

Samverkan kring regionförstoring



Redovisning av ett regeringsuppdrag

Samverkan kring regionförstoring

Redovisning av ett regeringsuppdrag

SIKA Rapport är SIKA:s publikationsserie för utredningar och analyser. Hittills under 2007 har följande rapporter i serien SIKA Rapport publicerats:

2007:1 Samverkan kring regionförstoring

ISSN 1402-6651

Statens institut för kommunikationsanalys, SIKA

Telefon: 08-506 206 00, fax: 08-506 206 10

E-post: sika@sika-institute.se

Webbadress: www.sika-institute.se

Förord

Denna rapport redovisar resultaten från det pilotprojekt där ett flertal myndigheter fått i uppdrag att samverka kring sektorsövergripande regionförstoring för ökad tillväxt och sysselsättning.

Rapporten är en gemensam skrivelse och de myndigheter som medverkat i arbetet är Verket för näringslivsutveckling (Nutek), Boverket, Banverket, Rikstrafiken, Luftfartstyrelsen, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Vägverket, Post- och telestyrelsen, Verket för förvaltningsutveckling (Verva), Glesbygdsverket, Hållbarhetsrådet, Arbetslivsinstitutet samt länsstyrelserna. SIKAs roll har varit att koordinera projektet.

Myndigheterna har undersökt vilka möjligheter och hinder som finns för en förbättrad sektorsöverskridande samordning av processer mellan myndigheter. En förbättrad organisation där den vertikala styrningen kompletteras med en horisontell styrning skulle bidra till en mer effektiv användning av de statliga resurserna och därigenom skapa bättre förutsättningar för ökad konkurrenskraft och tillväxt i Sveriges regioner. Synergieffekter av att samverka mellan olika politikområden bör eftersträvas.

Arbetet med uppdraget har skett kring fyra fallstudier som visar olika typer av regionförstorande åtgärder. Fallstudierna har medvetet valts ut för att ge en bred beskrivning av den horisontella processen regionförstoring. De fyra fallstudierna utgör självständiga publikationer inom ramen för uppdraget. Föreliggande rapport innehåller en sammanfattning av fallstudierna och en presentation av slutsatserna från arbetet.

Resultaten och slutsatserna har diskuterats inom arbetsgruppen och även presenterats i en referensgrupp med ett stort antal representanter från berörda myndigheter. De myndigheter som samverkat i uppdraget står bakom rapportens slutsatser i sina huvudsakliga delar. Christina Kvarnström, Dimitrios Tsatsas och Backa Fredrik Brandt vid SIKAs har i denna ordning varit projektledare. Rapportförfattare har varit Backa Fredrik Brandt från SIKAs.

Stockholm i februari 2007

Kjell Dahlström

Generaldirektör

Innehåll

SAMMANFATTNING	7
1 UPPDRAGET	11
1.1 Syfte och beskrivning av uppdraget.....	11
1.2 Regionförstoring.....	11
1.3 Kommentarer om planeringssystemen.....	13
1.4 ”Stuprör” och ”hängrännor”.....	14
2 GENOMFÖRANDET	17
2.1 Fallstudier.....	17
3 SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	31
3.1 Hinder och möjligheter med sektorsövergripande arbetsätt	31
3.2 Planeringsförslag avseende myndighetsgemensamma insatser.....	32
3.3 Inventering av resurser och kompetenser.....	35
3.4 Indikatorer för regionförstoringseffekter	37
4 REFERENSER	41

Sammanfattning

SIKA har fått i uppdrag av regeringen att koordinera ett pilotprojekt om myndighetssamverkan kring sektorsövergripande regionförstoring för ökad tillväxt och sysselsättning. Syftet med uppdraget är att förstärka samordningen av vissa insatser inom några politikområden av strategisk betydelse för hållbar regionförstoring. En ökad samordning av processer som sträcker sig över myndighetsgränser bidrar till en mer effektiv användning av statliga resurser vilket i sin tur förväntas leda till ökad konkurrenskraft och högre tillväxt i Sveriges regioner.

Regionförstoring uppnås då en lokal arbetsmarknadsregion (LA-region) knyter till sig en eller flera kommuner till en vidgad arbetsmarknad genom ökad arbetspendling över kommungränser. Arbetspendling över kommungränser och därmed regionförstoring är ingen ny företeelse; sedan år 1970 har antalet LA-regioner minskat från 187 till 85 stycken. Förutom regionförstoring omfattar uppdraget även förstärkning av transportstruktur och transporter inom redan existerande LA-regioner. I många fall kan det vara mer samhällsekonomiskt lönsamt att förbättra funktionen hos redan existerande regioner än att inlemma någon ytterligare tätort genom stora infrastrukturinvesteringar.

Planeringen av infrastruktur sker på flera nivåer. På den nationella nivån styrs planering och utbyggnad av infrastruktur dels genom lagar och förordningar, dels riktlinjer och mål för olika politikområden samt genom de investeringsmedel som anvisas. På den regionala nivån bedrivs arbetet med framtagande av länstransportplaner och regionala utvecklingsprogram. På den kommunala nivån sker planeringen genom översiktsplanen, som med sin helhetssyn på utveckling och struktur i kommunen är ett viktigt underlag för infrastrukturplaneringen.

Arbetet med uppdraget har bedrivits i form av fyra fallstudier som samtliga genomfördes i processer med flera aktiva myndigheter och där den horisontella samordningen – eller bristen på samordning – dokumenterats och analyserats. Följande fallstudier ingick:

1. Erfarenheter av Öresundsbron planering, syften och effekter i ett regionförstoringsperspektiv
2. Trafikslagsövergripande systemanalys i Bergslagen
3. Effekter av interregional implementering av resekorstandard ur ett regionförstoringsperspektiv
4. Etablering av företagshotell och ökade incitament för distansarbete i ett virtuellt regionförstoringsperspektiv

Fallstudierna är medvetet utvalda för att genom sina olika karaktärer belysa möjligheterna till regionförstoring ur ett brett perspektiv. Öresundsbron har varit i bruk under ett antal år, vilket betyder att det finns realiserade effekter att iakttas. Bron utgör i högsta grad exempel på fysisk infrastruktur och Öresundsregionen är

också ett tätbefolkat område, till skillnad från Bergslagen. I Bergslagsstudien har ett idéförslag om samverkan mellan trafikslagen tagits fram, där framför allt befintlig infrastruktur utnyttjas på bästa sätt. Resekortsstandarder skiljer ut sig genom att ha låg grad av fysisk infrastruktur, medan företagshotell och distansarbete belyser virtuell regionförstoring utan krav på persontransporter. Fallstudierna beskriver hinder och möjligheter för förbättrad samverkan inom respektive område, vilka konsekvenserna blir på regionförstoringen, vilka målkonflikter som finns och vad man tror om utsikterna i framtiden. Rapporten sammanfattar dessa fallstudier och redovisar i enlighet med uppdraget en inventering av vilka resurser och kompetenser med betydelse för processen som finns inom respektive myndighet. Den samlar också erfarenheterna kring vilka hinder och möjligheter som finns med det sektorsövergripande arbetssättet. Dessutom ger rapporten planeringsförslag avseende myndighetsgemensamma insatser och föreslår även lämpliga indikatorer som kan användas för regionförstoringseffekterna.

De viktigaste lärdomarna från arbetet med uppdraget har varit följande:

- Vid sidan av kommunikationsförbättrande åtgärder kan även åtgärder inom andra områden stimulera en ökad rörlighet och därmed öka värdet av såväl befintlig som ny infrastruktur.
- Det finns ett behov av att förbättra samordningen dels mellan trafikslagen och dels mellan planeringsnivåerna inom kommunikationssektorn. Det behövs också en förbättrad samordning mellan kommunikationssektorn och övriga samhällssektorer.
- Arbetet med fallstudierna har resulterat i en rad förslag till att vidareutveckla de regionala utvecklingsprogrammen som instrument för samverkan mellan lokal, regional och nationell planering.
- Förbättrad sektorssamverkan kan åstadkommas genom gemensamma analyser och kunskapsunderlag. Det är viktigt att analysera samtliga dimensioner av hållbarhet för att nå fram till en hållbar regionförstoring.
- Denna typ av sektorsövergripande regeringsuppdrag måste ges bättre förutsättningar och då främst med avseende på tillgänglig tid för genomförande. En genomförandetid på 2-3 år är att föredra.
- Samordning försvåras av oklarheter kring vem som ska hantera uppkomna målkonflikter. Inom departementen är uppfattningen att det är sektorsorganen som har den kunskap som krävs för att göra avvägningarna, medan sektorsorganen å sin sida saknar den politiska ledningen. En möjlig lösning vore att tillföra departementen mer resurser för att hantera dessa målkonflikter.
- Förmågan till samverkan uppfattas ofta fungera bättre på den regionala nivån än den nationella. En trolig förklaring är att den högre konkretiseringsgraden skapar motivation på den regionala nivån.

- Arbetet med att utveckla förslag till indikatorer för regionförstorings-effekter har på grund av tidsbrist begränsats till förslag som kan belysa regionförstoringsens tillväxtpotential och bättre fungerande LA-regioner. Detta arbete behöver vidareutvecklas.

Det finns en rad frågor där myndigheterna ser ett behov av ett fortsatt gemensamt utvecklingsarbete i syfte att göra samordningen och planeringen smidigare:

- Hur kan antalet mål minskas?
- På vilket sätt kan analysverktygen utvecklas för att underlätta avvägningen mellan olika mål?
- Hur kan de långa ledtiderna för planering och genomförande av infrastrukturprojekt förkortas?
- Hur ser skillnaderna ut mellan regionala och nationella prioriteringar?
- Hur kan den regionala utvecklingsplaneringen bättre synkroniseras med planeringen av transportsystemets utveckling
- Hur kan samordningen mellan kommunal översiktsplanering och regional utvecklingsplanering stärkas?

1 Uppdraget

1.1 Syfte och beskrivning av uppdraget

SIKA har fått i uppdrag att koordinera ett pilotprojekt om myndighetssamverkan kring sektorsövergripande regionförstoring för ökad tillväxt och sysselsättning (Regeringsbeslut 2006-04-06 N2006/2712/RUT) för att förstärka samordningen av vissa insatser inom några politikområden med strategisk betydelse för hållbar regionförstoring i alla delar av landet. Genom ökad samordning av processer som sträcker sig över myndighetsgränser syftar sektorssamordningen till en mer effektiv användning av statliga resurser, vilket i sin tur antas bidra till ökad konkurrenskraft och högre tillväxt i Sveriges regioner. Enligt regeringen är ett problem med den nuvarande ordningen att den inte bidrar till en naturlig samordning i viktiga frågor och därför riskerar försvåra en mer sammanhållen förvaltning med ökad myndighetssamverkan. I nuläget är myndigheterna ofta verksamma i samma process som sträcker sig över sektorsgränser, men de enskilda myndigheterna styr sin del av processen utan att ansvara för helheten.

Regionförstoring utgör ett exempel på en process som sträcker sig över sektorsgränser. Uppdraget fokuserar på samordning mellan myndigheter och organisationer för att åstadkomma den effektivaste användningen av samhällets resurser. Uppdraget skall redovisa följande:

- Inventering av resurser och kompetenser inom respektive myndighet med betydelse för processen
- Hinder och möjligheter med arbetssättet
- Planeringsförslag avseende myndighetsgemensamma insatser
- Indikatorer för regionförstoringseffekter

Denna rapport utgör slutredovisningen av uppdraget. Den bygger på material från fyra fallstudier som tagits fram inom ramen för uppdraget. Dessa fallstudier utgör självständiga arbetsrapporter. Rapporten inleds med några avsnitt som behandlar regionförstoring, planeringssystem samt ”stuprör” och ”hängrännor”. Avsnitten utgör en slags bakgrund till projektet och där definieras viktiga begrepp. Därefter följer sammanfattningar av fallstudierna och avslutningsvis slutsatser och rekommendationer.

1.2 Regionförstoring

Traditionellt brukar regionförstoring definieras som den process som består i att tidigare separata lokala arbetsmarknadsregioner¹ (LA-regioner) knyts ihop till en

¹ SCB:s definition på en lokal arbetsmarknad använder den administrativa enheten kommun som minsta byggsten, och utgår från arbetspendling över kommungräns när de funktionella regionerna

ny och större region genom ökad arbetspendling (Nutek, R 2001:7). Ett statistiskt mått på regionförstoring är minskningen av antalet LA-regioner över tid (Tabell 1). Antalet LA-regioner har sedan 1970 minskat från 187 till 85 stycken. Ett viktigt påpekande är dock att antalet LA-regioner varierar mellan olika befolkningsgrupper. Höginkomsttagare och högutbildade pendlar i större utsträckning över längre avstånd och har därmed färre LA-regioner. Det finns även tydliga skillnader mellan könen, antalet LA-regioner för män är betydligt färre än för kvinnor. Dessutom använder kvinnor i större utsträckning kollektivtrafik, medan män i högre grad använder egen bil.

Tabell 1. Antal LA-regioner uppdelade på kön. Källa: SCB

<i>År</i>	<i>Män</i>	<i>Kvinnor</i>	<i>Totalt</i>	<i>Differens</i>
1970	176	203	187	27
1980	127	153	139	26
1986	107	139	122	32
1990	96	129	112	33
1994	93	124	110	31
1998	85	112	100	27
1999	79	107	92	28
2000	79	108	90	29
2001	74	106	88	32
2002	69	106	86	37
2003	70	104	87	34
2004	69	103	85	34

I detta uppdrag har betydelsen av regionförstoring breddats till att omfatta mer än enbart geografisk vidgning av LA-regioner. Även förstärkning av transportstruktur och transporter inom redan existerande LA-regioner omfattas av uppdraget. I många fall kan det vara samhällsekonomiskt mer lönsamt att förbättra funktionen hos redan existerande regioner än att inlemma någon ytterligare tätort genom stora infrastrukturinvesteringar.

Arbetet med hållbar regionförstoring innebär att med åtgärder i infrastrukturen och transporterna, fysiska åtgärder, planeringsåtgärder m.m. knyta samman befintliga tätorter till fungerande regioner för arbete, utbildning, boende mm. En fungerande tillgänglig, attraktiv och därmed konkurrenskraftig kollektivtrafik är i många delar av landet av stor betydelse för hållbar regionförstoring/regionförstärkning. Från arbetet med den översiktliga fysiska strukturen i stort i både regionalt och lokalt perspektiv, över trafikeringsfrågor ner till detaljutformningar måste man ha insikt om att hela resan från dörr till dörr är den enhet som individerna utgår från i sitt val av färdmedel. Kunskapen om orternas förutsättningar finns både lokalt, i kommunen, regionalt, och nationellt, men kommunerna har det konkreta samhällsansvaret för orternas utveckling. En stor del av infrastrukturen finansieras och byggs av staten, men det statliga nätet måste kopplas till kommunens system på ortsnivå.

Hållbar utveckling är ett övergripande mål för regeringens politik, och även ett åtagande gentemot FN och EU. Alltså ska även regionförstoringen vara hållbar.

avgränsas. Vissa fastställda kriterier används för att klassificera de kommuner som ingår i och tillsammans bildar den lokala arbetsmarknaden.

Med hållbar regionförstoring menas att den regionala utvecklingen ska säkerställa en god livskvalitet för alla medborgare med välstånd, god hälsa, ren miljö, samt socialt skydd och rättvisa. Detta ska säkerställas genom politiska beslut som tar sin utgångspunkt i nationella mål, men anpassas utifrån specifika regionala förutsättningar. I den nationella strategin för hållbar utveckling finns visioner för den hållbara utvecklingen som handlar om långsiktighet, uthållighet, helhetssyn, samverkan och delaktighet (Miljödepartementet, 2006). Dessa visioner har även relevans för hållbar utveckling på regional nivå. Basen utgörs av funktionella regioner med fokus på kvinnors och mäns boende och arbete.

1.3 Kommentarer om planeringssystemen

En kort sammanfattning av planeringssystemen är ett lämpligt avstamp till en vidare diskussion om samverkan över sektorsgränser. På den nationella nivån styrs planering och utbyggnad av infrastruktur av riksdag och regering genom lagar och förordningar, riktlinjer och mål för olika politikområden samt genom de investeringsmedel som anvisas. Från nationell sida ges i många fall ingen vägledning om hur målkonflikter ska hanteras. Brister i den nationella målbavägningen hanteras av den regionala/lokala nivån som måste hantera den verklighet man är satta att förvalta.

Investeringsplaneringen beslutas av riksdagen i två steg, inriktningsplanering med separat inriktningsbeslut och åtgärdsplanering. Åtgärdsplaneringen utförs av respektive trafikverk beträffande de nationella näten, och länsvis beträffande de regionala näten. Investeringarnas samhällsekonomiska nytta samt uppfyllande av de transportpolitiska målen utgör grundvalen för investeringsplaneringens prioriteringar. Arbetet med inriktningsplaneringen sker i en sektorsövergripande process som koordineras av SIKA.

På den regionala nivån beslutar länsstyrelser eller regionala självstyrelseorgan om länstransportplaner som ska omfatta prioriterade investeringar i statliga vägar, trafiksäkerhetsåtgärder på regionala statliga vägar, statsbidrag till investeringar i regionala kollektivtrafikanläggningar samt statsbidrag till kommunala väghållare för fysiska åtgärder och transportinformatik för förbättrad miljö och trafiksäkerhet. Länstransportplanen ger en helhetsbild av länets infrastruktur eftersom även de nationella objekten redovisas i dessa planer. Kommuner och regionala intressenter är företrädade under framtagandet av länstransportplanerna. På regional nivå bedrivs även arbetet med framtagande av regionala utvecklingsprogram (RUP) som syftar till att lyfta fram och prioritera åtgärder som befrämjar länets och regionens utveckling. Processen för framtagandet av RUP är inte reglerad vare sig beträffande tidpunkt, geografisk konkretion eller underlag, även om det finns ett krav på att översiktsplaneringen ska beaktas. Länsstyrelsen har en samordnande roll vad gäller statens intressen.

Planeringen av järnvägar och statliga vägar följer lagen om byggande av järnväg respektive väglagen. Planeringsprocessen syftar till att ge Banverket respektive Vägverket ett gott beslutsunderlag, garantera samordning med andra aktörers planering och ge goda möjligheter till insyn och påverkansmöjligheter för dem som berörs. Planeringsprocessen består av några väldefinierade skeden, där arbetet successivt fördjupas från översiktliga studier till detaljprojektering och där

resultaten från ett skede ger utgångspunkter för nästa skede. Vidare får den färdiga arbetsplanen inte strida mot gällande detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan och bygglagen (PBL). Hela processen kan för ett större projekt ta mellan 5 och 10 år, beroende på frågans komplexitet och eventuella överprövningar.

PBL-processerna bygger på kommunernas planmonopol och helhetsansvar för markanvändning och byggande inom kommunen. Översiktsplanen med sin helhetssyn på utveckling av den fysiska strukturen i kommunen är ett underlag för infrastrukturplaneringen. I processen för planering av trafikanläggningar finns inga direkta krav på samordning med översiktsplan enligt PBL. Riksintressen enligt miljöbalken, som anges av trafikverken, är den formella brygga som finns mellan statlig och kommunal nivå i planeringen. För närvarande pågår ett sektorsövergripande arbete med att precisera hamnars riksintressen. Eftersom planeringen för trafikanläggningar och den kommunala planeringen regleras i sidoordnade lagsystem uppkommer samordningsproblem. Svårigheterna att samordna uppstår inte minst av tekniska skäl genom att processerna inte stämmer överens tidsmässigt och att de olika regelverkens krav är olika omfattande och har olika huvudfokus.

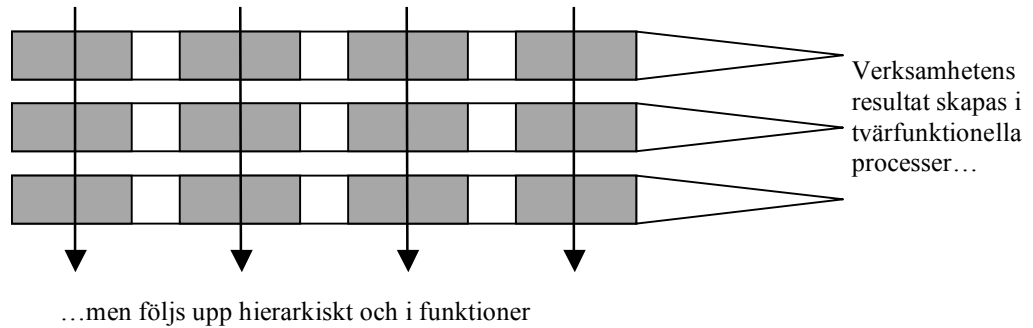
Det är viktigt att påpeka att många infrastrukturprojekt drivs fram underifrån genom lobbyverksamhet och samarbeten mellan kommuner, och näringslivsföreträdare samt politiska regionala företrädare. Inom ramen för dessa samarbeten tas underlagsmaterial fram som används i marknadsföring, och genom att driva diskussioner och seminarier skapas förståelse bland berörda aktörer och projektet tas in i trafikverkens ordinarie planeringssystem. Denna stråkplanering tycks i de flesta fall bedrivas i informella former utanför både PBL-systemet och väg- och järnvägsplaneringen. Erfarenheterna från ett stort antal EU-projekt i vilka svenska län/regioner, kommuner och centrala myndigheter medverkar, främst inom EU:s s.k. Interreg, innehåller värdefullt underlag angående stråkplanering och planering av utvecklingskorridorer.

1.4 "Stuprör" och "hängrännor"

Mot bakgrund av den översiktliga skissen av planeringssystemet belyser detta avsnitt de problem och svårigheter som kan uppkomma som en följd av ett alltför utpräglat sektorstänkande. Uttrycket "stuprör" brukar användas för att beteckna den vertikala sektorsorganisationen. Den nuvarande sektorsindelningen försvårar samordningsmöjligheterna mellan myndigheterna. Genom att samarbeta över sektorsgränser kan myndigheterna bidra till en bättre samordning mellan myndigheterna som kan ge effektivitetsvinster av olika slag. För det första finns möjligheter att korta ner tiden mellan plan och genomförande som idag kan ta upp emot ett decennium. För det andra kan planeringssystemen bli mer flexibla gentemot en alltmer föränderlig omvärld. Ett sådant arbetssätt med samarbete över sektorsgränser brukar populärt beskrivas som att det sker i "hängrännor".

Regionförstoring utgör ett exempel på en process som tydligt sträcker sig över sektorsgränser. Det finns naturliga kopplingar mellan exempelvis trafiksektorn, arbetsmarknad, boende och miljö. Verksamhetens resultat skapas i

tvärfunktionella processer, men följs upp hierarkiskt och i funktioner (Figur 1). När uppföljningen sker hierarkiskt finns en risk att det skapas inlåsnings effekter genom att aktiviteter inom den egna sektorn premieras på bekostnad av samverkan över sektorsgränser.



Figur 1. Horisontellt värdeskapande – vertikal styrning. Källa: KKR, 2004

2 Genomförandet

Myndigheternas redovisning av uppdraget baseras på fyra fallstudier. Samtliga fallstudier genomfördes i en process med flera aktiva myndigheter där den horisontella samordningen – eller bristen på samordning – dokumenteras och analyseras. Arbetet bedrevs i form av följande fallstudier:

1. Erfarenheter av Öresundsbrons planering, syften och effekter i ett regionförstoringsperspektiv
2. Trafikslagsövergripande systemanalys i Bergslagen
3. Effekter av interregional implementering av resekontorsstandard ur ett regionförstoringsperspektiv
4. Etablering av företagshotell och ökade incitament för distansarbete i ett virtuellt regionförstoringsperspektiv

2.1 Fallstudier

Fallstudierna har avsiktligt valts så att deras karaktär skiljer sig åt, liksom deras fördelning i tid och rum. Öresundsbron representerar ett fall som varit i drift under ett antal år i Sydsverige, vilket betyder att det finns realiserade regionförstorings-effekter att iaktta. Fallstudien belyser arbetet med regionförstoring i ett tätbefolkat område. Bergslagen är däremot ett område med en relativt låg befolkningstäthet, vilket ställer särskilda krav på åtgärder som syftar till regionförstoring.

Resekontorsstandarderna skiljer sig från de andra fallstudierna genom att den inte handlar om investeringar i fysisk infrastruktur. Istället handlar det om att finna en standard som är nationsövergripande och därmed kan bidra till regionförstoring över hela landet. I motsats till övriga fallstudier är resekontorsstudien en konsultrapport framtagen av Transek. Fallstudien av företagshotell och distansarbete skiljer sig från de andra studierna genom att den belyser virtuell regionförstoring. Den geografiska kontexten är glesbygd med dess särskilda problematik och möjligheter.

Erfarenheter av Öresundsbrons planering, syften och effekter i ett regionförstoringsperspektiv

Öresundsbron öppnades för trafik den 1 juli 2000. I rapporten konstateras att det finns både för- och nackdelar med att använda bron som fallstudie. Till fördelarna hör att det finns många aktörer inblandade i form av myndigheter, regionförbund och kommuner samt att det finns många berörda på båda sidor av sundet. En annan fördel är att konsekvenser av bron blir tydliga eftersom det finns påtagliga barriärer, som påverkas, då projektet är nationsöverskridande. Dessutom har projektet följts upp av forskare från lärosäten i både Sverige och Danmark. En brist med fallstudien är att vi inte kunnat följa någon bred regional utvecklingsplanering för Sydskanen och Själland, som enligt dagens synsätt borde ha föregått

planeringen av brobygget. Beslutsfattarna var från början inriktade på den konkreta åtgärden att bygga en bro, främst med transportsystemanalyser och miljökonsekvensbeskrivningar som underlag. Projektets storlek gör även att generaliserbarheten av brons konsekvenser kan ifrågasättas. Ytterligare en nackdel är att en del av forskningsinsatserna kring bron endast kommit halvvägs och därför inte omfattar situationen efter brons färdigställande.

Den korta tid som stod till buds gjorde det nödvändigt att göra vissa avgränsningar. En avgränsning är att fallstudien i huvudsak belyser åtgärder på svenska sidan som har beröringspunkter med bron, även om den särskilda problematiken med att det är två länder som måste samarbeta kommer att belysas. Ytterligare en avgränsning är att det främst är de ekonomiska och sociala aspekterna på hållbarhet som kommer att åskådliggöras. Detta betyder inte att arbetsgruppen anser att de ekologiska frågorna är mindre viktiga, utan att uppdragets snäva tidsram gör det omöjligt att ingående belysa de komplexa sambanden mellan de olika dimensionerna av hållbarhet.

Några konsekvenser av bron

I fallstudien beskrivs med breda penseldrag några av konsekvenserna av bron, som öppnades för trafik år 2000. Arbetspendlingen mellan Skåne och Danmark ökade med 138 procent under perioden 2000-2004 och uppgick i slutet av perioden till knappt 7200 personer. Drivkrafterna bakom den ökade arbetspendlingen är den stora och breda arbetsmarknaden i Köpenhamn där det är brist på arbetskraft i rådande högkonjunktur. Många danskar har valt att bosätta sig i Skåne, eftersom bostadspriserna är lägre där, trots att de fortsätter att arbeta i Danmark. De danska reglerna för familjeåterförening gör också att många danskar väljer att bosätta sig i Sverige.

När det gäller samhällsplanering och bostadsförsörjning kan konstateras att Öresundsbron har medfört ett ökat tryck på markresurserna framförallt i sydvästra Skåne. Detta har i sin tur ökat behovet av samarbete och samverkan mellan kommuner och myndigheter. I nuläget råder bostadsbrist i nästan samtliga skånska kommuner vilket lett till ett ökat samarbete kring bostadsförsörjningsfrågorna de senaste åren. Nya bostadsområden planeras och byggs i allt större utsträckning i stationsnära lägen, vilket medför ökade möjligheter att resa kollektivt mellan bostaden och arbetet. Även landsbygden har blivit allt populärare för nybyggnation, vilken i första hand styrs av marknadens och enskildas behov och inte av en helhetssyn och en ur allmän synvinkel lämplig utveckling.

Högre utbildning och forskning är ytterligare ett område där bron medför ökade möjligheter till samarbeten. En välutbildad befolkning anses vara en förutsättning för att klara den hårdnande konkurrensen på världsmarknaden. Det brukar anses att universitet behöver en viss kritisk massa för att ha förutsättningar för forskning på högsta nivå. Med Öresundsbrons tillkomst öppnades nya möjligheter till samverkan mellan lärosäten på båda sidor om Öresund.

Öresundsbron har även varit betydelsefull för näringslivet genom att den ökar tillgången på arbetskraft och förbättrar matchningen på arbetsmarknaden. De

förbättrade möjligheterna till samarbete mellan livsmedels- och läkemedelsklustren på Själland och i Skåne kan på sikt stärka deras konkurrenskraft. Bron öppnar också upp nya möjligheter när det gäller logistik och varuförsörjning. Idag är det möjligt att försörja Danmark och Sydsverige från samma lager.

Transportsystemet har givetvis påverkats i hög utsträckning av bron tillkomst. Tillgängligheten över Öresund med såväl bil som tåg har drastiskt förbättrats med bron. Järnvägens fortsatta regionförstoringspotential är beroende av omfattande investeringar på den skånska sidan där det exempelvis finns omfattande trängselproblematik. Huvuddelen av vägtransporterna (personresor och gods) och personresorna på järnväg har regionala destinationer. Bron har även påverkat flyget genom att en större andel av svenskarna flyger från Kastrup istället för Sturup. Var femte direktavresande från Kastrup är i dagsläget svensk. Det finns dock planer på framtida spåranslutning till Sturup, vilket kan ändra på förhållandet mellan flygplatserna. Genom byggandet av citytunneln i Malmö och genom eventuella framtida satsningar på förbättrade väg- och järnvägsförbindelser med nordöstra Skåne kan Öresundsbron få ännu större betydelse för den regionala utvecklingen i Skåne.

Hinder och möjligheter

Huvudintrycket är att Öresundsbron bidrar till en regionförstoring vars effekter vi bara börjar skönja. Åtgärder för att underlätta denna regionförstoring, för att förstärka dess positiva effekter och minimera de negativa, finns det anledning att reflektera över. En enkätundersökning, genomförd vid KTH, ger en bild av de viktigaste hindren för en gemensam Öresundsregion. Störst problem skapar olika lagstiftning i Sverige och Danmark samt svårigheten att sätta sig in i reglerna på andra sidan sundet. Lagstiftningen skiljer sig exempelvis beträffande beskattning och föräldraledighet. Dessa och andra skillnader kan vara svåra att förstå och uppfattas som orättvisa. Problemen kan minskas genom information om gällande lagstiftning eller harmonisering av gällande regler. Den s.k. Bolognaprocessen syftar till att göra olika länders examina jämförbara mellan olika länder för att stimulera rörligheten bland forskare, lärare och studenter.

Ett hinder för ökad regionförstoring är att det för många befolkningsgrupper inte är lönsamt att börja pendla. För personer med lägre inkomster och lägre marginalskatt blir värdet av reseavdraget lägre. Det är då vanligt att pendlingskostnaderna överstiger eventuella ökade löneinkomster och lägre boendekostnader. Även okunskap om den andra sidan kan vara ett hinder för ökad integration mellan Danmark och Sverige. När det gäller informationsdelen görs det dock betydande insatser från både arbetsgivare och offentliga myndigheter för att sprida kunskap. I takt med att allt fler har praktisk erfarenhet av pendling över bron kan de bidra med att sprida kunskap om den andra sidan till sina bekanta.

När det gäller den fysiska strukturen gick själva brobygget smidigt trots att det var många aktörer inblandade. Däremot insåg man inte på ett tidigt stadium möjligheterna med bron ur ett vidare perspektiv. Det gäller exempelvis kopplingen mellan bron och boendet som kräver samverkan på den regionala nivån. Bron har inneburit att större delen av trafiken mellan Bornholm och

Danmark går via Sverige för vidare transport över Öresund. Det finns planer på framtida spåranslutning till Sturup.

De kulturella barriärerna torde vara särskilt påtagliga i ett fall som Öresundsbron då den sammanbinder två länder. Språket är en given barriär trots att danskan och svenskan är nära besläktade med varandra. Resultatet av en omfattande enkätundersökning av danska och svenska hushålls förväntningar på Öresundsbron visar dock att språkets betydelse som barriär är mindre i förhållande till andra barriärer av mer formell natur. Det finns generellt sett skillnader i arbetets organisation, som kan förklaras utifrån kulturella skillnader. De tätare personliga kontakterna kommer att öka förståelsen för skillnaderna mellan länderna avseende exempelvis organisationskultur.

Insatser för regionförstoring i samverkan

För att underlätta internationell samverkan på nationell och regional nivå efterlyses fastare samverkansformer (arenor). EU:s strukturfondsprogram bidrar och uppmuntrar till gränsöverskridande initiativ och även staten borde stödja sådana ansatser. Skattereglerna bör anpassas så att individen själv kan välja bostadsort och arbetsplats oberoende av landsgränser. I sammanhanget är det viktigt att kommuner och landsting får en rimlig andel av skattemedlen. Nuvarande skatteavtal mellan Sverige och Danmark missgynnar de kommuner och landsting som har många invånare som arbetar i Danmark, eftersom de endast i begränsad omfattning får kompensation för skattebortfall samtidigt som pendlaren givetvis har rätt till samma offentliga service som alla andra invånare. Högre utbildning bör kunna effektiviseras men också ge utrymme för nischer, vilket kan åstadkommas genom samverkan mellan utbildningar på olika orter inom pendlingsavstånd. Strävan efter integration i Öresundsområdet bör inte undergrävas av taxsystemet på bron. Det bör vara möjligt även för arbetstagare i vanliga inkomstlägen att resa dagligen över bron. Av miljöskäl bör taxorna vara satta så att kollektivtrafiken ges ett extra stöd i jämförelse med bilresorna.

När det gäller nationell och regional samverkan visar Öresundsbrons tillkomst att det finns ett behov av en väl fungerande regional planeringsarena. På en sådan arena kan frågor som är viktiga för hela regionens utveckling behandlas i ett sammanhang, samtidigt som en tydlig och medveten politisk avvägning kan ske mellan krav från olika samhällssektorer och intresseområden. Detta är inte minst viktigt för att ge stöd till kommunernas och de statliga sektorsmyndigheternas planering samt för utformningen av en nationell strategi för regional utveckling. De regionala utvecklingsprogrammen (RUP) kan rätt utformade fylla denna roll. En viktig komponent i RUP-processen är att identifiera och tydliggöra regionens förutsättningar, brister och utvecklingsbehov samt tydligt ange prioriteringar på ett sådant sätt att detta kan tas som utgångspunkt för samordning av olika organisationers insatser för att på ett effektivt sätt uppnå målen för regionens utveckling. För närvarande förmår RUP-arna inte att fylla denna funktion. Ett mer fruktbart samspel mellan den regionala och nationella nivån skulle kunna etableras genom att RUP-arbetet bedrivs som en iterativ process mellan de olika nivåerna med en revidering i 3-5 års cykler.

Planeringen av transportsystemet bör i ökad omfattning integreras med annan fysisk samhällsplanering och ske mer samordnat mellan de fyra trafikslagen. För detta krävs att samverkansformerna mellan olika planeringsaktörer (kommuner, regionalt planeringsorgan, trafikverk, trafikhuvudman) utvecklas i frågor som rör markanvändning, samhällsplanering, boendeplanering, infrastruktur och trafikering. För att lösa upp svåra knutar i projekt som är av avgörande betydelse för en regions utveckling bör det finnas möjlighet och beredskap att tillgripa någon form av förhandlingsförfarande. Exempel på detta är landshövding Mats Hellströms genomförda regeringsuppdrag beträffande bostadsförsörjning och kommunikationer i Stockholms län. Den formella prövningsprocessen för infrastrukturåtgärder bör ses över och effektiviseras utan att ge avkall på rättsäkerhet och hållbarhetsaspekter. De långa handläggningstiderna får inte bli ett hinder för att ta tillvara utvecklingspotentialen i regionen.

Beträffande regionala och lokala insatser har det identifierats ett behov av kommunal samverkan och gemensam planering utifrån ett regionalt utvecklingsperspektiv. Inom ramen för en sådan samverkan kan enskilda kommuner finna sin roll gentemot de andra kommunerna, exempelvis kan somliga kommuner profilera sig med attraktiva boendemiljöer. För att förbättra planeringsunderlaget bör metoder och verktyg utvecklas för analyser av exempelvis transportsystemets funktion kopplad till geografiska data om fysisk struktur, demografi och näringsliv.

Trafikslagsövergripande systemanalys i Bergslagen

Samverkan mellan nationella och regionala/lokala aktörer

Enligt fallstudien har möjligheten att utveckla en bättre fungerande sektorsövergripande samordning mellan olika sakområden diskuterats i en lång rad utredningar och rapporter. Arbetsgruppen lyfter fram tre huvudsakliga svårigheter med att få till stånd en effektivare samordning

- På vilket sätt skall avvägningar göras mellan olika sektors mål?
- Hur skall målkonflikter avgöras?
- Hur skall oklarheter om de regionalpolitiska målen definieras och värderas?

Det saknas idag en samsyn kring vem som har ansvaret att göra avvägningen mellan sektors egna mål och regionala mål. Trafikverken menade att avvägningen borde göras av dåvarande kommunikationsdepartementet, medan departementet ansåg att enbart sektorsorganen besitter kunskapen som krävs för att göra dessa avvägningar. Argument för att sektorsövergripande samverkan inte hade utvecklas mer var att det uppfattades som svårt och tidsödande att sammanjämka och prioritera olika mål. Några orsaker var bristande personkännedom utanför den egna sektorn och att det saknades något organ på central nivå med ett klart utpekat samordningsansvar. En slutsats var att hindren för att få till stånd en mer effektiv tvärsektoriell samverkan mellan olika myndigheter i första hand fanns på central (nationell) nivå, medan samarbetet lokalt och regionalt ansågs fungera bättre (SOU 1997:13).

När det gäller det regionala utvecklingsarbetet och samarbetsformerna mellan sektorsmyndigheter har dock betydande förändringar skett under senare år.

Framtagande av RUP är ett exempel på en sådan förändring. I ett regeringsuppdrag påtalades behovet av att regeringen preciserar syftet med RUP, klargör sina övergripande regionala prioriteringar i en samlad nationell strategi för regional utveckling och att man återkommande gör avstämningar mellan regionalt- och nationellt program- och planarbete. Vidare konstateras att regeringen bör öka sin kapacitet för att bedöma vitt skilda regionala programförslag utifrån nationella helhetsperspektiv (Nutek, 2005).

Inriktningsplaneringen, som sker i samverkan mellan trafikverken, länsstyrelserna och SIKA, ger underlag för ett inriktningsbeslut som i sin tur ger gemensamma förutsättningar för trafikverkens åtgärdsplanering. För att uppnå samsyn kring förutsättningarna i den långsiktiga planeringen av transportsystemet och för att uppnå jämförbarhet i utvärderingen av olika infrastrukturprojekt samverkar SIKA och trafikverken fortlöpande. Viktiga frågor är här jämförbarhet i utvärderingen av olika infrastrukturprojekt samt samhällsekonomisk metodik och prognosmodeller. Efter inriktningsplaneringen genomförs åtgärdsplaneringen på respektive trafikverk och i den processen minskar samordningen med övriga myndigheter och samhällsaktörer på central nivå. Eftersom åtgärdsplaneringen hittills inte har samordnats mellan ban- respektive väghållning blir arbetet med de nationella planerna stuprörsorienterad. Respektive transportslag optimerar inom sitt system för att uppnå de transportpolitiska målen. Däremot saknas den sammanvägda bedömningen av vilket transportslag som bör utvecklas för att bäst möta efterfrågan på transporter i olika delar av landet. Det saknas således en plan för hur transportslagen skulle kunna komplettera varandra och uppnå nationella sektorsövergripande mål och strategier såsom miljömål, tillgänglighetsmål och målen för regional utveckling.

I Bergslagen borde det finnas transportrelationer där tågtrafiken kan ta över en betydande andel av persontransporterna från vägtrafiken. Planeringen av transportsystemets utveckling bör ske utifrån en helhetssyn på de olika transportsättens förutsättningar och hur de bör komplettera varandra. Problemet är att så länge som de regionala transportplanerna inte präglas av nationella mål och så länge trafikverkens långsiktiga åtgärdsplaner inte genomsyras av regionala mål sker optimeringen inom respektive transportslag och förutsättningarna för helhetslösningar blir därför sämre.

Länsstyrelsernas roll är att verka för att de nationella målen får genomslag i Bergslagen. Detta ska bland annat ske genom att länsstyrelserna samordnar olika samhällsintressen. I länsstyrelsens roll ligger också att de ska främja områdets utveckling. Dessa två roller kan komma i konflikt med varandra då det inte är givet att de nationella målen i alla delar gynnar ett område som Bergslagen med en relativt gles och i vissa delar minskande befolkning.

Den relativa gleheten beträffande människor och transporter är ett handikapp då olika samhällsekonomiska kalkyler ska motivera nyinvesteringar i området. Investeringarna i de nationella vägarna i området, Bergslagsdiagonalen och riksväg 70, har också varit relativt begränsade. Däremot pågår inom ramen för Länstransportplanerna, där länen är beslutande, en upprustning av riksväg 68 som är den kortaste vägen mellan Gävle och Örebro. Fyrfältsvägen mellan Borlänge och Falun har också förverkligats. För närvarande pågår också bygget av Förbifart

Sala som gemensamt drivits fram av Länsstyrelserna i Dalarna och Västmanland. På motsvarande sätt har arbete bedrivits för att förbättra vägstandarden på riksväg 50 Bergslagsdiagonalen.

På järnvägssidan fanns under en 15-årsperiod (1989-2003) länsjärnvägsbegreppet och då fanns också möjligheten att via länsanslaget rusta upp gamla länsjärnvägar för att bedriva godstrafik och regional persontrafik med trafikhuvudmän som garanter för persontrafiken. Bergslagspendeln mellan Ludvika-Fagersta-Västerås rustades med sådan finansiering. De berörda trafikhuvudmännen bidrar idag till underskottsfinansieringen av Tåg i Bergslagen (TiB) i samarbete med den upphandlande statliga myndigheten Rikstrafiken.

Under 2003 övertog Region Dalarna ansvaret för Länstransportanslaget och de regionala utvecklingsfrågorna generellt. I övrigt har Länsstyrelserna haft detta ansvar i Bergslagen. Från och med 2007 tas frågorna i Värmlands, Örebro och Gävleborgs län över av regionförbund.

Tillväxtdelegationen som presenterade sina slutsatser i ”*Vänd på kuttingen, tillväxt och utveckling i ett nytt perspektiv*” (SOU 2004:126), hade till uppgift att särskilt studera tillväxtförutsättningarna i Bergslagen. Utredningen förordade en tydlig regional nivå som tar ett samlat utvecklingsansvar. Men också att tillväxtbefrämjande arbete gjordes ”efterfrågestyrt” och att den regionala utvecklingspolitiken kompletteras med arbetsformer som svarar mot behov i funktionella systemnätverk. När det gäller infrastrukturfrågor noterar tillväxtdelegationen att ”stråktänkandet” i hög grad präglar kommunernas arbete och är väl förankrat i de politiska strategierna, samt att samarbete i dessa frågor pågår genom intresseföreningen Bergslaget och direkt med länsstyrelser/regionorgan och näringslivet.

Möjlig kollektivtrafik 2007

I fallstudien konstateras att kollektivtrafiken är bristfällig på vissa ställen i Bergslagen. Framförallt gäller detta de länsöverskridande relationerna. Länsgränserna utgör ett hinder för en effektiv samordning av kollektivtrafiken. Det finns åtminstone ytterligare fyra hinder som försvårar en effektiv samordning av kollektivtrafiken:

- SJ trafikeringsrätt på delar av järnvägsnätet. Tåg i Bergslagen får endast använda tåglägen som inte används av SJ.
- Ansvaret för pendling på längre sträckor ligger idag i gränlandet mellan staten och trafikhuvudmännen.
- Stora skillnader i taxor.
- Ingen samordning mellan expressbussar och övrig kollektivtrafik.

När det gäller trafikeringen konstateras att restiden skulle förlängas på de flesta relationer om tåg ersätts med buss. Trots detta kan det finnas anledning att ersätta tågtrafik med buss där befolkningsunderlaget är mindre och tåg endast är marginellt snabbare. Det gäller även då en sträcka trafikeras med både buss och tåg. Med endast buss kan det totala utbudet också bli tydligare.

Målbild 2020 för regionförstoring

Utgångspunkten för målbild 2020 är att åstadkomma en hållbar regionförstoring i Bergslagen. Med hållbar avses dels att beroendet av statliga medel ska minska och dels att det i högre grad sker genom ett miljömässigt hållbart transportsystem. Ambitionen är att flera orter kan knytas till de större målpunkterna och helst bli en del i någon av de större LA-regionerna. Dessutom föreslås ett antal mindre åtgärder för att effektivisera tågmöten, som exempel kan restiden mellan Borlänge och Örebro minska med ca 20 minuter genom några väl valda mindre åtgärder. De större utbyggnader som föreslås är sådana som även motiveras av andra skäl. Detta gäller exempelvis byggandet av en ny järnvägssträckning som passerar genom Hofors tätort till skillnad från den nuvarande som ligger 5 km utanför. Genom den nybyggnationen försvinner de branta stigningarna mellan Hofors och Storvik som begränsar tågvikterna. Ett annat gäller nuvarande enkelspår mellan Storvik och Frövi som börjar nå kapacitetstaket. Genom att bygga en ny sträckning mellan Avesta och Fagersta via Norberg blir det möjligt att från Norberg pendla till Borlänge, Västerås och Örebro på strax över en timme. Intresserade läsare hänvisas till arbetsrapporten om Bergslagen där det föreslås flera andra konkreta åtgärder till förbättringar av infrastrukturen och trafikering i regionen. På andra delar där underlaget är mindre och där det inte finns ekonomiska förutsättningar för tågtrafik, bör det istället ske en koncentration på busstrafik. Här krävs då förbättringar av berört vägnät.

Hinder för samverkan

Utvärderingarna som har genomförts av planeringsomgång 2004 – 2015 visar ganska entydigt att helhetssyn med ett tvärsektorielt synsätt över trafikslagsgränser eller mellan olika åtgärds-kategorier knappast finns i det svenska planeringssystemet, trots de höga ambitionerna i den inledande delen av infrastrukturplaneringen. Ett av skälen är mångfalden av mål och bristen på politisk vägledning för att hantera målkonflikter. Ett annat skäl är svårigheten att mäta/värdera målet om regional utveckling som har en tendens att få ett växande värde i takt med sjunkande samhällsekonomiska kalkyler t.ex. i samband med kostnadsökningar.

De samhällsekonomiska modellerna skulle i viss mening ha kunnat fungera som en god grund för transportslagsövergripande resonemang, men så blev inte fallet och Banverket ansåg järnvägens roll åsidosatt genom bristen på fungerande metodverktyg. Vid sidan av de delar av processen som inte avsåg investeringsplanering rådde det stor brist på kunskapsunderlag. Detta var särskilt tydligt när det gäller drift- och underhåll av transportsystemen. Vägverk och Banverk var behjälpliga inom respektive område men gick egentligen inte utanför det egna trafikslaget.

I det inriktningalternativ som länen utarbetade fanns ett visst mått av trafikslagsövergripande synsätt. Däremot byggde åtgärdsplaneringen på ett ramsystem som inte stimulerade till helhetssyn. Vägverket hade ambitionen med en aktiv regional nivå i åtgärdsplaneringen, men efter hand som processen framskred blev den alltmer centralt styrd och vägverksregionerna ansåg inte att deras arbete togs till vara på rätt sätt.

Sammanfattningsvis kan sägas att viljan till helhetssyn har varit stark hos de flesta berörda aktörer, men att den tunga processen ändå har misslyckats med att skapa en trafikslagsövergripande helhetssyn i planeringsprocessen. De främsta orsakerna till detta är den stora mängden mål som skall hanteras och bristen på politisk vägledning vid målkonflikter.

En fungerande tillgänglig, attraktiv och därmed konkurrenskraftig kollektivtrafik är en viktig del i hållbar regionförstoring. Ett viktigt hinder mot ökat kollektivtrafikresande ligger i inrotade vanor och beteendemönster som är svåra att bryta. Ett sätt är att redan innan resan lyfta fram olika former av beteendepåverkan för att individer ska inse egna fördelar. Det kan exempelvis gälla att kombinationen gång/cykel/kollektivt färdssätt är mycket fördelaktigt ur hälsosynpunkt.

Målkonflikter

Den stora mängden mål med bäring på regionförstoring skapar en rad målkonflikter. På nationell nivå saknas politisk vägledning vid målkonflikter. Brist på tydlighet från den nationella nivån skapar större utrymme för politiska ställningstaganden på den regionala nivån. Svårigheten är att samspelen mellan den regionala och nationella nivån blir mera oförutsägbart. Förmågan till samverkan uppfattas ofta fungera bättre på den regionala nivån än den nationella. En trolig förklaring är att den högre konkretiseringsgraden skapar motivation på den regionala nivån.

Trots goda intentioner och mycken samverkan mellan trafikverken, SIKA och länsaktörer saknas transportpolitisk helhetssyn redan i inriktningsplaneringen för infrastrukturplanerna. En avgörande faktor är bristen på fungerande samhälls-ekonomiska modeller som metodstöd i arbetet med helhetssyn. När åtgärdsplaneringen vidtar är pengarna redan fördelade i potter för olika ändamål och varje part arbetar fram det bästa alternativet att använda medlen utifrån samhällsekonomi och uppställda mål. Skillnader i finansieringsform mellan Vägverket och Banverket respektive Sjöfartsverket och Luftfartverket skapar också olika intresse för att arbeta med en transportpolitisk helhetssyn.

Den fysiska planeringen har, enligt den författningsmässiga hanteringen och den växande lagstiftningen, blivit så tidskrävande att fysiska åtgärder inte kan förverkligas och ge avkastning inom rimlig tid. Ett helt nytt objekt får därför av genomförandeskäl placeras i slutet av långtidsplanen och omprövas på nytt minst en gång före genomförandet. Ett storstadsobjekt kan ta 10 år att planera och 6 – 8 år att genomföra. Fysisk planering inom ramen för kommunikationsplaneringen och projektering kostar i allmänhet cirka 10 procent av investeringskostnaden.

Effekter av interregional implementering av reskortsstandard ur ett regionförstoringsperspektiv

En situation där kollektivtrafikens betalningssystem är och förblir unika för varje län, eller för de enskilda kollektivtrafikföretagen betyder detta att kollektivtrafiken måste anses vara dåligt anpassad till de nya geografiska förutsättningarna. De nya geografiska förutsättningarna innebär en verklighet med allt större funktionella regioner. Att frånvaron av ett gemensamt betalningssystem inom kollektivtrafiken motverkar regionförstoringsprocessen är således ställt utom allt tvivel även om det

är svårt att veta exakt hur stor denna barriär är och vilken betydelse den kan ha för pendlingsmönstren och den ekonomiska tillväxten idag och i framtiden.

Möjligheterna med ett gemensamt betalningssystem är att det kan frigöra kollektivtrafiken från den organisatoriska tvångströja som huvudmannaskapsgränserna utgör. Samtidigt möjliggörs en smidigare anpassning till en växande efterfrågan på länsgränsöverskridande trafikförsörjning, som i sin tur underlättar för att kollektivtrafiken skall användas för att understödja regionförstoring.

Ett hinder kan vara att nyttan och kostnaderna av en taxereform kommer att fördelas enligt de etablerade administrativa ansvarsgränserna och att nyttan och kostnaderna då inte självklart kommer att vara jämnt fördelade på planeringsnivåer, huvudmän och trafikföretag.

Nyttan med gemensamt betalningssystem

Det tycks finnas ett allmänt samförstånd bland samtliga aktörer om nyttan av ett gemensamt betalningssystem. Denna principiella inställning kring idén och projektet gäller oavsett om det är företrädare för departement, myndigheter, intresseorganisationer eller trafikhuvudmän som uttalar sig. Dock verkar det som att denna målsättning kan ha olika prioritet för olika aktörer. Att betalningssystemet har en god funktionalitet över länsgränserna oavsett var i landet en resa sker tillmäts också olika vikt i olika regioner. Det förefaller som omfattningen av det länsgränsöverskridande resandet och i vilken utsträckning som det berörda länet är en del av en större funktionell region inverkar på inställningen i denna fråga.

Själva utvecklingen av reskortsstandarden har drivits av vissa huvudmän och operatörer medan andra har haft en mer passiv roll även om de inbjudits att delta. Förklaringen till att somliga varit mer passiva antas dock främst bero på att de saknar resurser och inte på bristande intresse. Att SJ och de tre storstadsregionerna återfinns bland de mest aktiva kan antagligen förklaras av att fördelarna med ett gemensamt betalningssystem upplevs starkast av dessa aktörer då deras trafiksystem allt tydligare växer ut över de administrativa gränserna.

De flesta bedömer att de direkta regionförstoringseffekterna kommer att vara relativt begränsade. I något län uppgår de gränsöverskridande resorna till någon enstaka procent, men givetvis finns det län där andelen är högre. För vissa resenärsgupper bedöms dock utvecklingen av ett gemensamt betalningssystem som fungerar över gränserna som mycket betydelsefullt. Av flera läns trafikförsörjningsplaner framkommer också att de ser kollektivtrafiken som ett viktigt instrument att påverka regionförstoringprocessen.

De mer långsiktiga effekterna av ett gemensamt betalningssystem är betydligt mer svårbedömda. Enligt flera bedömare kan de indirekta effekterna genom en successiv anpassning av resmönster och lokalisering av arbetsplatser och bostäder bli betydande. En sådan utveckling har exempelvis noterats vid Pågatågets stationer. Vilken betydelse kollektivtrafiken kommer att ha i en fortsatt regionförstoringprocess hänger också samman med hur de relativa kostnaderna för biltrafiken utvecklas.

Möjligheter och hinder på vägen mot gemensamt betalningssystem

Det finns ett allmänt och uppdämt behov hos trafikhuvudmännen att investera i nya system. Frågan är därför inte om det ska investeras i nya system utan hur. Utifrån intervjuer med länstrafikföretag har det framkommit att det finns många problem kvar att lösa både när det gäller att få systemen att fungera som det är tänkt inom länen och kanske i högre grad i kommunikationen mellan länen. Säkerhetsproblem i samband med betalningarna nämns som ett exempel på problem som ännu inte är löst. Ett annat problem är att upphandlingarna av systemen skett regionalt, vilket har medfört att skilda leverantörer från olika länder har anlåtats, och det råder därför viss osäkerhet kring om systemen verkligen förmår att kommunicera med varandra. Ett ytterligare problem är att det ännu inte genomförts någon upphandling av ett avräkningssystem för fördelning av intäkter mellan trafikhuvudmännen. Det tycks vara en samstämmig uppfattning bland de trafikhuvudmän som intervjuats att processen måste styras hårdare och mer centralt. Däremot råder det delade meningar både på den regionala och statliga sidan huruvida en sådan samordningsinsats borde vara ett statligt ansvar.

Det går att konstatera att det inte saknas hinder och problem på vägen mot ett gemensamt betalningssystem. Mot detta ska dock ställas att det nu pågår en omfattande investeringsverksamhet över hela landet som medför att det byggs upp en omfattande teknisk och institutionell infrastruktur som representerar ett ansevärt värde. Givetvis måste strävan vara att utnyttja dessa investeringar för att främja kollektivtrafikens utveckling och tillhandahålla en god service för kollektivtrafikresenärerna. Den eventuella extrakostnad som krävs för att systemen verkligen ska fungera tillsammans förefaller således vara väl värd att tas.

En ytterligare aspekt som är väl värd att uppmärksamma är de konflikter som funnits kring SJ:s kommersiella långväga trafik. Svårigheten ligger i att förena SJ:s kommersiella mål med samhällsmålen hos de ansvariga för länstrafiken. Från länsnivå ser man ett behov av att de som reser regelbundet behöver en garanti för stabilitet i reseutbudet, och en prisnivå som ligger i nivå med kostnaden för ett periodkort inom länstrafiken. En sådan garanti kan inte åstadkommas om trafiken bedrivs på helt kommersiella grunder eftersom trafiken då måste anpassas efter ekonomiska överväganden. Det är i ljuset av detta som intresseföreningen Norrtåg begärt att Norrland ska få bli ett utvecklingsområde för ett gränslöst resande och upphandlad trafik inom järnvägssektorn.

Myndighetsgemensamma insatser

Det är en stor mängd aktörer och intressen som medverkar i utvecklingen och förvaltningen av kollektivtrafiksystemet. De olika inblandade organisationernas insatser påverkar ofta varandra och ansvarsområdena går i vissa fall in i varandra eller kan åtminstone inte enkelt särskiljas. En svår avvägning gäller vilken vikt som ska tillmätas kundanpassning och anpassning till lokala och regionala förutsättningar respektive harmoniseringsbehov och helhetsperspektiv på kollektivtrafiksystemet.

Av intervjuer framgår att meningarna går isär om det finns eller bör finnas ett statligt ansvar för hur den lokala och regionala trafiken utvecklas. Några anser att

det inte behöver finnas några nationella mål på detta område, utan att frågan om den lokala och regionala kollektivtrafiken helt bör kunna överlåtas på den regionala nivån. Den vanligaste uppfattningen är dock att staten bör ha ett övergripande ansvar för hur kollektivtrafiken som helhet ska utvecklas och att detta ansvar omfattar såväl hur den interregionala trafiken fungerar i samspel med den lokala och regionala som hur olika regionala och lokala kollektivtrafiksystem samverkar.

Några bedömare har givit uttryck för att det statliga ansvaret på kollektivtrafikområdet är otydligt och splittrat. De regionala trafikhuvudmän som har intervjuats anser däremot att samspelet med de statliga myndigheterna fungerar bra och upplever inte några stora brister i samordningen mellan de olika myndigheterna. Däremot finns som tidigare påpekats synpunkter svårigheten att förena SJ:s kommersiella roll med de länstrafikansvarigas samhällsmål.

Etablering av företagshotell och kraftigt ökade incitament för distansarbete i ett virtuellt regionförstoringsperspektiv

I fallstudierapporten ges stöd för att det inte minst i glest befolkade områden är angeläget att främja virtuell regionförstoring. Virtuellt regionförstoring kan uppnås genom att flytta arbetsuppgifter till arbetstagare som annars inte skulle ha möjlighet att utföra dessa. Arbetsuppgifter som kräver fysisk närvaro på en bestämd plats lämpar sig inte för virtualisering och därmed inte heller som bas för virtuell regionförstoring. I en modern ekonomi, där alltmer av värdet skapas i tjänstesektorn, finns det större möjligheter att uppnå virtuell regionförstoring än i ett industrisamhälle.

Några definitioner

Distansarbete är ett begrepp som är nära förknippat med virtuell regionförstoring. En vedertagen definition av distansarbete är att en person jobbar på en annan plats än den ordinarie åtminstone en dag per vecka. I fallstudien har dock begreppet vidgats till att även omfatta utlokaliserad verksamhet i form av call-centers, myndighetsutlokaliserad telefonservice, utlokaliserade administrativa och tekniska tjänster etc. Ett annat viktigt begrepp i fallstudien är företagshotell som definieras enligt följande: Kontors- och företagshotell erbjuder kompletta kontorslösningar för enmansföretag och större bolag med mycket flexibla hyresvillkor. Ett kontorshotell tillhandahåller fullt möblerade kontor, tillgång till gemensamma ytor och funktioner samt kunnig och serviceinriktad personal. Företagshotell finns främst i storstäder, och förekommer i mycket litet omfattning i resten av landet. Privata aktörer i Lapplandskommunerna vågar inte satsa på företagshotell eftersom det inte finns någon efterfrågan.

Lapplandsregionen, dess förutsättningar och exempel på samverkan

Enligt den nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning har de norra delarna av Sverige unika förutsättningar för utveckling. Kombinationen av extrem gleshet, långa avstånd och kallt klimat påverkar möjligheterna att skapa ett dynamiskt näringsliv och konkurrenskraft i dessa regioner. En konsekvens av de långa avstånden är i många fall geografiskt stora lokala arbetsmarknadsregioner med gles befolkning, vilket bidrar till att

extra kostnader för att tillhandahålla en god servicenivå och upprätthålla tillgängligheten genom ett fungerande transportnät. Konkurrenskraften i dessa områden har stärkts under senare år genom att de utnyttjat sina särskilda förutsättningar. Detta har bland annat skett genom utveckling av testverksamhet, distansöverbryggande lösningar, exempelvis för ett ökat utnyttjande av naturtillgångar, vidareförädling inom basnäringar, samt satsningar på besöksnäring och upplevelseindustri. En ökad samverkan mellan offentliga aktörer, universitet och högskolor, och det lokala näringslivet har varit en viktig förutsättning för denna utveckling.

Tidigare har de speciella förutsättningar som gäller för Lappland nämnts. Nedan ges ett antal exempel hur man genom samverkan försökt komma till rätta med några av de problem och svårigheter som dessa förutsättningar medför. En utmaning är att kunna förse regionens arbetsmarknader med kompetens för att de även fortsättningsvis ska bidra till fortsatt tillväxt och välstånd. Lärcentra är en plattform för att göra högskoleutbildning tillgänglig för alla människor i hela landet. I det studerade området utgör Akademi norr och Lapplands kommunalförbund två exempel på hur man försöker initiera, samordna och genomföra högre utbildning som ska tillfredsställa behov av både grundläggande service och innovativ tillväxt. Enligt kommunalförbunden fungerar samarbetet med universiteten allt bättre. Finansieringen av verksamheten har underlättats genom medel från EU:s strukturfonder och länsstyrelserna.

Glesheten gör det svårt att åstadkomma regionförstoring genom investeringar i väg och järnväg, med relationerna Kiruna och Gällivare samt Sorsele och Storuman som möjliga undantag. De långa avstånden medför att flyget många gånger är det ända realistiska alternativet vid resor över dagen. I en utvärdering utförd av Luftfartsverket och Svenska kommunförbundet av driftstödet till icke-statliga flygplatser drogs slutsatsen att bidraget är nödvändigt för att säkerställa de transportpolitiska målen om tillgänglighet och positiv regional utveckling.

Målet för den regionala utvecklingspolitiken är väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet. En god servicenivå ska inte enbart ses som en rättvisefråga utan också som en avgörande förutsättning för tillväxt och sysselsättning. För att kunna erbjuda även medborgare i glesbygd service krävs olika samverkansformer. Projektet VISAM (vi samverkar för nytta och effektivitet) pågick under två år och syftade till att utveckla, pröva och etablera samverkansformer för statlig service. De myndigheter som ingick i projektet var: AMS, CSN, Försäkringskassan, Migrationsverket, Skatteverket, Tullverket, och Statskontoret. Som ett resultat av projektet erbjuder Norsjö kommun sina medborgare och företagare fjärrservice till statliga myndigheter. Liknande initiativ tas i flera andra kommuner i Västerbottens län.

Länsstyrelsen i Norrbottens län menade i ett regeringsuppdrag att det finns en utbredd insikt bland statliga myndigheter om behovet av utveckla myndighets-samverkan. Arbetet kan påskyndas genom att riksdag och regering formulerar tydliga krav och förväntningar på myndigheterna och att detta görs samordnat och inte enbart myndighet för myndighet.

3 Slutsatser och rekommendationer

I detta kapitel dras slutsatser och rekommendationer utifrån fallstudierapporterna enligt de rubriker som efterfrågades i uppdraget.

3.1 Hinder och möjligheter med sektorsövergripande arbetssätt

Samordning försvåras av målkonflikter

Samordning försvåras genom att det är oklart hur avvägningar mellan olika sektorsers mål ska göras när målkonflikter uppkommer. Istället för att hantera dessa är det bekvämare att enbart fokusera på den egna sektorns mål, vilket leder till ett utpräglat stuprörstänkande. Tydligare politisk vägledning efterlyses när det gäller på vilket sätt som avvägningar mellan olika sektorsers mål skall göras och hur målkonflikter skall hanteras. Nuvarande ordning innebär att allt för mycket tid går åt till att sammanjämka och prioritera olika mål. Frågan om vem som ska hantera uppkomna målkonflikter har bollats mellan departementen och sektorsmyndigheterna under lång tid. Inom departementen är uppfattningen att det är sektorsorganen som har den kunskap som krävs för att göra avvägningarna, medan sektorsorganen å sin sida saknar den politiska ledningen. En möjlig lösning vore att tillföra departementen mer resurser för att hantera dessa målkonflikter. Den lösningen innebär också en anpassning till det vanliga förhållandet inom EU, där företrädare för departementen och inte myndigheter företräder sina länder på möten i Bryssel.

De olika transportpolitiska delmålen illustrerar svårigheterna med målavvägningen. När det exempelvis gäller målen om regional utveckling och ett jämställt transportsystem saknas konsensus om hur de ska mätas och relateras till övriga mål. Även själva mångfalden av mål är ett bekymmer som bidrar till att göra urvalsprocessen av investeringar mer tungarbetad.

Eftersom länsstyrelsen har en tudelad roll kan målkonflikter uppstå. De har dels en mer visionär roll i vilken de ska främja det egna länets utveckling. Men de är också en tillsynsmyndighet, vilket innebär att de ska bevaka att lagstiftningen följs inom en rad olika områden och verka för att de nationella målen genomförs. Fallstudien om Bergslagen påtalade att det kan uppstå situationer då den mer visionära rollen kolliderar med rollen som statens förlängda arm på regional nivå.

Tågtrafik anses vara särskilt betydelsefull för att åstadkomma regionförstoring genom att knyta ihop tätorter och kommuner över långa transportanstånd. I studien av Bergslagen pekades på konflikten mellan den tågtrafik som bedrivs av trafikhuvudmännen och SJ:s kommersiella trafik. Eventuellt krångel med olika

biljettsystem kan visserligen lösas med införandet av ett gemensamt betalningssystem. Däremot är taxorna inte samordnade vilket i regel innebär att SJ:s trafik är dyrare, då den bedrivs på kommersiella grunder. Ett ytterligare problem är att det utifrån en arbetspendlares synvinkel måste gå att lita på att trafiken även på lång sikt kommer att bedrivas i liknande omfattning eller åtminstone inte minskas. Denna typ av utfästelser kan inte göras av företag som har i uppdrag att bedriva trafik på kommersiella grunder. I exempelvis Mälardalen har man försökt lösa detta genom TiM-samarbetet mellan SJ och berörda län. Detta har dock inte varit någon garanti, trafiken har till och från dragits ned under pågående tidtabellperiod. Blandningen av SJ:s och trafikhuvudmännens trafikmonopol på det svenska järnvägsnätet kan utgöra hinder för den totala utvecklingspotentialen av persontågstrafiken. Det kan finnas anledning att åter se över konkurrensförhållanden inom järnvägssektorn.

Planeringsprocessen för infrastruktur

Åtminstone i teorin utgör inriktningsplaneringen ett gott exempel på samverkan över myndighetsgränser. SIKA och trafikverken arbetar gemensamt fram ett beslutsunderlag för inriktningsbeslutet som i sin tur ger gemensamma förutsättningar för respektive trafikverks åtgärdsplanering. Inriktningsplaneringen sker således i ”hängrännor” medan åtgärdsplaneringen sker i ”stuprör”. Under åtgärdsplaneringen saknas den samlade avvägningen av vilket transportslag som bör utvecklas för att bäst möta efterfrågan på transporter och uppnå de transportpolitiska målen. För att uppnå den bästa helhetslösningen för transportsystemet borde prioriteringar och samlade bedömningar av åtgärder istället ske sektorsövergripande och i växelverkan mellan regional och nationell nivå. För att uppnå en hållbar utveckling måste även hänsyn tas till övriga hållbarhetsaspekter.

I praktiken finns det dock en risk att även inriktningsplaneringen förlorar mycket av samverkanskaraktären, och att mycket av arbetet sker på respektive sektorsmyndighet utan den nödvändiga samordningen. Samhällsekonomiska modeller skulle i viss mening kunna fungera som en god grund för ett transportslagsövergripande resonemang, men så blev inte fallet och Banverket ansåg järnvägens roll mest åsidosatt genom bristen på fungerande modellverktyg. De samhällsekonomiska modellerna bör utvecklas. Sjöfartens och flygets annorlunda finansieringsformer gör att dessa trafikslag inte får den tyngd i planeringen som kunde vara motiverat.

3.2 Planeringsförslag avseende myndighetsgemensamma insatser

Regional planeringsarena

En väl fungerande regional planeringsarena skulle utgöra ett stöd till kommunernas och de statliga sektorsmyndigheternas planering samt för utformningen av en nationell strategi för regional utveckling. I fallstudien om Öresundsbron pekades på flera goda exempel på mellankommunal samverkan för boendeplanering och andra planeringsfrågor som med fördel kan hanteras på en regional nivå. Det vore dock önskvärt att denna regionala planering kunde anta

fastare konturer. Ett sätt kan vara att utföra sådan regional planering som regionplanering.

På den regionala nivån finns kunskaper om specifika lokala förhållanden som skulle kunna utgöra ett viktigt underlag i framtagandet av nationella strategier för regional utveckling. Utmaningen ligger i att finna formerna för detta utbyte mellan regional och nationell nivå. RUP-ar kan, rätt utformade, utgöra ett stöd för både mellankommunal samverkan och stöd i framtagandet av nationella strategier. Nuvarande RUP-ar förmår inte fylla denna funktion, utan detta verktyg behöver vidareutvecklas. RUP bör utvecklas så att den kan tas som utgångspunkt för samordning av olika organisationers insatser för att effektivt uppnå målen för regionens utveckling. En viktig komponent i RUP-processen är därvidlag att identifiera och tydliggöra regionens brister och utvecklingsbehov samt tydligt ange prioriteringar. Den fysiska strukturuppbyggande dimensionen i RUP-arbetet bör framhållas. Vidare kan RUP-arbetet bedrivas som en iterativ process mellan regional och nationell nivå. Revideringar kan ske med 3-5 års cykler. Regeringen bör, i samverkan med nationella och regionala myndigheter, öka sin kapacitet att bedöma vitt skilda regionala programförslag utifrån nationella helhetsperspektiv.

RUP-arna bör göras till regionala hållbarhetsstrategier i ett regionalt utvecklingsarbete. I vissa regioner är rollfördelningen i regionens arbete för hållbar utveckling oklar och en samlad nationell bild av fördelningen mellan berörda aktörer saknas, delvis eftersom organisationsformerna skiljer sig åt mellan olika regioner. Oklarheten och det föränderliga regionala landskapet kan ibland leda till intressekonflikter mellan regionala aktörer i stället för att fokusera på uppdraget; att gemensamt bidra till hållbar utveckling och tillväxt. Som ett led i samordningen av regionala och nationella politiska visioner bör hållbar utveckling vara ett övergripande mål på såväl nationell som regional nivå.

Statsmakten bör därför snarast styra upp kravet på framtida RUPar så att de kan utgöra en tydligare grund för hur annan mer operativ regional och nationell planering bör utformas. Kravet bör avse RUP-arnas innehållsliga bredd, konkretiseringsnivå, tidsintervall/tidshorisonter mm. Dessa krav bör sannolikt arbetas fram med stöd av olika myndigheter i olika sektorer. Detta tillhör dock statmaktens avvägande. I den mån det krävs medverkan från myndigheter bör uppdrag läggas så snart som möjligt.

Utveckling av sambanden mellan PBL och planeringen av infrastrukturuppbyggnad

För att få till stånd en effektiv regional utvecklingsplanering erfordras det en ökad samordning mellan olika sektorer av statlig och annan planering. Detta gäller inte minst mellan å ena sidan den statliga kommunikationsplaneringen och å andra sidan den kommunala fysiska planeringen. Syftet bör vara att undvika dubblerade processer och dubbelprövningar och att förstärka möjligheterna till demokratiskt inflytande och helhetssyn på samhällsutvecklingen. Det är angeläget med en sådan ökad samordning och redan med utgångspunkt från dagens lagstiftningar på de båda områdena kan en ökad samverkan ske med utnyttjande av den kommunala fysiska översiktsplaneringen, exempelvis på det sätt som skett i planeringen av Botniabanan inom Örnsköldsviks kommun. I denna typ av praktisk

planeringssamverkan mellan kommunikationsutbyggnad och kommunal fysisk planering finns det numera omfattande underlag om analys- och metodfrågor m.m. från ett stort antal EU-projekt, främst Interreg-projekt, där svenska statliga myndigheter och kommuner har samverkat tillsammans med motsvarande organisationer från andra EU-länder. Detta betydelsefulla underlag bör nyttiggöras i ökad utsträckning i svensk planering.

Förbättrad sektorssamverkan genom gemensamma analyser och kunskapsunderlag

Ett gemensamt utvecklingsarbete bör initieras mellan trafikverk och andra nationella myndigheter och regionala myndigheter avseende framtagande av planeringsunderlag för en sektorsövergripande regional utvecklingsplanering (underlag För RUP-planering). Ett sådant arbete bör bland annat leda fram till metodutveckling för att beskriva transportbehoven och transportsystemets funktion utifrån en helhetssyn. Medborgarnas möjligheter att nå viktiga samhällsfunktioner bör kunna beskrivas i ett hela-resan-perspektiv (Boverket, 2005a).

Ett sådant utvecklingsarbete, som avser samhällsplaneringens mest övergripande skeden, bör leda fram till ökad samsyn i målsättningarna för utvecklingen, samtidigt som metodutvecklingsarbetet effektiviseras och dubbelarbete undviks. Gemensamhet i synsätt och målsättningar i initiala planeringsskeden bör vara en bra grund för myndighetsspecifika mer koncistenta operativa planer. Det skulle vara till stor nytta om mer övergripande analyser kunde genomföras, än vad som hittills gjorts, av transportsystemets funktion kopplat till samhällets geografi och näringsgeografi. Därvid bör hjälpmedel i form av geografiska informationssystem och data från bland andra SCB användas.

En ökad analyssamverkan mellan myndigheterna behövs för att effekterna ska kunna analyseras samlat. Detta är inte minst viktigt för att fånga samtliga dimensioner av hållbarhet för att nå fram till en hållbar regionförstoring (Boverket, 2005b). Boverket kan bidra till en mer ändamålsenlig planering för ett bra boende genom att i ökad grad vara samrådspart till berörda myndigheter vid framtagande av kunskapsunderlag inklusive statistik för bostadsförsörjning, bebyggelseutveckling och mark- och vattenanvändning. SCB kan bidra med geografiska data om demografi och näringsgeografi. Samtrafiken och trafikhuvudmän kan exempelvis delta med data kollektivtrafikutbud och tidtabeller. Trafikverken och SIKA kan bidra med statistik och analysverktyg avseende resande och trafikutveckling. Naturvårdsverket kan bidra med kunskap om miljöpåverkan från trafiksektorn. Nutek kan bidra med analyser om regional utveckling och tillväxt. De nämnda myndigheterna utgör enbart ett exempel på hur olika myndigheter kan bidra till processen hållbar regionförstoring. Den exakta myndighetskonstellationen avgörs från fall till fall utifrån frågeställningen. Planeringsportalen är ett projekt där flera myndigheter och företag har inlett samarbete för att skapa en webbtjänst till stöd för fysisk planering, infrastrukturplanering, stads- och landsbygdsutveckling, regional utvecklingsplanering m.m. Via portalen ska kommuner, andra myndigheter, företag, organisationer och enskilda kunna söka efter i stort sett all geografisk information som är relevant för samhällsbyggande och planering. Uttag av data

ska kunna göras även för funktionella geografiska områden. Ett exempel är underlag för stråkplanering som ofta berör flera kommuner och län (Boverket, 2005c).

Hur de regionalpolitiska målen ska definieras och värderas är ett område som borde utredas vidare. Mycket erfarenheter finns inom det miljömålsarbete som bedrivs lokalt och regionalt. Hållbar utveckling har nära samband också med miljömålsfrågor, särskilt vad gäller strategin för hållbara transporter och god bebyggd miljö. Det är angeläget att de statliga insatserna för miljömålsarbetet samverkar väl med övriga insatser för hållbar utveckling. Viktiga frågor som belyser jämställdhet och som kan användas i analysen för den regionala utvecklingsplaneringen är bland andra:

- Speglas de jämställdhetspolitiska målen i berednings- och beslutsprocesser?
- Beaktas skillnader i mäns och kvinnors val av arbetsliv i förhållande till boendet i berednings- och beslutsprocesser?
- Vilka strategier grundas behovsdiskussioner om trafikutvecklingen på och tar man i dessa diskussioner hänsyn till olika gruppers behov?

Myndigheterna anser att en viktig lärdom och slutsats av uppdraget är att denna typ av sektorsövergripande regeringsuppdrag måste ges bättre förutsättningar och då främst med avseende på tillgänglig tid för genomförande. Det kan konstateras att uppdraget sannolikt skulle ha haft mycket att vinna kvalitetsmässigt om tiden för uppdraget varit längre. I eventuella kommande regeringsuppdrag av liknande omfattning bör avsättas mer tid. En genomförandetid på 2-3 år är att föredra.

I sammanhanget bör också regleringsbrevens roll som styrinstrument uppmärksammas. I regleringsbreven bör regeringen formulera tydliga krav på samverkan och samplanering mellan myndigheter i konkreta uppdrag.

3.3 Inventering av resurser och kompetenser

Projektgruppen har gjort tolkningen att resurser och kompetenser avser personella, kunskapsmässiga och instrumentella resurser för analys och planering. Dessa redovisas i Tabell 2. De flesta myndigheter har kompetenser inom en rad områden som berör samhällsutvecklingen och därmed även regionförstoring.

Tabell 2 Resurser och kompetenser

Myndighet	Kompetenser
SIKA	Officiell statistik för transportområdet Analyser och utredningar av och inom transportsektorn Inriktningsplanering Samordning och samverkan
NUTEK	Regionförstoringsanalyser Regionala analyser och prognoser Regionala tillväxtavtal och program Regionala utvecklingsprogram Lokal näringslivsutveckling Samordning och samverkan
Boverket	Samhällsplanering och bebyggelseutveckling Kvalitet i byggande och förvaltning Bostadsförsörjning Miljöpolitik Hållbar utveckling Vissa energifrågor Samverkan nationellt och internationellt
Hållbarhetsrådet	Hållbar utveckling Samverkan
Glesbygdsverket	Tillgänglighetsanalyser
Banverket	Regional närvaro Regional planering Samhällsplanering/fysisk planering Forskningsinsatser
Rikstrafiken	Upphandling av interregional trafik Tillgänglighet med interregional trafik Resmöjligheter Samordning av kollektiv trafik Samordning och samverkan
Luffartsstyrelsen	Tillgänglighetsanalyser
Luffartsverket	
Sjöfartsverket	Samhällsplanering (fysisk planering) Tillgänglighet för funktionshindrade Statsbidrag till regionala kollektivtrafikanläggningar Regional infrastrukturplanering
Vägverket	Regional närvaro Regional planering Tillgänglighetsanalyser Regionförstoringsanalyser Forskningsinsatser om regionförstoring Analyser av samhällsekonomisk effektivitet Samhällsplanering Kollektivtrafikprogram
PTS	Informationsteknologisk Infrastruktur Post och telefrågor
Länstyrelser	Framtagande av planeringsunderlag Regionalutveckling Kommunikationer Samhällsplanering (fysisk planering) Jämställdhet Miljöskydd Naturresursområdet Regional närvaro Samordning och samverkan Hållbar utveckling

3.4 Indikatorer för regionförstoringseffekter

Uppdraget handlar om att förstärka samordningen för hållbar regionförstoring i alla delar av landet, vilket innebär att de indikatorer som i slutänden väljs bör avse alla tre aspekterna av hållbarhet, det vill säga den sociala, den ekonomiska och den miljömässiga. De indikatorer som väljs bör vara både kvantitativa och kvalitativa. De indikatorer som väljs bör också samordnas med redan befintliga indikatorer för hållbar utveckling och regional utvecklingspolitik.

Inom den korta tidsram som uppdraget har utförts har inte någon färdigutvecklad uppsättning av indikatorer kunnat tas fram och närmare diskussion om indikatorernas relevans inte hunnit föras. Förslagen är främst inriktade mot indikatorer som kan belysa regionförstoringens tillväxtpotential och bättre fungerande LA-regioner. Indikatorerna ska kunna nyttjas för att möjliggöra jämförelser mellan olika regioner samt för att kunna mäta förändringar över tid. Det ska dock påtalas att det inom miljömålsarbetet finns ett system för måluppföljning med indikatorer. Där finns beröringspunkter med hållbar regionförstoring, vilket kan ge synergieffekter. Även inom ramen för EU:s European Spatial Observation Network (ESPON) sker omfattande indikatorutveckling. Några exempel på relevanta befintliga hållbarhetsindikatorer ges också.

Indikatorer avseende funktionella regioners storlek

Geografiska informationssystem (GIS) kan med fördel användas i analyser av bland annat funktionella geografiska områden.

Befolkningens tillgänglighet till arbetsmarknad samt förändringar av denna över tid

Indikatorn baseras på antal arbetstillfällen som kan nås inom en viss restid t.ex. 45 minuter. Förändringar av tillgänglighet över tid uttrycks som antal boende i olika områden som fått förändrad tillgänglighet till arbetsplatser.

Beskrivningar av ovanstående slag håller på att utvecklas även för kollektivtrafik. Beskrivningarna utgår från data på 500-metersrutor eller 1 km-rutor. Analyser kan i princip göras för hela reskedjor, d.v.s. från ”dörr till dörr”. Analyserna bör göras för såväl bil- som kollektivtrafik i samma system för att åstadkomma bra jämförbarhet mellan färdstätt.

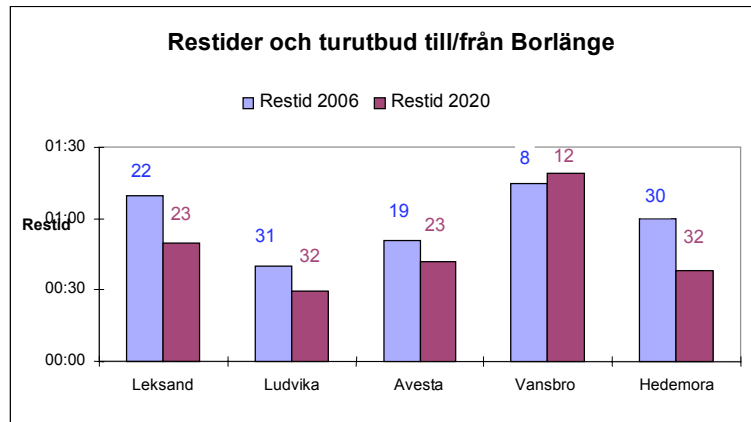
Näringslivets rekryteringsräckvidd samt förändringar av denna över tid

Indikatorn baseras på antal yrkesverksamma (t.ex. ”nattbefolkning” 20 – 64 år) som kan nås inom en viss restid t.ex. 45 minuter med bil. Förändringar av tillgänglighet över tid uttrycks som antal arbetstillfällen i olika områden som fått förändrad tillgänglighet till yrkesverksamma. Beskrivningar av ovanstående slag håller på att utvecklas även för kollektivtrafik.

Tillgänglighet och tillgänglighetsförändringar – restider till viktiga samhällsfunktioner

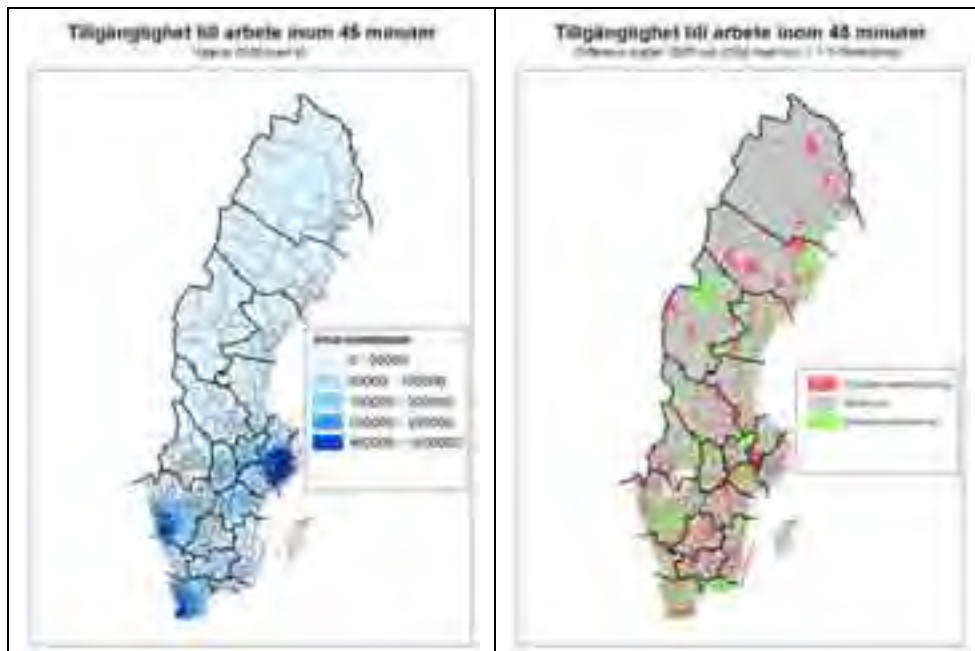
Regionförstoring orsakad av förbättringar av transportsystemet innebär förändrad tillgänglighet till olika samhällsfunktioner. Detta kan t.ex. uttryckas och mätas i form av restider till olika destinationer såsom närmsta regionala centrum, närmsta

akutsjukhus, flygplats, högskola o.s.v. Ett exempel på en sådan indikator gavs i fallstudien om Bergslagen (Tabell 2). Restiden år 2020 utgår från ett något förändrat trafikutbud och att ett antal strategiska investeringar genomförts.



Figur 2 Förändringar av restider och turutbud till/från Borlänge med buss och tåg

För vägsystemet analyseras tillgänglighet till samhällsfunktioner genom att beskriva alla landets invånares tillgänglighet och tillgänglighetsförändringar till centralorter, regionala och nationella centrum samt arbetsmarknad. Antalet lägesbestämda boende som har fått förbättringar eller försämringar under en tidsperiod analyseras och redovisas på karta. Detta sker med hjälp av transportverkens nätanalysverktyg SAMPERS.



Figur 3 Tillgänglighet och tillgänglighetsförändringar

”Möjligt” pendlingsomland – potentiell tillgänglighet till arbetsmarknad

Redovisning av ett möjligt arbetspendlingsomland inom en given restid enkel resa (t.ex. 30 eller 45 minuter) för ett givet kritiskt område i regionen. Metoden kräver utvecklingsarbete. Metoden är utvecklad sedan flera år tillbaka för biltrafik och tillämpas årligen i Vägverkets sektorsredovisning i samband med uppföljning av

de transportpolitiska målen. Utveckling på går avseende linjelagd kollektivtrafik. Detta sker tillsammans med Banverket och andra myndigheter.

Pendlingsomland – realiserad arbetspendling

Redovisning av faktiskt pendlingsomland för de flesta arbetstagarna (förslagsvis 90-percentilen – d.v.s. de 10 procent som har allra längst reseavstånd har bortsorterats) - i ett givet område. Metoden kräver utvecklingsarbete.

Indikatorer avseende regional utveckling

Sysselsättning.

Bättre produktionsvillkor för näringslivet och ökade möjligheter till att hitta det arbete som passar arbetstagaren bör leda till att antalet människor som arbetar ökar.

Sysselsättningsgrad

Kvoten mellan antalet personer som har arbete och antalet personer i yrkesverksam ålder (20-64 år).

Befolkning och befolkningsutveckling

Antalet mantalsskrivna i LA-regionen och de ingående kommuner.

Ekonomisk utveckling - bruttoregionalprodukt

Bruttoregionprodukten (BRP) visar värdet av alla varor och tjänster som produceras i en region. BRP kan även beskrivas som ett mått på förädlingsvärdet i form av löner och driftöverskott på arbetsställenivå.

Ekonomisk utveckling – total lönesumma

Summan av de yrkesverksammas bruttolön.

Denna summa påverkas av antalet yrkesverksamma samt dessas lönenivå. I bilaga 6 redovisas statistiska samband mellan LA-områdenas storlek – uttryckt som antalet boende – och den genomsnittliga lönenivån för de yrkesverksamma.

Ekonomisk utveckling – inkomst per capita.

Kvoten mellan lönesumma i det föregående och antalet yrkesverksamma.

Företagsdynamik

Antal nystartade företag respektive konkurser inom en given tidsrymd, t.ex. per år, i relation till befolkningsstorleken.

Markvärden och markvärdesförändring.

Priser per kvadratmeter för tomtmark samt förändringar över tid och priser för kontorsytor samt förändringar av dessa.

Tobin Q

Indikatorn TobinQ visar relationen (kvoten) mellan marknadsvärdet för ett hus och produktionskostnaden för att bygga ett nytt och kan användas som ”temperaturmätare” på en region. Kvoten 1 anger att försäljningspriset motsvarar vad det kostar att bygga. Ju högre värde desto större är möjligheterna för nyproduktion i kommunen i genomsnitt.

Hållbarhetsindikatorer

I den nationella strategin för hållbar utveckling anges följande exempel på hållbarhetsindikatorer (skr 2005/06:126).

- Självupplevt hälsotillstånd
- Psykosocial arbetsmiljö
- Fysisk arbetsmiljö
- Kollektivtrafik
- Trafikbuller
- Demografisk försörjningsbörda
- Ekonomiskt utsatta barn
- Utsläpp av växthusgaser
- Föräldraledighet
- Forskning
- Humankapital
- Jämställdhet, löner, chefer
- Närhet till naturen

4 Referenser

Boverket (2005a): *Metodutveckling för regionala utvecklingsprogram*, Karlskrona

Boverket (2005b): *Är regionförstoring hållbar?*, Karlskrona.

Boverket (2005c): *Planeringsportalen; En förstudie om gemensam portal till geografisk information för samhällsplanering och hållbar utveckling*, Karlskrona.

KKR (2004): *Processbaserad verksamhetsstyrning i staten: från ärende till medborgare*, Statens kvalitets- och kompetensråd, Stockholm.

Miljödepartementet (2006): Strategiska utmaningar – En vidareutveckling av svensk strategi för hållbar utveckling, *Skr 2005/06: 126*, Stockholm.

Nutek (2005): RUP: Ett metodutvecklingsarbete, *Infonr 87-2005*, Stockholm.

Nutek (2001): *Regionförstoring; Hur kan åtgärder i transportsystemet bidra tillvidgade lokala arbetsmarknader?*, R 2001:7, Stockholm.

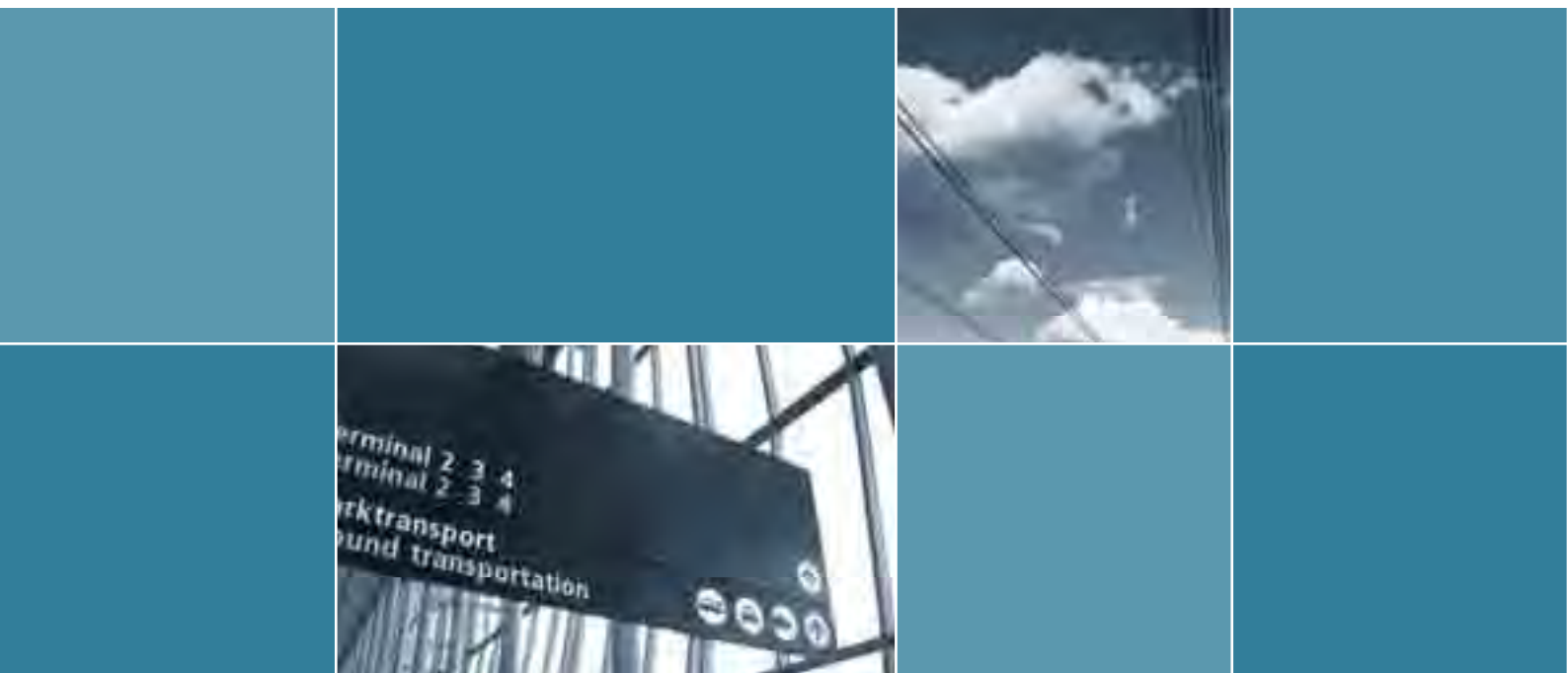
Regeringskansliet (2006): En nationell strategi för regional konkurrenskraft och sysselsättning 2007 – 2013.

SOU (2004): Vänd på kuttingen, *SOU 2004:26*, Fritzes, Stockholm.

SOU (1997) Regionpolitik för hela Sverige – Analys av de regionala konsekvenserna av förändringar i den statliga sektorn, *SOU 1997:13*, Fritzes, Stockholm.

SIKA är en myndighet som arbetar inom transport- och kommunikationsområdet. Våra huvudsakliga uppgifter är att göra analyser, nulägesbeskrivningar och andra utredningar åt regeringen, att utveckla prognos- och planeringsmetoder och att ansvara för den officiella statistiken.

Utredningarna publiceras i serierna *SIKA Rapport* och *SIKA PM*. Statistiken publiceras i serien *SIKA Statistik*, i tidskriften *SIKA Kommunikationer* samt i årsboken *Transporter och kommunikationer*. Samtliga publikationer finns tillgängliga på SIKAs webbplats www.sika-institute.se.



Statens institut för
kommunikationsanalys
Box 17213, 104 62 Stockholm
Besöksadress: Maria Skolgata 83
Telefon 08-506 206 00
Fax 08-506 206 10
e-post sika@sika-institute.se
Internet: www.sika-institute.se

