regionen* är en lärprocess Trafikverket initierat men där regionerna har huvudrollen. Vi kan lära av såväl goda exempel som misslyckanden. Hela projektet följs av forskare som hjälper oss att se med friska ögon på regional utveckling och på vad som är långsiktigt hållbart.

## Källor

Asplund, J. (1979) *Teorier om framtiden*. Liber.

Flyvbjerg, B. (2009) *Making Social Science Matter: Why Social Inquiry Fails and How It Can Succeed Again*. Cambridge University press.

Tornberg, P. (2011) *Making Sense of Integrated Planning: Challenges to Urban and Transport Planning Processes in Sweden*. KTH. Avhandling.





# Framgångsrika samverkans- processer för regional utveckling

*Dagen brister i samhällsplaneringen kan relateras till det sätt på vilket vi organiserar och bedriver den. De former vi har idag har passerat bäst-före- datum. Villkoren för samhällsbyggande är radikalt annorlunda idag jämfört med den tid då de nuvarande regelverken tillkom. Framgångsrika processer kännetecknas av att alla kan uppfatta sig som vinnare genom att de adderat frågor till processen som innebär att alla får något – och inte en dålig kompromiss.*

## Från kommunal till regional planering

Det kommunala planmonopolet byggdes ut i 1947 års byggnadslagstiftning och förstärktes i 1987 års plan- och bygglag. Det innebär att kommunerna har rätt att bestämma var, när och hur det ska byggas. Planmonopolet var ett viktigt instrument för omvandlingen av Sverige från jordbruksland till urbant industrisamhälle. 1951 och 1971/74 genomfördes kommunreformer. Syftet med dessa var att i effektiva former tillgodose det framväxande samhällets behov av bostäder, skolor, infrastruktur och annan samhällsservice. Planmonopolet gav kommunerna den makt som behövdes för denna omvandling. De kunde i samordnade former utveckla planer för att möjliggöra de befolkningsomflyttningar och omställningar som det framväxande industri- och tjänstesamhället krävde. I dag står samhällsplaneringen inför nya utmaningar och det kräver helt andra instrument.

Dagens samhällsbyggande karaktäriseras i ökad grad av en sammanflätning av offentliga och privata intressen. De ömsesidiga beroendena är tydliga. Avgörande för en ords utveckling är hur samspelet mellan olika aktörer fungerar. Ett annat problem är att många frågor som tidigare var lokala har blivit regionala. Förbättrade kommunikationsmöjligheter har inneburit att bostads- och arbetsmarknader vuxit. I dag bor många i en kommun, jobbar i en annan och har sin fritid förlagd till en tredje. I denna verklighet blir en självcentrerad kommunal planering problematiskt. Det är uppenbart att vi behöver helt nya former och rutiner för samhällsplanering om den ska medverka till regional utveckling och effektiv resursanvändning.



## Hur kan kommunala planer samordnas till en regional utvecklingsstrategi?

Mellankommunalt samarbete är inte en obekant företeelse. Kommunerna har vana av samarbete i frågor där man genom en överenskommelse ömsesidigt har nytta av samarbete. Med stöd i kommunalförbund eller civilrättsliga överenskommelser finns många exempel på hur man genom samarbete kunnat vinna ömsesidiga fördelar. Exempelvis kan två eller flera kommuner vinna stordriftsfördelar genom att bygga en gemensam brandstation, tillsammans svara för vattenförsörjning eller gemensamt utveckla gymnasieutbildning. Kommunernas incitament för att samarbeta är tydliga, de vinner alla av att gemensamt lösa ett visst problem.

Med regional utvecklingsplanering är det annorlunda. En plan för regional utveckling rymmer en mängd frågor. Visst kan det finnas frågor där *alla* deltagande kommuner vinner på att samarbeta, men som regel gäller samarbetet en viss begränsad fråga. Teori och empiriska erfarenheter, bland annat från ett nyligen avslutat forskningsprojekt vid KTH visar att det är utomordentligt svårt att utveckla en över tid kraftfull regional samverkan som bara avser en fråga om kommunerna har olika preferenser.

I en sådan situation finns 'vinnare' och 'förlorare', och 'förlorarna' kommer sannolikt att utveckla motstånd mot den förslagna lösningen. Ett exempel som belyser problematiken är KTHs fallstudie av Horstensleden i Stockholm (Cars, Malmsten, Witzell, 2011). Den nuvarande inseglingsleden till Stockholm, Sandhamnsleden, är trång och besvärlig och sedan 1980-talet (!) pågår diskussioner och en ny, kompletterande led. Sjöfartsverket har tillsammans med Stockholms Hamnar föreslagit en ny farled med annan sträckning, Horsstensleden. De argument som lyftes fram var i första hand framkomlighet och säkerhet. Men också en sammantagen analys av miljöpåverkan visade att den nya leden skulle ha fördelar.

Inseglingsleden till Stockholm skulle kortas, vattenlivet i den föreslagna farleden är mindre känsligt än i Sandhamnsleden och dessutom skulle risken för olyckor och medföljande miljökonsekvenser minska. Den föreslagna Horsstensleden skulle alltså bidra till stora regionala och samhällliga vinster. Trots dessa fördelar kom förslaget att möta kraftigt motstånd från *en* kommun, Värmdö. Förklaringen ligger i att projektet, trots dess regionala fördelar inte skapar nytta lokalt. Ur Värmdö kommuns perspektiv har projektet inte några nämnbara fördelar utan istället dominerar nackdelar i form av fartygstrafik som skapar lokala miljöproblem. Konflikten mellan regionala och lokala intressen finns i någon form med i de flesta av de fallstudier vi genomfört på KTH - de verkar snarare vara regel än undantag (Cars, Malmsten, Tornberg, 2009).

Av detta skäl förutsätter en effektiv regional samverkan att frågor bakas ihop i paket där *alla* berörda parter får göra eftergifter, men också får viktiga intressen tillgodosedda. Ingående parter måste göra bedömningen att den plan som läggs fast ger värden och nytta som övertiger de eftergifter som måste göras. Ett teoretiskt exempel på detta skulle kunna vara en region som står inför tre akuta frågor; infrastrukturinvesteringar, mottagning av ensamkommande flyktingbarn och anläggning en avfallstipp. Om dessa frågor skulle förhandlas var för sig är resultatet ganska förutsägbart. Alla kommunerna skulle vilja få sina infrastrukturbehov prioriterade, man skulle vara minst sagt tveksamma till att ta emot flyktingbarn och man skulle ställa sig kallsinniga till att bygga en avfallsanläggning. Konflikterna skulle vara oundvikliga och risken för att hamna i återvändsgränder, tröstlösa långa processer och dåliga kompromisser är uppenbar. Genom att istället för att lösa fråga för fråga utveckla paket av lösningar finns goda chanser att skapa mer kreativa lösningar. Dragkampen och tvånget till eftergifter ersätts då av en möjlighet att tillsammans utveckla lösningar som bidrar till att kommunerna ömsesidigt upplever sig som vinnare. Ett värdeskapande moment tillförs planeringsprocessen. Detta betyder att utvecklingsplaneringen får karaktären av ett förhandlingsspel där målet är att skapa värden och utveckla 'vinna-vinna-lösningar'.

## Förhandlingsteori

Enligt förhandlingsteorin kan förhandlingar schematiskt vara av två slag. För det första **fördelande (distributiva) förhandlingar**, vilket innebär att 'kakan är given' och att förhandlingen handlar om att dela den, dvs. ju mer en part vinner, ju mer måste motparten avstå. Den distributiva förhandlingen handlar om en fråga och utmärkas alltså av en "vinna-förlora" relation. För det andra finns **värdeskapande (integrativa) förhandlingar**. Dessa förhandlingar inkluderar alltid mer än en fråga. Teorin säger att värdet som ska fördelas kan växa beroende på hur parterna strukturerar förhandlingen och vilket utfall som erhålls i olika delfrågor. Beslut om en infrastrukturinvestering rymmer en mängd olika delfrågor, som alla måste lösas för att projektet ska kunna realiseras. Det handlar i ett typiskt infrastrukturprojekt om frågor rörande produktionskostnader, finansiering, tekniklösningar, standards, byggtider och om hur projektet ska avgränsas. De berörda parterna har olika intressen i dessa frågor. Ibland kan intressena vara mer eller mindre samstämmiga, ibland är de motsatta. Men, utöver dessa preferenser finns ytterligare en viktig skillnad. Parterna lägger skild vikt vid de olika delfrågor som ingår i projektet. En fråga som för en av parterna är den i särklass viktigaste, kan för en annan part vara av relativt sett mindre betydelse, och vice versa. Likaså har parterna ett intresse i att förhandlingsfrågor adderas eller omformuleras i syfte att skapa kreativa lösningar som möjliggör ytterligare värdeskapande i förhandlingen. Detta öppnar enligt förhandlingsteorin upp möjligheter för integrativa förhandlingslösningar, dvs.

överenskommelser som innebär att parterna företrädesvis gör eftergifter i frågor de själva ser som relativt mindre betydelsefulla men som samtidigt är av hög prioritet för motparten. På motsvarande sätt markeras ovilligheten att göra eftergifter i frågor man själv bedömer som de viktigaste, här förväntas motparten vara villig att göra eftergifter. Förhandlingen kommer nu att liknas vid ett trade-off spel, ett givande och tagande där parterna i samspel med varandra söker lösningar som är ömsesidigt fördelaktiga, givet de olika värderingar de har av olika delfrågor som inkluderas i projektet. Om parterna spelar detta spel skickligt finns möjligheter till vinna-vinna-lösningar, dvs. överenskommelser där parterna genom att systematiskt utnyttja intresseskillnader kan skapa värden.

## **Samspelet mellan kommun/region och staten**

Lika viktigt, som samspelet mellan kommunerna i regionen är, är samspelet mellan regionen och staten. För att kunna realisera en regional utvecklingsplan är regionen i behov av samverkan med och stöd från staten. Det kan handla om olika statliga verk eller länsstyrelsen, som har att bevaka att nationella intressen inte träds för när. En särskilt viktig relation är den till Trafikverket. Infrastrukturens kvalitet är avgörande för en kommuns utveckling. Såväl företag som individer ställer idag större krav på tillgänglighet än tidigare. Regionförstoring och allt större arbetsmarknadsregioner innebär att tillgänglighetsfrågorna blir avgörande i den tilltagande konkurrens som utmärker vårt samhälle av idag. Denna nya samhällsekonomiska ordning skapar nya förutsättningar för samverkan mellan kommuner/regioner och Trafikverket. Hur har samspelet tidigare sett ut? Ofta har det skett i form av en positionsförhandling där Trafikverket betalat och kommuner framfört önskemål.

Denna relation har kommit till vägs ände! Utgångspunkt för en ny relation är att infrastrukturen är samhällsbyggandets ryggrad. Infrastruktur skapar nytta och värden genom att den möjliggör byggande och förädling av fastigheter. Nyckeln till framgångsrik samverkan och värdeskapande ligger i en integration av stads- och infrastrukturplaneringen. Lösningar måste utvecklas inte bara för att tillgodose trafikala behov, samtidigt skapar den ökade tillgängligheten högre mark- och fastighetsvärden. Detta innebär att planeringsprocessen måste ändra karaktär. Processen behöver ett inslag av förhandlingsspel där kommuner/regioner och Trafikverket söker lösningar som bidrar till att skapa värden i stadsmiljön, värden som i sin tur kan användas för att finansiera infrastrukturen.

Det är mot denna bakgrund frågan om medfinansiering kommit att aktualiseras i samhällsbyggnadsdebatten. Oavsett medfinansiering eller ej, så är förhandlingar en ingrediens i planeringsprocessen. Förhandlingarna avser exempelvis trafikala lösningar, stationslägen, trafikplatser, tidplaner, finansiering, lokal stadsutveckling samt samordning av väg- och järnvägsplaner med den kommunala planeringen. En jämförelse mellan situationer där medfinansiering förekommer respektive inte förekommer visar att förhandlingen kommer att genomföras under helt olika villkor i de två fallen.

Schematiskt karaktäriseras förhandlingen *utan medfinansiering* av att vara en positionsförhandling vilken utmärks av fördelning av värden snarare än skapande. Relationen mellan parterna kan liknas vid ett skyttegravskrig där det handlar om att agera kraftfullt mot motparten för att vinna fördelar för egen del, vilket måste ske på den andra partens bekostnad. Grunden för denna förhandlingssituation ligger i en asymmetrisk maktrelation. Här finns förvisso några frågor där parterna har gemensamma intressen och resurser för att finna lösningar, exempelvis frågor rörande tidplaner, trafikala lösningar och samordning av olika plandokument. Samtidigt finns dock två frågor av central betydelse som parterna inte ömsesidigt anser bör inkluderas i förhandlingen. Det gäller frågor om finansiering av infrastrukturinvesteringer samt möjligheter till stads- och

bebyggelseutveckling med anledning av denna. För Trafikverket är finansieringsfrågan central, medan den från kommunen ses som en 'icke-fråga' i förhandlingen, eftersom den anses vara ett ansvar exklusivt för Trafikverket. Motsvarande situation kännetecknar ofta relationerna mellan byggare och kommun vid exploateringsavtal för bebyggelseutveckling.

I ett projekt där **medfinansiering** tillämpas får förhandlingarna en helt annan karaktär. Nu blir frågan om finansiering av investeringen en gemensam angelägenhet. Kommunens acceptans att medverka i finansieringen sker dock inte villkorslöst. I och med att man tar ett medansvar för ekonomin får kommunen ett direkt intresse av att påverka kostnaderna för projektet och naturligtvis därmed också dess påverkan på bebyggelse- och stadsutvecklingsmöjligheter. Som en konsekvens av medfinansiering kommer således de två frågor som 'stod utanför' förhandlingen i de situationer medfinansiering inte tillämpas, att bli inkluderade i förhandlingen. Detta påverkar i grunden förutsättningen för förhandlingen.

Den kanske mest slående förändring som möjliggörs i och med medfinansiering är att relationen mellan parterna förändras. Medfinansieringen innebär att maktrelationerna blir mer jämbördiga, kommunen roll förändras i och med att man axlar ett ansvar för frågan om finansiering. Detta leder i sin tur till avgörande förändringar av förhandlingen och det sätt på vilken denna förs. Förhandlingen ändrar karaktär från att ha varit distributiv och fördelande till att bli integrativ och värdeskapande. Det handlar nu om att hitta lösningar som är ekonomiskt effektiva, samtidigt som de tillgodoser såväl trafikala behov som önskemål om möjligheter till bebyggelse- och stadsutveckling. Samtidigt uppstår ett gemensamt intresse för parterna att driva processen tidsmässigt effektivt. En insikt som blir tydlig är att nu handlar det inte längre om att 'vinna-förlora', utan snarare om möjligheterna att skapa 'vinna-vinna-

lösningar. Den andra parten blir inte enbart en motpart utan i lika hög grad en medspelare, med vilken samarbete är nödvändigt för att skapa mervärden och för att kunna utveckla gemensamt önskvärda lösningar. Detta innebär i sin tur att ett antal begrepp blir centrala i förhandlingen: problemlösning, gemensamt kunskapsökande och lärande, alternativgenererande samt kreativitet.

## **Stärk den regionala planeringen**

Min slutsats är att samhällsutvecklingen på påtagligt sätt förändrat förutsättningarna för samhällsplanering och samhällsutveckling. I allt högre grad blir den regionala nivån viktig som arena för planeringen. Samtidigt kan jag konstatera att den regionala planeringen har en svag ställning. Fortfarande har kommunerna med stöd i sitt planmonopol en dominerande ställning i den lokala och regionala utvecklingsplaneringen. Detta innebär i realiteten att mycket av den regionala planeringen sker med utgångspunkt i vad enskilda kommuner ser som önskvärt, snarare än vad som är nödvändigt för regional utveckling, vilket leder till suboptimeringar av samhälleliga planeringsinsatser, exempelvis när det gäller kommuner som av snävt lokala skäl motverkar investeringar i infrastruktur. Denna free-rider-problematik innebär att kommuner inte tar sitt ansvar för beslut för bland annat bostadsbyggande som är viktigt för regionens utveckling.

Här krävs en mental och tankemässig förändring stöttad av ett regelverk som innebär att kommunerna med hjälp av kunskap och insikt kan förmås att av självintresse samarbeta i regionala utvecklingsfrågor. Samtidigt kan 'moroten' användas för att ge drivkraft. Man kan här tänka sig att olika belöningssystem inrättas för att skapa incitament för regionalt samarbete. Ett konkret exempel skulle vara att koppla infrastrukturbyggande till strategier för bostadsbyggande i tillväxtregioner. Men man kan också tänka sig

'piskan' som metod för skapa incitament, exempelvis genom att ålägga kommunerna i en tillväxtregion en kvot för bostadsbyggande. En förutsättning för att kommunerna ska vara framgångsrika i arbete med att tillsammans driva regionala utvecklingsfrågor är en perspektivförändring. Regionala strategier är inte ställningskrig om fördelning av givna resurser. Om ett förtroendefullt samarbete kan etableras finns möjligheter att ömsesidigt skapa värden för inblandade aktörer – klyschan 'vinna-vinna' kan bli realitet.

## Källor

Cars, G., Malmsten, B. & Tornberg, P. (2009) *Bana väg för infrastruktur*. KTH. Forskningsrapport.

Cars, G., Malmsten, B. & Witzell J. (2011) *Infrastruktur med finansiering*. KTH.. Forskningsrapport.







# God infrastruktur

## En överlevnadsfråga för Kiruna

*Investeringar i infrastrukturinvesteringar skapar inte med automatik utveckling och tillväxt. Avgörande är en nära integration mellan infrastrukturplanering och planeringen för utveckling av staden med koppling till den omgivande regionen.*

Kiruna är till ytan lika stor som Skåne, Blekinge och Halland tillsammans. Kommunen har 23.000 invånare varav 18.000 bor i tätorten Kiruna stad. Att städer beroende på naturkatastrofer, ekonomisk utveckling eller krig föröds är ingen ny företeelse. Men att en stad vars existens är hotad flyttas är unikt och det är precis det som händer i Kiruna. Tidskriften Dagens Samhälle har rubricerat det som nu händer i Kiruna som ”historiens största stadsomvandling”.

### **Från gruvsamhälle till stad och stadsomvandling**

Gruvbrytning har pågått länge i Kiruna, men staden grundlades först i början av 1900-talet då järnvägen öppnade möjligheter för export

via Narvik och Luleå. Den framväxande gruvstaden kom att präglas av LKABs förste disponent, Hjalmar Lundbohm, som inte bara var en skicklig industrialist utan också brann för konst, arkitektur och stadsbyggande. Bebyggelsen uppfördes i ett genomtänkt stadsbyggnadsmönster med arktekonisk kvalitet. Arkitektur och stadsbyggande är i högsta grad levande i Kiruna. Inte minst kyrkan som 2001 utsågs av Stadsmiljörådet till Sveriges vackraste byggnad.

Inledningsvis bröts järnmalmens i ett öppet dagbrott, men 1960 gick gruvan under jord. Successivt har gruvan gått på djupet och den nya huvudnivån ligger 1.365 meter under marknivån. Problemet är att malmkroppen sluttar in under den staden. Grubrytningen innebär, trots att den sker på stort djup, att sprickbildningar uppstår på markytan, vilket medför att bebyggelse måste flyttas eller rivas. Vartefter grubrytningen fortgår kommer sprickbildningen att utvecklas och påverka den befintliga staden.

År 2004 stod det klart att stadskärnan hotas av grubrytningen och 2011 fattades beslut att Kiruna stad ska flyttas till ett nytt läge ett par kilometer öster om den nuvarande stadskärnan. Innan den existerande staden avvecklas måste *Nya Kiruna* växa fram. Kirunaborna är klara över att flyttningen av staden är nödvändig men denna insikt är förenad med känslor av smärta och vemod. Av detta skäl måste stadsomvandlingen ske med stor respekt och lyhördhet för invånarnas önskemål.

## Från ensidighet till mångfald

Under den första halvan av 1900-talet var gruvans utveckling och stadens tillväxt två sidor av samma mynt. Så sent som 1960 sysselsatte LKAB 5000 personer och var därmed den helt dominerande arbetsgivaren i kommunen. Kiruna var ett brukssamhälle på gott och ont. Gruvan gav jobb och kommunala intäkter som kunde användas för att bygga staden. Men ensidigheten

gav också upphov till problem. Enkelt uttryckt så står och faller en bruksmiljö med det dominerande företaget, vilket blev påtagligt när efterfrågan på järnmalm minskade på 1980-talet. Antalet anställda minskade och utflyttningen från kommunen tog fart, många bostäder stod tomma. Idag går gruvan för högtryck igen med stora investeringar och nyanställningar. Men naturligtvis kan ingen garantera en bestående fortsatt trygg sysselsättning. 1980- och 1990-talens krisår är en dyrköpt erfarenhet.

Ett annat problem var en ensidig och mansdominerad arbetsmarknad. Gruvarbetet var länge en ett fysiskt krävande arbete där kvinnor i hög grad var frånvarande. I denna miljö växte en kultur etablerad av ”starka karlar”, som satte sin prägel på staden och som fick konsekvenser. En var att kommunen fick ett utflyttningsmönster där kvinnor var starkt överrepresenterade. En annan var svårigheten att attrahera hushåll bestående av två förvärvsarbetande. Även om mannen erbjöds ett bra jobb på LKAB så var det svårt att för kvinnan i familjen att finna lämplig sysselsättning. Många avstod då från att flytta till Kiruna.

I vårt moderna samhälle där både kvinnor och män förvärvsarbetar, där utbildningsnivån ökat markant är det omöjligt att bygga en stad på bara en enda näring. Utmaningen för oss är att utifrån kommunens förutsättningar utveckla strategier för bredda arbetsmarknaden. I Kiruna finns två tydliga möjligheter till en sådan differentiering. Det handlar om besöksnäringen respektive arbetstillfällena relaterade till rymdforskning och rymdverksamhet. För bägge gäller att en tillväxt är direkt avhängig goda kommunikationer.

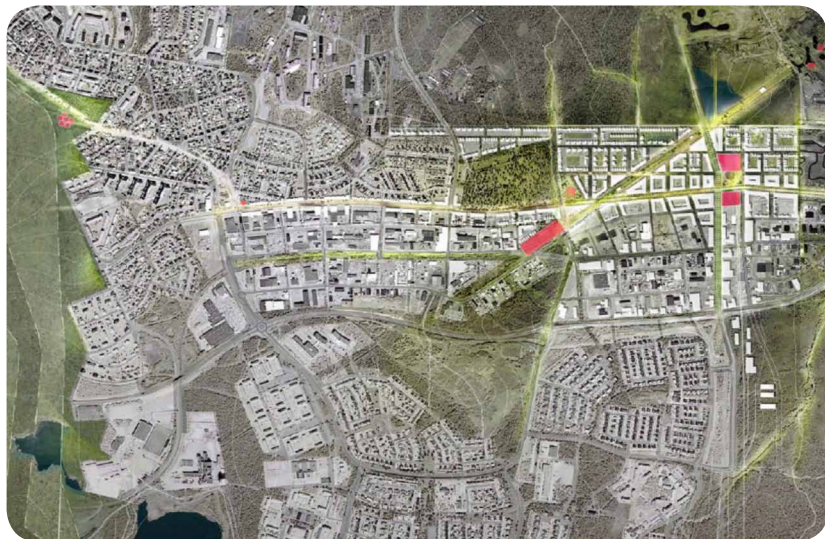
## **En fortsatt utveckling förutsätter hög tillgänglighet**

De nya näringarna är som sagts ovan beroende av hög tillgänglighet och goda kommunikationer. Rymdnäringen inklusive forskning och utbildning sker i nätverk där många möten kan ske virtuellt, men där

samtidigt behovet av fysiska möten är stort. I Kiruna finns också ett flertal fasta rymdrelaterade installationer som utgör en stark dragning på forskare i andra delar av landet och världen.

Dagens turism kräver tillgänglighet. Som turist vill man inte ödsla ledigheten på onödigt redande. Idag är flyg och tåg de vanligaste sätten för besökaren att ta sig till Kiruna. En utveckling av besöksnäringen förutsätter en parallell utveckling av framförallt flygtrafiken. Besöksnäringen har vuxit så att nya direktlinjer till Kiruna etableras. Förra vintern kunde man flyga direkt till Kiruna inte bara från Stockholm, Luleå, Umeå och Köpenhamn samt Tokyo via London. Denna utveckling är av avgörande för utveckling av besöksnäringen, men den är också av stor betydelse för rymdindustrin, LKAB och inte minst serviceindustrier.

## Stadsflytten skapar nya möjligheter



En nyckelfaktor i ambitionen att bygga en ny attraktiv stad är att stadsplaneringen samspelar med infrastruktur- och trafikplaneringen. Vi ser tre viktiga utmaningar:

### **A) Den nya stadens inre trafiksituation.**

Vi håller på att ta fram en trafikstrategi för att ange inriktningen och principer för trafik och kommunikationer i Nya Kiruna. Bilen är nödvändig i många situationer, men den får inte dominera stadsmiljön. Utmaningen ligger i att skapa god tillgänglighet och att samtidigt skapa stadslösningar som uppmuntrar gång-, cykel- och kollektivt resande och samtidigt vistelse på allmänna platser. Nya Kiruna ligger i ett område med flackare terräng jämfört med dagens centrum, vilket innebär att framsynt planering har goda möjligheter att leda till ett ökat cyklande och gående. Det är viktigt att en sådan trafik- och kommunikationsplanering tar hänsyn till Kirunas klimat.

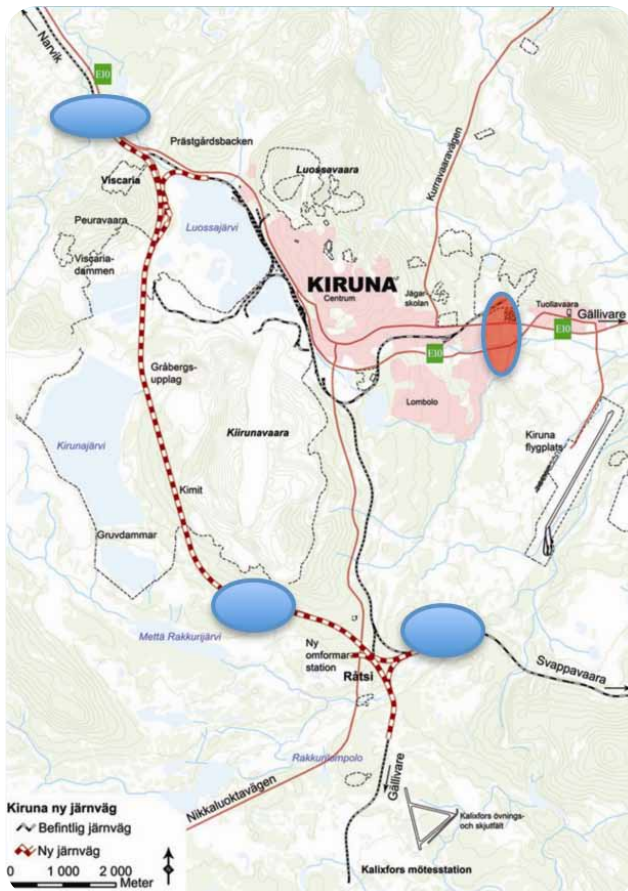
### **B) Den nya stadens regionala tillgänglighet**

E10 tillsammans med järnvägen förbinder Kiruna med Luleå och Narvik. Vägen måste läggas om i dragningen norr om Nya Kiruna. Lägen för anslutningar, korsningspunkter och passager kommer att vara viktiga för att ge god tillgänglighet till centrum men också till angränsande samhällen och för förbindelsen till Narvik och Luleå. Vägens standard är omdebatterad. Det sker många olyckor och åkerinäringen är bekymrad. För Kiruna och Malmfälten är denna artär oerhört viktig. Även om Kirunas nya godsbangård i framtiden ska ta större andelar av varor och gods är E10:an viktig. Kirunaborna föder sina barn i Gällivare och transporter dit måste ske säkert och tryggt i alla väder - särskilt vintertid. Arbetspendlingen ökar. Ungefär dubbelt så många pendlar in till Kiruna som pendlar ut.

Således krävs god standard liksom smarta lösningar som stärker tillgängligheten till Nya Kiruna. En ogenomtänkt trafikplats kan skapa förutsättningar för oönskad externhandel, och omvänt kan en väl planerad lösning ha ett signalvärde och uppmuntra till ett besök i stadskärnan. På motsvarande sätt kan E 10:an beroende på utformning upplevas på olika sätt av boende och besökare som vill korsa vägen för att komma ut i naturen. En ogenomtänkt lösning kan uppfattas som en barriär, medan en mer genomarbetad kan upplevas som en länk som förbinder staden med sina omgivningar.

### C) Järnvägen

Även järnvägen påverkas av stadsflytten. En ny järnväg invigdes hösten 2012. Den säkerställer gruvnäringens transporter till Narvik och Luleå. Det som återstår är att finna en bra lokalisering för en järnvägsstation. Innan omläggningen av järnvägen var Kirunas järnvägsstation förlagd i staden. Att också den nya stationen ska göra det är en fråga av högsta politiska prioritet. Trafikverket utreder idag tekniska/ekonomiska förutsättningar för alternativa alternativa lösningar.





För Kiruna kommun är ett centrumläge ytterst angeläget. För det första handlar det om förutsättningarna att skapa en attraktiv stadskärna. Kirunabornas starkt uttalade önskan och förväntan på den nya stadskärnan är att denna ska kunna erbjuda urbana kvaliteter i form av variation, täthet och funktionsblandning (service, handel, kultur). En förutsättning för att uppnå dessa kvaliteter är att stadskärnan besöks av många, vilket i sin tur innebär att den måste ha en god tillgänglighet. Här spelar stationen och intilliggande resecentrum en nyckelroll. Om dessa funktioner utformas med tanke på hur de kan bidra till såväl tillgänglighet som koppling till den omkringliggande staden så skapas utomordentliga goda förutsättningar för det stadsliv som värderas högt av människor idag. Integrationen av stationen i centrum gör att annan kollektivtrafik kan kopplas dit och service, handel, kultur och restauranger integreras i byggnaden eller kvarteret. Resecentrat blir en del av staden och staden en del av resecentrat. En plats där människor vistas under stora delar av dygnet blir också en trygg plats. Det ger samtidigt underlag för att järnvägsstationen ska hålla hög arkitektonisk kvalitet och stärka Kirunas karaktär.

Men det är inte bara för stadens invånare en centralt placerad station är viktig. Stationen spelar också en nyckelroll för utveckling av besöksnäringen. Många besökare anländer med tåg eller flyg för att vandra i fjällen, se på norrskenet, åka skidor eller besöka en viss attraktion. Också i Kiruna stad finns attraktioner som lockar till många besök; en rundtur i gruvan, ett besök i kyrkan eller för att ta del av kommunens konstskatter. Snart lägger vi en ny attraktion till skälen att besöka Kiruna stad - stadsomvandlingen.

Ett generellt mönster i dagens besöksnäring är att ”paketera” upplevelser. Här har Kiruna en möjlighet att skapa attraktiva paket i form av natur, konst, gruvnäring och stadsupplevelser. Också av detta skäl spelar stationens läge en avgörande roll. För den besökare som ”landar” mitt i ett nytt centrum är det sannolikt att också stadens

attraktioner i form av kultur, shopping, konst och stadsupplevelser blir en del av besökspaketet. Besökare får ett särskilt välkomnande i form av en unik ”Kirunastation”. För den besökare som hamnar på en perrong ett par kilometer utanför staden är det långt ifrån självklart att det blir så. Risken att personen i fråga direkt transporterar sig till en slutdestination, exempelvis Abisko, Jukkasjärvi, Nikkaluokta eller Narvik är uppenbar.

## **Benchmarking**

Som del i planeringsarbetet med den nya stationen har vi studerat erfarenheter från stationslokaliseringar i andra delar av landet. Vi har tittat på stationer som flyttats till externa lägen (exempelvis Landskrona, Falkenberg och Söderhamn), och stationer som utvecklats i befintliga stadslägen (Varberg, Örnsköldsvik, Uppsala och Umeå). Vi tycker oss se ett mycket tydligt mönster. I de fall stationen förlagts utanför staden spelar den ingen eller en negativ roll för stadsutvecklingen. Risken är att stationen attraherar verksamheter som är konkurrerande i förhållande till stadskärnan, exempelvis i form av externetableringar av handel. Det är också värt att notera att ambitionen att skapa ett hållbart resande försvåras eftersom många väljer att resa med bil till stationen.

I de fall man istället valt att förlägga/utveckla stationen i ett centralt stadsläge, kan helt andra och positiva effekter iakttas. För det första bidrar det centrala stationsläget till en ökad tillgänglighet och därmed fler kollektivtrafikresande. För det andra innebär förbättrad tillgänglighet också att fler människor besöker/vistas i stadskärnan, vilket får en omedelbar positiv effekt. Stadskärnan fylls med folkliv, vilket är ett värde i sig, men än viktigare är att det ökande antalet människor som rör sig i området skapar underlag för det som så starkt efterfrågas idag; stadskvaliteter i form av caféer, shopping, kultur

och restauranger. För det tredje stiger mark- och fastighetsvärden vid en central stationslokalisering. Den ökande tillgängligheten, attraktiviteten och folklivet skapar förutsättningar för byggande av service, bostäder och arbetsplatser.

## **Summering**

För en kommun som Kiruna är infrastrukturen överlevnadsfråga. Men samtidigt är inte ”mer-av-samma” ett effektivt sätt att använda samhällliga resurser. För att skapa maximal nytta krävs att vi utvecklar formerna för planering. Nya vägar och järnvägar kan skapa möjligheter till mark- och fastighetsvärden och utvecklade stadskvaliteter. Men för att realisera dessa värden krävs ett förtroendefullt samarbete där infrastrukturplaneringen sker integrerat med planeringen för stads- och regionutveckling.



Foto: Leif Johansson/bildarkivet.se

# Samverkan och regionalt beroende

## Erfarenheter från utvecklingsplanering i Malmö och Lund

Malmö och Lund har drygt 400 000 invånare. Med 16 km mellan stadskärnorna är MalmöLund att betrakta som ett samlat storstadsområde. Städerna hyser tillsammans många regionala funktioner och fungerar som tillväxtmotorer i Skåne, Öresund och södra Sverige. Städerna har även en internationell attraktionskraft med koppling till framförallt utbildning, forskning och evenemang. Under 2000-talet har dessutom en djupare samspel utvecklats med framför allt Köpenhamn. Tillgängligheten till de tre städerna har stärkts genom Öresundsbron och Citytunneln. Företag och utbildnings- och kulturinstitutioner på båda sidor sundet har tillgång till, och är tillgängliga för, invånare som söker arbete, studier och som vill ta del av alla tre städernas samlade utbud.

Malmö och Lund utgör tillsammans med ett tiotal andra kommuner i sydvästra Skåne en funktionell region. I Malmö och Lund finns regionens största koncentration av arbetsplatser, studieplatser, kultur

och handel. Orter och landsbygd i omlandet erbjuder naturupplevelser och kompletterande boendemiljöer med goda pendlingsmöjligheter. Här finns även ett antal mindre städer och orter med ett varierat utbud. Sydvästra Skåne kännetecknas av en stor variation men också av stora sociala och ekonomiska skillnader. Här finns internationella och framgångsrika forskarmiljöer i Lund. Det finns också internationella miljöer i stadsdelar som exempelvis Rosengård i Malmö där många invånare har låg utbildning och svårigheter att komma in på arbetsmarknaden. Det finns även orter och stadsdelar med en homogen befolkning med svensk bakgrund. Regionen kännetecknas både av mångfald och dynamik men också av sociala problem och spänningar.

För Malmö och Lund innebär detta sammantaget att den regionala dimensionen blir allt viktigare för samhällsplaneringen. Under ett par decennier har den mellankommunala samverkan kring övergripande strategiska frågor varit svag i Sydvästra Skåne. Men sedan ett par år tillbaka har detta förändrats. En nysatsning har gjorts i det som numer kallas *MalmöLundregionen*, ett mellankommunalt samarbete där Malmö, Lund och nio andra sydvästsånska ingår. Malmö och Lund har dessutom fördjupat sin direkta samverkan i *MalmöLund-samarbetet*. I och med detta har Malmö och Lund också tagit på sig en ledarroll för mellankommunal samverkan i sydvästra Skåne.

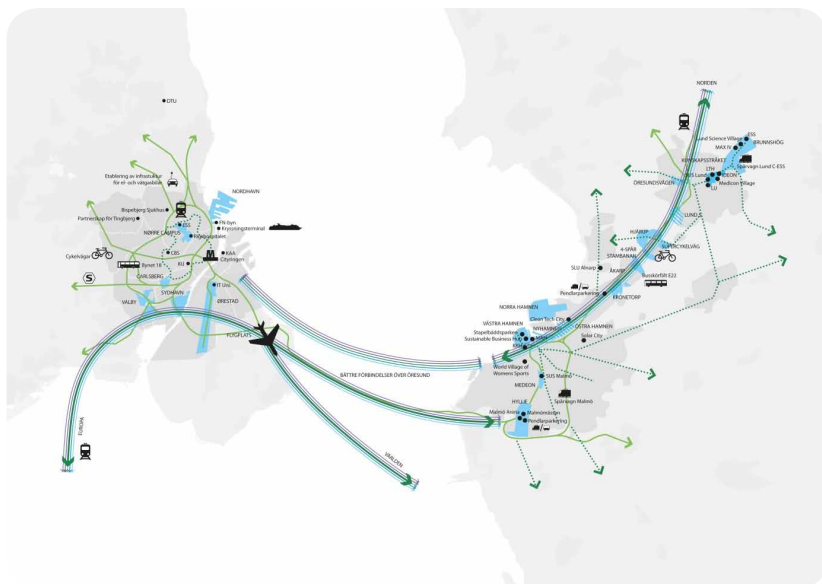
## **Storstadskärnorna integreras**

Sydvästra Skåne är i stark utveckling. Särskilt betydande har Malmös genomgripande omvandling från industristad till kunskapsstad varit genom satsningar på större evenemang, Västra Hamnen som exempel på hållbar stadsbyggnad samt tillkomsten av Malmö

Högskola. Malmö har samtidigt stora utmaningar kopplade till stadens sociala segregation. På senare tid har mycket uppmärksamhet riktats mot Lund i och med besluten att förlägga de stora forskningsanläggningarna ESS och Max IV där. Med satsningar på kunskap/innovation och hållbar stadsutveckling arbetar Malmö och Lund med alltmer likartade utvecklingsfrågor.

Den regionala integrationen har varit möjlig genom stora investeringar i infrastruktur. 2000-talet inleddes med en öppen Öresundsförbindelse. För sydvästra Skåne har den medfört en hög tillgänglighet till Köpenhamn och Kastrups flygplats. Tågtrafiken har fått en renässans i regionen och Öresundstågen som knyter ihop de större orterna i södra Sverige med Lund, Malmö och Köpenhamn fungerar som det gemensamma vardagsrummet i regionen. 2010-talet inleddes med att Citytunneln öppnade för tågtrafik. Med tätare avgångar och dygnet-runt-trafik mellan Köpenhamn, Malmö och Lund utgör områdena kring stationerna i de tre städerna de regionalt och internationellt mest välintegrerade. Citytunneln har gett mer än tidsvinst. För människorna i regionen har karaktären av sammanhängande storstad förstärkts.

På infrastruktursidan står utbyggnaden av södra Stambanan mellan Malmö och Lund och spårväg Lund C-ESS närmast på tur. Dessa innebär en större tyngd i storstadsintegrationen i hela stråket Köpenhamn-Malmö-Lund. Utvecklingen av ESS, Max IV och en forskningsintensiv och levande stadsdel i Brunnsberg i nordöstra Lund kan stärka hela regionen som en internationell ledande kunskapsregion. En ny fast förbindelse över södra Öresund och höghastighetståg som knyter städerna till andra storstadsregioner i norra Europa är möjliga framtida satsningar.

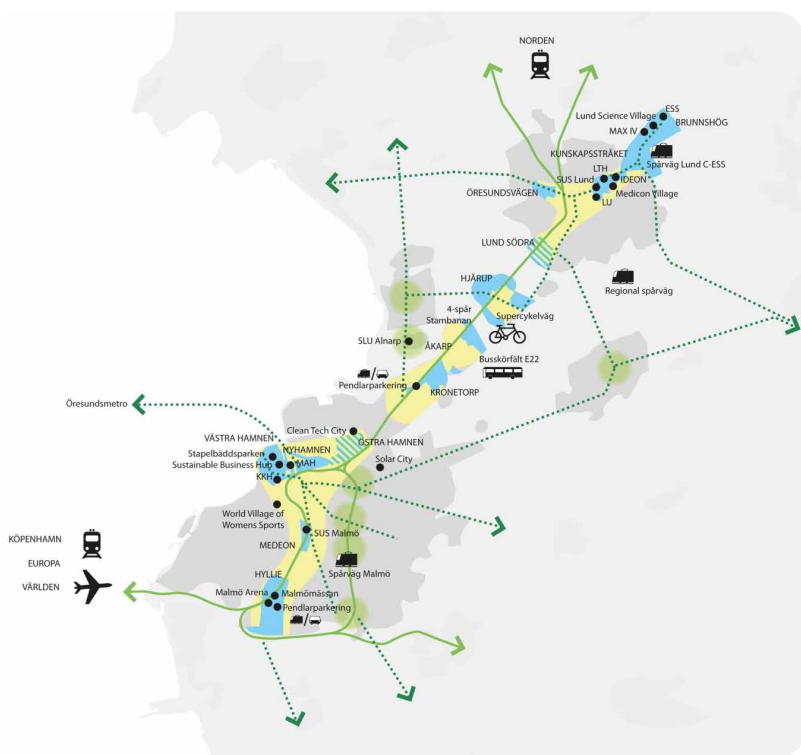


Köpenhamn, Malmö och Lund stärks som en integrerad storstadsmetropol i Öresundsregionen. Bild hämtad från remissutgåvan av Strukturbild MalmöLund – En konkretisering av MalmöLund-visionen för 2030.

Malmö och Lunds gemensamma roll som tillväxtmotor i regionen är en viktig bakgrund till att MalmöLund-samarbetet initierades. Vision och strategi för MalmöLund antogs av de två kommunstyrelserna våren 2012. Fördjupad samverkan pekas ut inom fyra profilområden: näringslivsutveckling, besöksnäring och evenemang, fysisk planering och infrastruktur samt utbildnings- och arbetsmarknadsfrågor. Genom att ha etablerat MalmöLund-samarbetet har kommunerna lagt grunden till att utveckla arbetssätt och planering utifrån MalmöLund som en funktionellt integrerad storstadsregion.



Inom profilområdet fysisk planering har en gemensam strukturbild tagits fram som en fysisk konkretisering av MalmöLund-visionen. Arbetet har även involverat grannkommunerna Burlöv, Lomma och Staffanstorp som ligger mellan Malmö och Lund. I strukturbilden undersöks vilken roll de olika orterna och stadsdelarna kan spela för att utveckla ett konkurrenskraftigt och hållbart storstadsområde. Den konkretiserade visionen illustreras av den flerkärniga ryggraden. Denna illustrerar i sin tur det starka regionala och internationella flöde av människor och idéer där noderna i järnvägsnätet utgör de regionala kärnorna, regionens gemensamma mötesplatser.



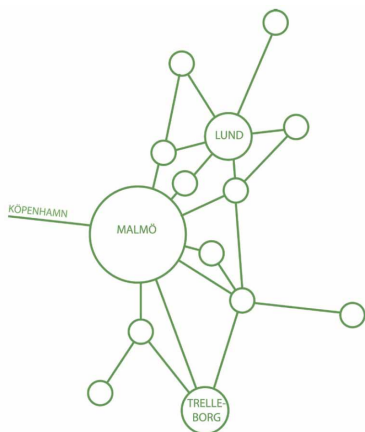
Den flerkärniga ryggraden i storstadsområdet MalmöLund. Bild hämtad från remissutgåvan av Strukturbild MalmöLund – En konkretisering av MalmöLund-visionen för 2030

I Strukturbild MalmöLund lyfts även lägen i kommunerna mellan Malmö och Lund som potentiella regionala kärnor. Detta uttrycker ett steg från en kommunuppdelad syn på rollfördelning till en syn på en rollfördelning mellan orter och stadsdelar i ett integrerat storstadsområde. Den flerkärniga ryggraden innebär ett gemensamt fysiskt stråk som alla fem kommuner kan förvalta och utveckla tillsammans, genom att stärka de fysiska kopplingarna och omhänderta och utveckla gränzonerna. Supercykelvägen som planeras mellan Malmö och Lund är ett exempel på ett projekt som kopplar samman städerna och orterna däremellan fysiskt och symboliskt.

Med Strukturbild MalmöLund har Malmö och Lund tagit ett steg mot en integrerad översiktlig planering, och även stärkt samarbetet mellan alla fem kommunerna i storstadsområdet.

## Relationen stad-omland blir allt viktigare

Sydvästra Skåne präglas av en flerkärnig Ortsstruktur. Vissa orter har vuxit fram med en blandad bebyggelse med boende, arbetsplatser och service medan andra har vuxit fram som pendlarorter med i huvudsak boendemiljöer. Lomma och Staffantorp är två exempel på orter där det på senare år har utvecklats en tätare centrumbebyggelse och där serviceutbudet har stärkts.



Den flerkärniga Ortsstrukturen i MalmöLundregionen. Bild hämtad från Översiktsplan för Malmö, ÖP 2012, planstrategi, utställningsförslag.

En allt mer sammankopplad region innebär att relationen stad-omland blir allt viktigare. Utmaningar finns kopplade till frågor som bostadsbrist, begränsad exploateringsbar mark, ökande transportbehov och problem med utsläpp från trafik samt sociala och ekonomiska skillnader och arbetslöshet. En regionalt sammanhållen fysisk samhällsplanering är av stor betydelse för att stödja en fortsatt tillväxt i regionen, samtidigt som den sociala och miljömässiga hållbarheten också stärks.

Malmö och Lund samarbetar med nio andra sydvästskånska kommuner, Burlöv, Eslöv, Höör, Kävlinge, Lomma, Staffanstorp, Svedala, Trelleborg och Vellinge i nätverket *MalmöLundregionen*. Sedan 2011 är inriktningen att vara ett samarbetsforum för strategiskt betydelsefulla utvecklingsfrågor. I handlingsprogrammet som antogs av kommunerna i januari 2012 pekas följande områden ut: fysisk planering och infrastruktur, arbetsmarknads- och utbildningsfrågor samt näringslivsfrågor. Inom fysisk planering och infrastruktur lyfts frågor som bostadsbyggande, bebyggelse i goda kollektivtrafiklägen och bevarande av högklassig jordbruksmark.

Strategier för en mer hållbar stadsutveckling kännetecknas av bebyggelsekoncentration till kollektivtrafiknära lägen samt förtätning och omvandling av befintlig stadsbygd snarare än exploatering i orternas yttre delar. För att Malmö och Lund ska kunna utvecklas i den riktningen är städerna beroende av att hela det regionala systemet utvecklas i en mer hållbar riktning. Inom ramen för samarbetet i MalmöLundregionen ska en gemensam strukturplan tas fram med uppgiften att skapa en gemensam framtidsbild och nå samsyn om prioriterade investeringar i infrastruktur och fysisk planering.

För Malmö och Lund är en samsyn med grannkommunerna om investeringar i en hållbar infrastruktur särskilt viktigt. Utsläpp från en ökad biltrafik är en begränsande faktor för städernas utveckling. Dessa trafikflöden har en regional dimension. För att städerna ska kunna växa inåt får inte utsläpp och buller från biltrafik ha för höga

nivåer. Nyttillskottet av bostäder och arbetsplatser behöver därför komma till i kollektivtrafiknära lägen. Malmö och Lund har all anledning att driva en sådan utveckling.

Sydvästra Skånes landskap präglas av en mycket högklassig jordbruksmark. Debatten om exploateringen av jordbruksmarken har intensifierats i samband med att Länsstyrelsen i Skåne år 2012 gick ut med en nollvision för exploatering samt att Jordbruksverket under 2013 har påbörjat en statlig utredning där kommunernas exploatering av jordbruksmark utvärderas och där en översyn av dagens regleringar och behovet av nya regler ses över. Utgångspunkten är jordbruksmarkens betydelse för den globala livsmedelsförsörjningen där konkurrens om mark och klimatförändringar innebär stora utmaningar. Kommunerna behöver med andra ord se till de regionala förutsättningarna när de föreslår exploatering av åkermark.

Det finns inte bara tuffa utmaningar för det strategiska mellankommunala samarbetet. Det finns även vinster med att etablera en samsyn kring utvecklingen av det flerkärniga ortssystemet i sydvästra Skåne. Orter utanför Malmö och Lund kan komplettera storstädernas kvaliteter. Det handlar då inte bara om boende utan även om exempelvis näringslivets utveckling. I takt med att regionen växer ökar trycket framförallt på storstädernas kärnor. Andra orter i regionen kan därför vara intressanta lägen för lokaliseringar för näringslivsgrenar, även personalintensiva, som söker urbana och regionalt integrerade miljöer men där priserna i de starkaste kärnorna är för höga. Detta illustrerar både en beroendekedja orterna emellan och en utvecklingspotential i det flerkärniga skånska ortssystemet. Med välintegrerade orter med kollektivtrafiken som ryggrad kan både invånare och företag ha en effektiv och hållbar tillgång till regionens samlade utbud. Ett bra kunskapsunderlag om detta med utgångspunkt i de skånska förutsättningarna finns i rapporten *Hur stärker vi Skånes regionala kärnor och tillväxtmotorer?* som har arbetats fram inom ramen för Region Skånes strukturbildsarbete. Här finns mycket att omsätta för de mellankommunala nätverken i sydvästra Skåne.

## Regionens sociala utmaningar och möjligheter

Sydvästra Skåne uppvisar dynamik och mångfald, men kännetecknas också av sociala utmaningar. Lund har en lång tradition inom forskning och utbildning på internationell nivå. Malmö har med sin öppenhet och tillåtande atmosfär attraherat många nya invånare, som har sökt sig till staden och stärkt ett rikt och mångfaldigt kulturliv. Men många Malmöbor har svårt att komma in på arbetsmarknaden och det gäller framförallt unga, lågutbildade och nya i landet. Den sociala segregationen förstärker dessa strukturella skillnader där brist på vägar in i arbetsmarknad och vidare studier kommit att prägla hela stadsdelar.

De som arbetar på de forskningsintensiva företagen och de som har svårast att komma in på arbetsmarknaden kan i viss mån beskrivas som regionens sociala ytterligheter. Gemensamt för dessa båda grupper är att integrationen med Köpenhamn har skapat nya möjligheter. AstraZeneca beslutade 2010 att lägga ner sin forskning i Lund. Men närheten till bioteknikklustret i Köpenhamn har inneburit nya jobb på pendlingsavstånd. För unga eller lågutbildade erbjuder Köpenhamn en stor arbetsmarknad inom exempelvis service med lägre ingångströsklar. Kastrup flygplats är Danmarks största arbetsplats och befinner sig bara 18 minuter med tåg från centrala Malmö. Unga från den svenska sidan sundet är idag ett dominerande inslag i arbetsstrykan på Kastrup. Det gäller även inne i Köpenhamn i till exempel butiker och caféer.

Integrationen med Köpenhamn visar hur en regionalisering kan stärka möjligheten till arbete för fler invånargrupper. Att möta utmaningar med en segregerad region kräver en samverkan på regional nivå i integrationsfrågor, arbetsmarknadsfrågor och bostadsplanering. Bostadsförsörjningsfrågan är särskilt angelägen i regionen. Att planera för ett blandat bostadsutbud med en variation av boendeformer och prisnivåer, tillsammans med en god regional tillgänglighet med gång, cykel och kollektivtrafik, stärker alla

grupperns möjlighet att kunna nå regionens utbud av arbete och utbildning. Malmös inriktning mot en förtätad och sammanvävd stad där spårväg ska koppla ihop stadsdelar och innerstad är en viktig del i det arbetet. För att lyckas i arbetet med integrerade regionala strukturer krävs att kommunerna har en gemensam bild av utmaningarna och en samsyn om prioriteringar och insatser.

## **Slutord**

Mot bakgrund av erfarenheterna från de inledande samarbetsinitiativen vill jag avslutningsvis lyfta tre faktorer som talar för att mellankommunala samarbeten är en framgångsrik modell för att hantera regionala frågor i sydvästra Skåne.

### **Mellankommunal samverkan stärker en lokal kunskapsbyggnad och en lokal förankring**

Bostadsbyggande, hållbart resande, infrastrukturprioriteringar, bebyggelse i goda kollektivtrafikhärläge, bevarande av högklassig jordbruksmark, tillväxt och näringslivsutveckling, integration och arbetsmarknad är alla frågor att hantera i ett mellankommunalt samarbete. Fler går att identifiera redan idag och av dessa kan flera aktualiseras än mer i framtiden, exempelvis hantering av klimatförändringarna. Att lyfta dessa frågor mellankommunalt innebär att kommunerna tillsammans dels kan identifiera de gemensamma vinsterna, dels identifiera hur det kan stärka de enskilda kommunerna. Då kan en samsyn nås om nödvändiga prioriteringar och insatser. Kunskap och medvetenhet om regionala samband och utvecklingspotential är avgörande. Genom att stärka kunskap om regionala samband i kommunerna kan även detta genomsyra arbetet lokalt. Därmed stärks även möjligheterna för en demokratisk förankring av regionala aspekter. Inom den fysiska samhällsplaneringen utgör arbetet med de kommunala översiktsplanerna viktiga fora för dialog med medborgare och

andra aktörer. Att hantera dessa komplexa frågeställningar i mellankommunal samverkan innebär stora utmaningar men är nödvändigt för ett framgångsrikt arbete i regionen.

**Medvetenhet om rollfördelningar och ömsesidiga beroenden**  
Tidigare har det funnits en oro att en integration över Öresund skulle innebära att Köpenhamn skulle ta kraften ur sydvästra Skåne. Erfarenheten av Öresundsintegrationen visar på det motsatta. En förändrad förutsättning idag är att det finns en inställning att mellankommunal samverkan är gynnsam för alla kommuner. Det visar de beslut som har tagits att satsa på samverkan, både i MalmöLundregionen och i MalmöLund-samarbetet. Avgörande är medvetenheten om storstädernas roll som motorer för hela regionens utveckling samt medvetenheten om att regionens övriga orter och landsbygd bidrar till en attraktiv region.

Malmö och Lund har tagit den nödvändiga ledarrollen i detta arbete i sydvästra Skåne. Historiskt sett har samarbete städerna emellan varit långt från självklart. Ett samlat MalmöLund är en förutsättning för ett framgångsrikt samarbete i MalmöLundregionen.

### **Nätverk för samverkan anpassas efter vilka frågor som är gemensamma**

Samarbeten mellan storstäderna fokuserar på vissa frågeställningar medan samarbeten mellan städerna och omlandet fokuserar på andra. Varje samarbete har sitt fokus. Med detta finns också en beredskap inför att förutsättningarna förändras i regionen.

Integrationen med Köpenhamn är en avgörande framgångsfaktor för sydvästra Skånes utveckling. Det är till hela regionens fördel att Köpenhamn och Malmö identifierar vilka gemensamma utmaningar städerna har och vad som krävs för att stärka dem, inte minst i den internationella konkurrensen. Med en fortsatt utveckling i regionen kan exempelvis ett samarbete mellan de större städerna längs Skånes västkust ha en relevans kopplat till forskning och utbildning, större

lokaliseringar, integrationsfrågor med mera. MalmöLundregionen utgör en viktig plattform i det sydvästra hörnet av Skåne. Med en fortsatt utveckling av samarbetena i alla fyra hörn i Skåne skapas förutsättning för en mellankommunal dialog i hela Skåne.

## Källor

Länsstyrelsen Skåne (2012) *Skånska åtgärder för miljömålen – Regionalt åtgärdsprogram miljö kvalitetsmålen 2012-2016.*

Malmö stad (2013) *Översiktsplan för Malmö, ÖP 2012, planstrategi, utställningsförslag.*

Malmö stad och Lunds kommun (2012) *MalmöLund – Slutrapport om vision och strategi för samarbetet mellan Malmö stad och Lunds kommun.*

Malmö stad och Lunds kommun (2013) *Strukturbild MalmöLund – En konkretisering av MalmöLund-visionen för 2030, samrådsunderlag.*

MalmöLundregionen (2012) *Handlingsprogram för MalmöLundregionen*

Regeringen, Landsbygdsdepartementet (2013) *Uppdrag att utvärdera tillämpningen av den lagstiftning som reglerar när jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar.*

Region Skåne, avdelningen för regional utveckling. (2012) *Hur stärker vi Skånes regionala kärnor och tillväxtmotorer?*







# Tio tankar om tillämpning

## Reflektioner om hur samhällsplaneringen kan bidra till en attraktiv region

Syftet med *Den Attraktiva Regionen* är att samhällsplaneringen i vid mening ska bidra till regional utveckling, miljöeffektiv rörlighet och social hållbarhet. Det är en hög ambition att påverka megatrender, som går i annan riktning – sedan lång tid. Antologin utgår från den svenska verkligheten. Lyfter vi blicken ytterligare finns exempel som visar att även megatrender kan fås att vika av. Det handlar om att *parallellt* stärka en regional ekonomi och infrastruktur genom samhällsplanering, utveckla en regional politisk struktur som speglar och ger beslutskraft för den funktionella regionen och i högsta grad om att bygga en regional gemenskap och identitet. Så långt sträcker sig inte syftet med denna skrift. Den lyfter den första frågan som en del i en omställning av samhället mot långsiktig hållbarhet.

Attraktivitet är ett av nyckelorden. Antologins författare har medverkat med olika svar på vad det innebär. Genom direkta råd om insatser genom offentlig planering eller indirekt genom reflektion

över vad som egentligen kan vara problemet. Det senare är inte minst viktigt, att handla som vi gjort hittills har inte brutit några negativa trender annat än i undantagsfall. För det krävs mer av kraftsamling som leder till beslut där olika parter insatser tillsammans gör skillnad. Och för det krävs att fler parter för en dialog *på djupet* om målbilder – där varje part utifrån dem kan bidra till att de förverkligas.

Här följer tankar om tillämpningen av antologins bidrag. Jag står själv för slutsatserna. Syftet är inte att ge färdiga verktyg till ett mer innovativt regionalt utvecklingsarbete. Men varje fråga bör vändas och vridas på för att öppna nya åtgärdsstrategier.

## Om målbilder

Målstyrning tillämpas i all komplex offentlig verksamhet. Regionala utvecklingsprogram, översiktsplaner, åtgärdsvalsstudier etc. inleds med visioner eller övergripande mål. Men effekterna av målstyrning motsvarar långt ifrån alltid syftet. Om målbilder formuleras på ett mycket allmänt plan – kanske retoriskt elegant – kan innebörden bli svårfångad. Ofta döljer de då intressekonflikter och skilda tankefigurer (se Suneson). Det blir särskilt tydligt då olika parter med olika roller och ansvar ska tillämpa dem.

Målbildsarbete är med andra ord en process som ska få alla berörda att förstå och handla utifrån en gemensam uppfattning om färdriktningen – samma mentala karta.

Ska målbilden verkligen vägleda det fortsatta arbetet, krävs svar på bland annat följande frågor:

- vad är problemet?
- vad bidrar till problemets omfattning? (omvärldsspaning)
- vem och vad bidrar till det och vem kan bidra till att lösa det? (med- och motkrafter)
- vem har störst förutsättningar att legitimt driva processen? (mandatet)

Idag finns starka och levande målbilder för hur större städer (läs regionens centralort) ska utvecklas. Bilder som beskriver stadsliv, puls och tillväxt i kunskapsorienterade verksamheter. Men *Den Attraktiva Regionen* behandlar hela regionen med såväl centralort som små orter och landsbygd. För de senare saknas starka vägledande målbilder som är särskilt viktiga om samspelet bebyggelseutveckling/ transportsystem ska nå fram till nya och kreativa åtgärder.

## **Om strategisk planering – att gå från ord till handling**

De flesta övergripande dokument för regional utveckling behandlar strategier för det fortsatta arbetet. Ofta kan strategisk då översättas med långsiktig i detta sammanhang. Med utgångspunkt i forskningen är framgångsrik strategisk planering en process som syftar till att få saker och ting gjorda. Det strategiska ligger i att kunna se mönster och trender och finna möjligheter till påverkan. En påverkan som bara kan åstadkommas genom ett samlat agerande från olika parter. Strategisk planering måste då vara aktörsinriktad, eftersom dess genomförandefokus kräver allianser – som i sin tur måste vara långsiktigt stabila och trovärdiga.

Dessa allianser kan bara utvecklas om 'rätt' frågor ingår i planeringsprocessen. Med rätt frågor menar vi här att varje medverkande part lyft in frågor som de själva anser viktiga för sin utveckling. Slutresultatet blir att alla parter bidrar med något till helheten samtidigt som de kan acceptera att vissa prioriteringar går dem förbi. Det som Cars beskriver som värdeskapande förhandlingar. Strategisk planering är med andra ord både långsiktig och kortsiktig, samtidigt. Utmaningen ligger i att kunna kombinera långsiktiga målbilder kring hållbarhet och attraktivitet med kortsiktiga och konkreta åtgärder i bebyggelsestrukturen, trafiksystemet och inom offentligt finansierad service (se nedan).

## Om relationer mellan orter i region

I en attraktiv funktionell region är arbetstillfällena, service, varuutbud etc. tillgängliga för dess invånare (Pettersson). Attraktiviteten är kopplad till möjligheter att nå olika funktioner nödvändiga för vardagslivet. Vi kan kalla det regionens ortssystem. Ju tätare orterna är sammanlänkade genom transportsystemet, och ju fler som har nära till olika förflyttningmöjligheter genom bebyggelsemönstret, desto bättre tjänar det sina medborgare. Kvarboende underlättas även om det kräver pendling. Nya företag har en god 'hemmamarknad'. Samtidigt sker denna integration närmast undantagslöst genom att de tillgängliga funktionerna mer och mer samlas i centralorten. Vi får en uppdelning i alltmer diversifierade städer och alltmer renodlad 'sovbygd'. Utvecklingsmönster av detta slag leder till ökade inomregionala skillnader. "Tillväxt i centralorten drar hela regionen framåt!" är en sanning som således kan ifrågasättas (Syssner). Är den ödesbestämd?

Förändring, tillägg och omvandling sker till viss del efter kollektiva överväganden (planering) men också genom enskilda val och beslut av företag och enskilda personer. Alternativa strategier behöver behandla vilka åtgärdsmonster som *motverkar* respektive *förstärker* en önskvärd utveckling. En central fråga är vad som kan åstadkommas med offentliga insatser och vilka incitament det ger företag och människor. Åtgärder som förstärker infrastrukturen i riktning mot centralorten gynnas av sättet att beräkna samhällsekonomisk nytta: om åtgärden innebär att ett kapacitetsproblem försvinner ger beräkningarna signal om större samhällsnytta medan en förbättring som stärker flerkärnighet är sällan lika 'lönsam'. Likaså kan en strategi som allokera samhällsservice i olika orter, som därmed får komplementära funktioner i stället för att stärka ensidiga beroenden, vara intressant. Den kan skapa robustare utvecklingsförutsättningar. Men då måste de verksamhetsansvariga – som ser en koncentrationen till centralorten

som den självklart kostnadseffektiva åtgärden – också engageras och kunna ifrågasätta sina förgivettagna utgångspunkter i det regionala utvecklingsprojektet.

Utvecklingsstrategier innehåller med andra ord flera aktiva aktörer än de som vanligtvis deltar i regionala utvecklingsprojekt. Westlund pekar på att benchmarking samt lärande och kompetensutvecklingsprojekt som stärker det sociala kapitalet också kan göra skillnad.

Utan en strategisk bredd riskera självuppfyllande utvecklingsmönster att förstärkas genom upprepning av samma åtgärder som hittills.

## **Om bebyggelseutvecklingens roll**

Bebyggelseutvecklingen har under åtskilliga decennier handlat om utspridning. Utspridd fritidsbebyggelse, externetableringar, strandnära men inte kommunikationsnära boende tillkommer fortfarande, men förtätningen av större orter och städer är tydlig (Pettersson). För mindre kommuner kan detta innebära en smärtsam omprövning av sina utvecklingsstrategier.

Tillgänglighetens betydelse ökar. Möjligheterna att bygga utanför tydligt tillgängliga lägen är mycket begränsad. Ovedersägliga fakta talar för det och belyses av flera bidrag i antologin. Är tillgängligheten helt bilberoende ökar sårbarheten och byggkostnaderna överstiger där ofta marknadspriserna på orten (Tobins  $Q^*$ ). Möjligheterna att vara 'attraktiv' med dessa förutsättningar är särdeles begränsade.

---

\*Tobins  $Q$  är kvoten mellan marknadspris och produktionskostnad. Den måste vara större 1 för att marknad ska ha incitament att bygga nytt.

En huvudfråga i regionala utvecklingsstrategier som innefattar mindre orter och kommuner handlar med andra ord om hur ett framtida rörelsemönster kan bli robust för såväl män som kvinnor, särskilt äldre och ungdomar utan egen bil. Mycket talar för att det endast kan ske i tillgängliga lägen. Det kan leda till svåra val och prioriteringar.

## Om regional kollektivtrafik

Erfarenheterna av de senaste decenniernas utveckling visar att nya eller förbättrade spårburna förbindelser dels ökat andelen kollektivresande, dels gynnat utvecklingen på de orter som fått ny tillgänglighet. Dessa samband har drivit på kraven på ökade järnvägsinvesteringar och också på utvecklingen av regionaltågssystem. En central förklaring till detta är att tillgängligheten är förutsägbar – lagt spår ligger. Val av en bostad eller verksamhetslokal i anslutning till en spårförbindelse är tryggare, platsens attraktivitet ökar, fastighetsvärdena stiger och nyproduktion kan bli möjlig (Tobins  $Q > 1$ ). Kollektivtrafiken blir strukturerande (Leufstadius) och bebyggelsemönstret mer långsiktigt hållbart.

Kan dessa erfarenheter överföras till övrig kollektivtrafik? Den viktiga förutsägbarheten följer ju inte på samma sätt för bussystem som för spårburna system. Mycket få exempel – utanför större tätorter (BRT-system) – finns som kan ge vägledning. Här behöver utvecklingsarbetet fokusera på att hitta nya koncept. I pendlingsstarka stråk kan en 'förutsägbarhet' förstärkas om hållplatser blir mer än blåsiga stolpar längs vägen. Omsorgsfullt utformade 'busstationer' med god GC-anslutning kan vara ett medel. Särskilt vid stationer i de mindre tätorterna kan en samlokalisering av samhällsservice och busstation visa på en trovärdig förbindelse och ge den mindre orten en centrumfunktion både praktiskt och symboliskt. Med utvecklad pendeltågstrafik följer frågor kring regionbusstrafikens utformning. I vilken utsträckning som den blir matartrafik till stationer längs



banorna respektive i vilken utsträckning den fortsätter att vara uppbyggd för direktpendling till centralorten har stor betydelse för de mindre orternas attraktivitet och utveckling.

I regiondelar utanför ortssystemet och utanför starka stråk är bilberoendet i praktiken totalt. Vad som kan skapas för att invånare i dessa delar ska ha åtminstone reservmöjligheter för sin förflyttning är också en fråga att beakta när det gäller att utveckla en attraktiv region.

Orters långsiktiga tillgänglighet och möjligheter att förbättra den är centrala. Trovärdig tillgänglighet skapar ekonomiska förutsättningar för bebyggelseutveckling. Den är strategisk för val av konkreta åtgärder både för kvarboende, inflyttning, trafikering och infrastrukturåtgärder.

## **Om varustransporter och godstrafikens betydelse**

I tankefigurer kring regionförstoringen är arbetspendling central, liksom ambitioner att skapa välfungerande regionalstågssystem. Under årtionden framåt kommer järnvägskapaciteten inte att räcka för en tät regionalstågstrafik. Mycket av diskussionen rör prioritet mellan interregional och regional tågtrafik. Den skymmer ofta att godstrafiken på järnväg redan har så stora problem med framkomlighet och tidshållning att transporterna tvingas över på väg – trots att järnvägstransporter både är miljömässigt motiverade och i många fall väl så konkurrenskraftiga.

Erfarenheter från varudistributionsutredningar visar att såväl näringsliv som distributörer haft mycket litet kontakt med kommunala och regionala organ kring behov och åtgärder och att kontakterna under utredningsarbetet uppfattats mycket positivt av de berörda. Att lära känna företagen och hur deras transportbehov ser ut är därför en viktig del i arbetet att skapa en attraktiv region (Glassell).

## Om platsbundna värden

En Orts attraktivitet – visar flera av bidragen – är beroende på dess 'uppkoppling' till regionen i övrigt. Men också andra faktorer är viktiga – främst lyfts platsbundna värden fram (Westlund, Pettersson). Det kan röra utförsäkning, bad, kulturverksamheter, väl utbyggda anläggningar mm. Värden som kan göra orten till målpunkt för inpendling och besökare. Många utvecklingsprogram tar upp kultur- och naturvärden som sådana faktorer. Förväntningarna att dessa värden ska skapa utveckling är ofta högt ställda i programmen, men åtgärder för att tillgängliggöra värdena är ofta inte preciserade. Förbättringar i vägsystem innebär ofta att vägar dras förbi istället för till platsen ifråga. Platsbundna värden kräver ofta kombinationer av åtgärder som rör både transportsystemet och samhällsplaneringen.

## Om konkurrens och samverkan

Att skapa en mer attraktiv region är en fråga om att samverka för att utnyttja regionens olika styrkor – orter och platser kan komplettera varandra. Men det finns också en konkurrens mellan orter. Erfarenheter av exempelvis externetableringar är att konkurrensen mellan kommuner gör att exploatören ifråga med största sannolikhet hittar en villig kommun – även om läget är tveksamt i ett regionalt perspektiv.

När samverkar parterna och när konkurrerar de? En trovärdig strategi bör vara tydlig med båda dessa aspekter. I annat fall blir den verkningslös när 'verkligheten' gör sig påmind.

## Om vem som har ansvaret att driva utvecklingen

Konkurrens och samverkan ser olika ut ur ett kommunalt, regionalt och naturligen även i ett nationellt perspektiv. Inte sällan leder detta till att det regionala perspektivet blir vagt då såväl stat som kommun har större resurser och legal makt att driva sin linje. Ett självcentrerat användande av planmonopolet är ett exempel (Cars). Om utvecklingsarbetet ska fungera måste rollfördelningen klaras ut. Idealt är regional utvecklingspolitik framsprungen ur en dialog mellan kommunföreträdare och regionföreträdare som skapar ett legitimt företräderskap i förhandlingar och samspel med staten.

En framgångsfaktor är erfarenhetsvis att identifiera respektive parts nyckelfrågor för det fortsatta arbetet – att identifiera en förhandlingszon. Det innebär att deltagande parterna lyfter fram egna nyttor att driva i förhandlingen. Men dessa måste balanseras mot andras, vilket betyder att deltagarna måste ta och ge. Det gäller att identifiera de frågor där alla är beredda till detta och utesluta frågor som vissa parter inte kan kompromissa om.

En fokuserad utvecklingsstrategi för en funktionell region bygger på *lokalt* viktiga frågor satta i sitt regionala sammanhang och prioriterade utifrån *regional nytta* kopplade till regionens näringslivsförutsättningar och rumsliga egenskaper.

## Om mångfald i arbetet

En av planeringens framgångsfaktorer är att tankefigurer samtidigt delas av många aktörer i komplexa processer. Tankefigurer minskar – med ett uttryck från den ekonomiska vetenskapen – de transaktionskostnader som ligger i allt samagerande.

Men för regional utveckling finns inga generella lösningar ('one size fits all') eftersom de samtidigt innehåller framtidens 'vita fläckar', alltså idag okända problem vars omfattning blir större ju större genomslag en viss tillämpning fått. Attraktivitet ligger inte i att allt regionalt utvecklingsarbete resulterar i likartade strategier oavsett vilken region det handlar om. Kunskapssamhället ser olika ut beroende på lokalt socialt kapital och platsbundna värden.

Det är planeringsprocessens uppgift att identifiera den unika kombinationen av förutsättningar som kan leda till lämpliga strategier i varje region. Den tankefigur som Den Attraktiva Regionen vill lyfta handlar om en tydlig gemensam syn på vad processen ska uppnå i respektive skede. Tre villkor framstår som nödvändiga:

1. Ett tillräckligt djupt och konkret målbildsarbete
2. Värdeskapande förhandlingar mellan aktiva parter som alla är beredda att bidra till genomförandet
3. Beslut som är långsiktigt stabila och trovärdiga även utanför kretsen av beslutsfattare





**Carl-Johan Engström**, gästprofessor i regional och urban utveckling vid KTH. Dessförinnan var han i femton år planeringsdirektör i Uppsala. Han har varit med att bilda Boverket och där varit ansvarig för översiktlig planering och naturresurshushållning. Parallellt var han adjungerad professor först vid Chalmers och sedan vid KTH.



**Lars Pettersson** är Ekon. Dr i nationalekonomi och arbetar som forskare vid Internationella Handelshögskolan i Jönköping. Hans forskning är inriktad på urban och regional ekonomi. Han har också varit anställd som analytiker vid Landsbygdsavdelningen vid Jordbruksverket. Kopplingen mellan stad och land, mellan glesa och täta ekonomiska miljöer och hur geografiska förhållanden påverkar drivkrafter för tillväxt dominerar de arbeten som han sysslat med de senaste tio åren.



**Josefina Syssner** är Fil. Dr i kulturgeografi, forskare och föreståndare för Centrum för kommunstrategiska studier vid Linköpings universitet. Hennes forskning har behandlat lokal och regional utveckling ur ett styrnings- och demokratiperspektiv. Hon har ett särskilt intresse för visioner och utvecklingsideal, och dessas plats i lokal och regional styrning.



**Hans Westlund** är Fil. Dr i ekonomisk historia och professor i regional planering vid KTH samt professor i entreprenörskap vid Internationella Handelshögskolan i Jönköping. Han har forskat om socialt kapital, entreprenörskap och innovationer och är publicerad på internationella förlag. Han har varit gästprofessor vid Tokyo University och samarbetar nu med Institute of Strategic Development Analysis i Ljubljana, Slovenien.



**Joachim Glassell** har en M.A. inom statskunskap. Han är ansvarig för transport, logistik och tull inom svensk Svensk Handel samt styrelseledamot i Näringslivets Transportråd. Han har tidigare varit politiskt sakkunnig inom Socialdepartementet och politisk handläggare inom Moderata Samlingspartiet.

**Torbjörn Suneson** är landskapsarkitekt. Han är chef för Trafikverkets verksamhetsområde Samhälle och var tidigare chef för Strategisk utveckling. Han har varit professor i landskapsarkitektur och prefekt för institutionen för landskapsplanering vid Sveriges lantbruksuniversitet i Uppsala.



**Göran Cars** är Fil. Dr och professor i samhällsplanering vid KTH. Han är också huvudansvarig för stadsflytten i Kiruna sedan 2012. Han är en flitig deltagare i diskussionen om planering som kolumnist och författare.



**Helena Leufstadius** är expertkonsult inom kollektivtrafik på Sweco och projektledare för arbetet med färdplanen för "Kollektivtrafikens roll i en hållbar samhällsutveckling".



**Kristina Zakrisson** är kommunalråd (S) och kommunstyrelsens ordförande i Kiruna kommun sedan 2011. Hon har haft otaliga uppdrag i kommunen sedan 1987.




**Anders Lundgren** är kommunstrateg och arbetar med kommunikationer och tillväxtfrågor vid Kirunas kommunkontor.



**Johan Lindström**, kulturgeograf utbildad vid Lunds universitet och Malmö högskola. Han är anställd som samhällsplanerare på stadsbyggnadskontoret i Lund och arbetar med översiktsplanering och regionala översiktsplanefrågor i de mellankommunala nätverken MalmöLund och MalmöLundregionen.





Den attraktiva regionen är ett treårigt utvecklingsprojekt med syfte att utveckla en samhällsplanering där transportsystemet bidrar till regional utveckling, miljöeffektiv rörlighet och social hållbarhet. Projektet fokuserar på ett förbättrat samspel mellan de olika parterna i planeringsprocessen, för att hitta effektiva åtgärder.

Detta dokument är skapat inom ramen för Den attraktiva regionen – ett samarbete mellan:

