

Geografier som inte syns

Om landsbygder och städer i de regionala
utvecklingsstrategierna



Vi stärker Sverige genom att stärka företagens konkurrenskraft

Tillväxtverket ska skapa så bra förutsättningar som möjligt för företag i hela landet att vara konkurrenskraftiga. Det innebär att vi öppnar dörrar och river barriärer – för ett Sverige där fler företag vill, kan och vågar.

Kunskap, nätverk och finansiering är våra viktigaste verktyg. Tillväxtverkets insatser skapar direkta resultat hos de företag och aktörer som vi samverkar med, men även förutsättningar för företag och regioner att möta framtidens utmaningar. Vårt största enskilda uppdrag är att bidra till att EU-medel investeras i projekt för regional konkurrenskraft och sysselsättning.

Tillväxtverkets publikationer kan laddas ner på tillvaxtverket.se. Vill du beställa en tryckt publikation eller söker du en publikation som publicerades innan 2015 hänvisar vi till vår webbshop publikationer.tillvaxtverket.se.

© Tillväxtverket

Östersund, April 2021

Digital: ISBN 978-91-89255-02-9

Rapportnummer: 0362

Har du frågor om denna publikation, kontakta:

Isaac Karlsson

Telefon, växel 08-681 91 00

Förord

Du som rest genom Sverige har knappast undgått att lägga märke till hur utsikten skiftar. De sammanhängande skogarna, alla små samhällen, sjöar, städer, odlingslandskap och industrimiljöer samt en och annan storstad. Allt sammanbundet genom en mängd både synliga och osynliga länkar. Glesa strukturer och täta – med skiftande förutsättningar för människor och företag att utvecklas.

Attraktiva miljöer lockar människor att flytta till- eller bo kvar på en plats och underlättar därmed företagets behov av arbetskraft och kompetens. Attraktiva miljöer attraherar företagsetableringar och investeringar. Väl fungerande och geografiskt likvärdig fysisk och digital tillgänglighet, tillgång till bostäder, mötesplatser, kultur och service är alla viktiga delar i sammanhanget. Viktiga oavsett om det handlar om attraktivitet i storstäder, i landsbygder och allt däremellan.

Målet för både den regionala utvecklingspolitiken och den sammanhållna landsbygdspolitiken är hållbar utveckling i alla delar av landet. Gemensamt för de båda politikområdena är också att prioriteringar och insatser sker inom en stor bredd av verksamhetsområden. En framgångsfaktor i arbetet är att det tar sin utgångspunkt i skiftande förutsättningar och behov såväl mellan som inom regioner – att prioriteringar och insatser förankras i geografin. Och det enskilt viktigaste verktyget för detta är de regionala utvecklingsstrategierna. Genom strategierna stakar regionerna ut en väg för den långsiktiga riktningen i utvecklingsarbetet. I många fall ligger också strategierna som grund för handlingsprogram som styr de operativa insatserna. Det har därför betydelse i vilken utsträckning en viss fråga tar plats eller hur ett perspektiv lyfts fram i de regionala utvecklingsstrategierna.

Flertalet regioner har under 2018–2020 tagit fram nya strategier och det är mot den bakgrunden Tillväxtverket gjort studien av hur olika geografier hanteras i regionernas utmaningar, visioner och behov. Rapporten har tagits fram som ett underlag till myndighetens löpande arbete inom den sammanhållna landsbygdspolitiken och den regionala utvecklingspolitiken, där det är grundläggande att ha kännedom om hur regionerna hanterar varierande regionala förutsättningar och behov.

Rapporten har tagits fram av en arbetsgrupp från Policy in Practice bestående av Ylva Saarinen, Peter Bjerkesjö och Liisa Perjo. Tillväxtverket vill tacka arbetsgruppen och de individer som ställt upp och blivit intervjuade i den fördjupade analysen och bidragit till denna rapport.

Rapporten publiceras i Tillväxtverkets publikationsdatabas. Arbetsgruppen från Policy in Practice är ansvariga för slutsatserna i rapporten.

Lars Wikström

Avdelningschef
Tillväxtverket

Innehåll

1	Sammanfattning	5
2	Inledning	7
2.1	Uppdraget	7
2.2	Metod.....	8
2.2.1	Dokumentstudiens underlag	8
2.2.2	Genomförandet av dokumentstudien	9
2.2.3	Fördjupande intervjustudie	11
3	Analys av de regionala utvecklingsstrategierna	12
3.1	Geografier i de regionala utvecklingsstrategierna.....	12
3.2	Utmaningar och hinder	13
3.3	Visioner och möjligheter.....	14
3.4	Behov, åtgärder och insatsområden.....	15
3.5	Kopplingar och synergier mellan geografier	17
4	Landsbygdsutveckling i de regionala utvecklingsstrategierna.....	18
4.1	Likheter och skillnader nationellt	19
4.2	Fyra perspektiv på landsbygdsutveckling	20
4.3	Utmaningar och hinder	22
4.4	Visioner och möjligheter.....	23
4.5	Behov och åtgärder.....	24
5	Stadsutveckling i de regionala utvecklingsstrategierna	26
5.1	Likheter och skillnader nationellt	27
5.2	Utmaningar och hinder	29
5.3	Visioner och möjligheter.....	30
5.4	Behov och åtgärder.....	30
6	Geografin i framtagandet av regionala utvecklingsstrategier	32
6.1	Utmaningar och hinder.....	33
6.2	Visioner och möjligheter.....	36
6.3	Behov och åtgärder.....	37
6.4	Litteratur	40

1 Sammanfattning

De regionala utvecklingsstrategierna utgör det enskilt viktigaste verktyget för att hantera geografiska perspektiv i arbetet med regional utveckling. Att det ska ske regleras i Förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete men hur det ska göras är upp till regionerna själva att utforma. Under 2018–2020 har Sveriges regioner, med några få undantag, tagit fram en ny generation utvecklingsstrategier. En ändrad förutsättning sedan tidigare är framväxten av en nationell landsbygdspolitik. I propositionen från mars 2018 lyfter regeringen fram betydelsen av att aktörer på olika nivåer i samhället tillsammans skapar förutsättningar för livskraftiga landsbygder i hela Sverige.

Syftet med denna studie är att bidra med förståelse av hur Sveriges regioner hanterar geografiska perspektiv i den nya generationen regionala utvecklingsstrategier. Fokus ligger på att göra synligt hur de beskriver sina utmaningar, visioner och strategiska vägval i förhållande till varierande geografier med fokus på landsbygder och städer av olika karaktär.

Studien består av två delar. I den första delen skapar vi överblick och övergripande förståelse genom en kartläggning och analys av samtliga utvecklingsstrategier. Vi belyser särskilt i vilken utsträckning det förekommer länkar och synergier mellan olika typer av geografier. I den andra delen fördjupar vi analysen genom intervjuer i sex regioner. Detta ger oss en djupare förståelse av hur det geografiska perspektivet hanterats i processen med att ta fram strategierna samt vilka resultat, effekter och konsekvenser som hanteringen av det geografiska perspektivet får i det regionala utvecklingsarbetet.

Centrala slutsatser i studien:

- De regionala utvecklingsstrategierna är generellt sett formulerade på en övergripande nivå. Utgångspunkten är ofta en regional vision eller prioriterade sakområden, snarare än olika geografier inom regionen.
- Inom dessa övergripande perspektiv är "hela regionen" och "alla" de nivåer som adresseras i strategierna. Detta kan ses som ett "geografi-blind" perspektiv präglad av en urban norm men...
- ... resultatet av de fördjupande intervjuerna pekar snarare på att det är ett medvetet val för att hålla samman regionen och skapa eller bygga vidare på en gemensam regional identitet
- De geografiska perspektiven kan istället hanteras i underliggande strategier och handlingsplaner. När så inte sker formas de i det operativa arbetet med till exempel fördelning av projektmedel. Detta kan ge ökad flexibilitet och handlingsfrihet i arbetet, men riskerar också att rådande normer ökar i betydelse eller att geografiska perspektiv förbises.

- De regionala utvecklingsstrategierna är generellt mer utförliga vad gäller behov, åtgärder och insatsområden, jämfört med hur de beskriver utmaningar och visioner i ett territoriellt perspektiv.
- Få regioner diskuterar kopplingar och synergier mellan olika geografier. Det händer att regionerna nämner att sådana kopplingar och synergier finns och ska tas tillvara. Däremot specificerar de sällan eller aldrig vilka dessa kopplingar och synergier är eller hur de ska tas tillvara. De regionala utvecklingsstrategierna saknar i stora delar visioner och åtgärder som adresserar frågan om att stärka länkar mellan stad och land.
- Strategierna skiljer sig kraftigt åt vad gäller omfattning, struktur och detaljeringsgrad. Bland de regioner som arbetat med regional fysisk planering, regionala strukturbilder eller liknande finns en tendens till att de är mer explicita och detaljerade vad gäller beskrivningar av just olika geografier i sina regionala utvecklingsstrategier.

Studien bygger i första hand på politiskt antagna regionala utvecklingsstrategier i den mån sådana nyligen antagits. I andra hand utgörs dataunderlaget av remissversioner.

Vidare har andra typer av underlagsdokument använts i studien, såsom bilagor eller andra strategier som den regionala utvecklingsstrategin hänvisar till. Den fördjupande intervjustudien bygger på kvalitativa intervjuer med företrädare för sex regioner.

2 Inledning

2.1 Uppdraget

Uppdraget innebär en studie där det territoriella perspektivet i de regionala utvecklingsstrategierna (RUS) undersöks. Studien kommer att vara till nytta för Tillväxtverket på flera sätt. En del i detta är att vara ett underlag i framtagandet av den kommande programperioden av nationellt regionalfondsprogram för europeiska regionala utvecklingsfondens kommande programperiod år 2021–2027, där delar av programmet är öronmärkt för insatser inom hållbar stadsutveckling. Studien ska även vara till nytta för Tillväxtverkets samordnande roll inom ramen för en sammanhållen politik för Sveriges landsbygder. Därutöver blir den även till nytta i myndighetens löpande arbete, där det är en grundläggande beståndsdel att ha kännedom om regionala förutsättningar och behov.

Syftet med studien är att kartlägga hur respektive region beskriver sina utmaningar, visioner och strategiska vägval i förhållande till ett antal utpekade geografier:

1. Olika typer av landsbygder, om möjligt utifrån kategorierna:
 - i. Tätortsnära landsbygder
 - ii. Glesa landsbygder
 - iii. Mycket glesa landsbygder
2. Olika typer av urbana områden, om möjligt utifrån kategorierna:
 - i. Stadsdelar
 - ii. Städer och förorter
 - iii. Funktionella stadsområden
3. Kopplingar och synergier mellan geografierna i punkt 1 och 2 (ovan)

Arbetet är uppdelat utifrån de olika geografierna (ovan). För olika typer av landsbygdsgeografier (1 ovan) samt för kopplingar och synergier mellan samtliga geografier (3 ovan), ska konsulten:

- A. Sammanfatta respektive regions utmaningar, visioner och behov kopplat till landsbygder och kopplingar och synergier mellan samtliga olika geografier (1–2)
- B. Beskriva likheter och skillnader nationellt baserat på respektive regions utmaningar, visioner och behov kopplat till landsbygder, kopplingar och synergier mellan olika geografier.
- C. Ge rekommendationer till intervjufrågor för en eventuell fördjupande, kvalitativ analys.

För olika urbana geografier (2 ovan) ska konsulten:

- D. Sammanfatta respektive regions utmaningar, visioner och behov kopplat till hållbar stadsutveckling.
- E. Beskriva likheter och skillnader nationellt baserat på respektive regions utmaningar, visioner och behov kopplat till stadsutveckling.
- F. Ge rekommendationer till intervjufrågor för en eventuell fördjupande, kvalitativ analys.

2.2 Metod

Uppdraget har gjorts i två steg. Inledningsvis gjordes en dokumentstudie av regionala utvecklingsstrategier. Därefter gjordes en fördjupande intervjustudie i ett tilläggsuppdrag, specifikt inriktad på att undersöka hur geografiska perspektiv hanterats under framtagandet av de regionala utvecklingsstrategierna. I kapitel 2–4 och i bilaga 2 redovisas resultaten från dokumentstudien. Resultaten från den fördjupande intervjustudien beskrivs i kapitel 5.

2.2.1 Dokumentstudiens underlag

Dataunderlaget i studien utgörs i första hand av politiskt antagna regionala utvecklingsstrategier i den mån sådana nyligen antagits. I andra hand utgörs dataunderlaget av remissversioner av RUS, då ett stort antal regioner är inne i en process att arbeta fram sådana. I de fall studien baseras på remissversion framgår detta tydligt i rapporten. I tredje hand baseras studien på tillgängliga underlagsrapporter i de regioner som saknar aktuell RUS som remissversion eller politiskt antagen strategi.

Vidare har andra typer av underlagsdokument använts i studien, såsom bilagor till RUS eller andra strategier som RUS explicit hänvisar till och som hanterar de territoriella perspektiv som är i fokus i detta uppdrag (t.ex. en landsbygdsstrategi). I de fall sådana dokument utgör dataunderlag i studien tydliggörs detta i rapporten.

Slutligt urval av underlagsmaterial har fastställts i dialog med Tillväxtverket.

I studien ingår följande underlagsmaterial:

Politiskt antagna RUS

- Kalmar (RUS 2030 samt två bilagor om indikatorer och nulägesanalys)
- Örebro (RUS 2030 samt bilaga om uppföljning)
- Stockholm (RUS 2050 samt Landsbygds- och skärgårdsstrategi)
- Sörmland (RUS 2030)
- Norrbotten (RUS 2030)
- Kronoberg (RUS 2025)
- Jönköping (RUS 2035)
- Västernorrland (RUS 2030)
- Västerbotten (RUS 2030 samt underlagsrapport om regionala prioriteringar)
- Västmanland (RUS 2030)

Remissversioner av RUS publikt tillgänglig

- Dalarna (Dalastrategin 2030 samt underlagsrapport)
- Uppsala (RUS 2030 samt tre bilagor/underlagsrapporter; omvärld, nuläge, utvecklingsförutsättningar)
- Skåne (RUS 2030)
- Gotland (RUS 2030)
- Gävleborg (RUS 2030)
- Värmland (Värmlandsstrategin 2040)
- Västra Götalandsregionen (RUS 2030 samt två bilagor om hållbar utveckling samt uppföljning)
- Jämtland-Härjedalen (RUS 2050)
- Halland (RUS 2035)

RUS som saknas i underlaget

- Blekinge (Remissversion ska enligt tidplan vara klar kvartal 4 år 2020)
- Östergötland (process att ta fram ny RUS har pausats under våren 2020 på grund av Covid-19, tas upp igen hösten 2020)

2.2.2 Genomförandet av dokumentstudien

Uppdraget har genomförts i ett antal steg där vi successivt utvecklat och anpassat uppdragets genomförande för att nå målen med uppdraget och samtidigt förhålla oss till dataunderlaget i form av regionala utvecklingsstrategier och i vissa fall tillhörande bilagor och underlagsrapporter.

Det stod tidigt klart att de regionala utvecklingsstrategierna använder delvis andra begrepp än de som specificerats i uppdraget. Tydligast är detta för de geografier som definierats i uppdraget. RUS:arna använder ofta andra geografiska begrepp, indelningar och nivåer i den mån territoriella och geografiska begrepp och perspektiv används alls.

Det är heller inte alltid självklart vad som i RUS:arna ska betraktas utmaningar, visioner och behov. Beskrivningar av detta följer inte alltid en tydlig struktur, utan blandas ofta i samma stycken eller avsnitt i RUS.

Sammantaget medför detta att vi i studien behövt göra vissa tolkningar av materialet vad gäller både geografier och geografiska begrepp. En utgångspunkt har varit att vi inte använder objektiva definitioner av stad och stadsutveckling, utan utgår ifrån beskrivningar i de regionala utvecklingsstrategierna. Vidare har vi också i vår analys av texterna behövt göra vissa tolkningar av vad som i RUS ska kategoriseras som utmaningar respektive visioner och behov.

Som stöd i arbetet i genomgången av material, utgjorde det första steget i uppdraget att utveckla en analysmall, se tabell 1.

Tabell 1. Analysmall för kartläggning av geografier i RUS

Perspektiv/Geografi	Tätortsnära landsbygder	Glesa landsbygder	Mycket glesa landsbygder	Stadsdelar	Städer och förorter	Funktionella stadsområden
Förekommer beskrivning av den geografiska nivån? (Ja/Nej)						
Beskrivs utmaningar eller problem kopplat till den geografiska nivån? På vilket sätt?						
Beskrivs möjligheter eller visioner kopplat till den geografiska nivån? På vilket sätt?						
Beskrivs behov kopplat till den geografiska nivån? På vilket sätt?						

Adresseras social, ekologisk eller ekonomisk hållbarhet explicit? Adresseras det i form av problem eller hävstång för utveckling?						
Beskrivs olika typer av åtgärder eller insatsområden? Vilka? Vilka aktörer nämns?						
Beskrivs synergier eller konflikter med andra geografier? Hur beskrivs detta och i förhållande till vilka geografier? Finns åtgärder kopplade till de identifierade synergier/konflikterna?						

Läsningen av de regionala utvecklingsstrategierna har genomförts både radvis och kolumnvis enligt analysramen ovan. Det vill säga vi har både sökt efter de geografiska indelningarna i RUS:arna samt sökt i RUS:arna efter textavsnitt som kan relateras till de olika frågeställningarna. Detta för att kvalitetssäkra genomgången av underlaget och säkerställa att vi inte missar beskrivningar av utmaningar, visioner och behov som kan relateras till olika geografier. Men utan att dessa geografier uttrycks explicit i RUS.

Genomgången av RUS:arna, sammanställning och analys av materialet har gjorts stegvis. Detta för att kunna anpassa analysmallen och synkronisera tolkningarna av underlag och begrepp mellan medlemmarna i konsultteamet som genomfört genomgången. Det stod till exempel tidigt klart att RUS:arna sällan explicit refererar till de geografier vi är intresserade av att beskriva. Däremot beskrivs olika teman som baserat på hur de beskrivs i RUS kan kopplas till olika geografier. Därför kompletterades analysmallen med en "tredje dimension", där vi utgår ifrån hur de regionala utvecklingsstrategierna beskriver olika teman och perspektiv. De teman/perspektiv som vi identifierat som relevanta att analysera i ett geografiskt perspektiv är sådana som kan knytas till olika typer geografier. Bostäder och bostadsbyggande är ett sådant tema, då bostäder alltid är knutna till en plats. Exempel på tema som inte analyserats i ett geografiskt perspektiv är hur innovation beskrivs i RUS:arna, då det inte på samma sätt är knutet till en plats.

Detta innebär att vi i vår läsning av RUS:arna kunnat härleda olika teman/perspektiv till i huvudsak stadsutveckling respektive landsbygdsutveckling. Bilden som framträder är inte entydig. Exempelvis kan enstaka RUS:ar innehålla beskrivningar av bostadsbrist eller behov av nya bostäder i både stad och landsbygd. Andra beskriver inte alls var det finns bostadsbrist eller behov av att bygga nya bostäder. Men det övervägande mönstret när vi analyserat samtliga RUS:ar är att det är i stadsmiljöer som regionerna ser en bostadsbrist och behov av nya bostäder. Därav har temat Bostäder/bostadsbyggande förts till avsnittet om stadsutveckling. Ett liknande resonemang kan föras kring temat kommunikationer och transporter, som tas upp i en klar majoritet av RUS:arna. Vi beskriver i förekommande fall i analysen att bilden inte alltid är entydig. De teman som identifierats i RUS och deras koppling till olika geografier redovisas i tabell 2.

Tabell 2. Teman och perspektiv som kan knytas till olika geografier i studien

Teman/perspektiv som kopplats till stadsutveckling	Teman/perspektiv som kopplats till landsbygdsutveckling
Fritid/rekreation/grönområden	Tillgång till offentlig och kommersiell service och tjänster
Bostäder/bostadsbyggande	Bredband och digitalisering
Kommunikation/transporter	Gröna och blå näringar, skog och besöksnäring
Segregation	
Samhällsplanering/fysisk planering	
Attraktiva livs- och boendemiljöer	

2.2.3 Fördjupande intervjustudie

I den fördjupande intervjustudien gjordes ett strategiskt urval av sex regioner, i syfte att fördjupa förståelsen av hur territoriella perspektiv har hanterats under framtagandet av de regionala utvecklingsstrategierna. Under intervjuerna undersöktes även vilka resultat och effekter som regionerna anser har uppkommit av deras sätt att hantera de geografiska perspektiven under framtagandet av sina respektive strategier.

Till intervjuerna gjordes ett strategiskt urval av regioner i syfte att:

- geografiskt representera av regioner i olika delar av Sverige,
- inkludera storstadsregioner och landsbygdsregioner, med landsbygder av olika karaktär, samt
- regioner som karakteriseras av både större stad och landsbygder.

I det slutliga urvalet ingår Dalarna, Kronoberg, Norrbotten, Skåne, Västernorrland och Örebro. I varje region intervjuades 1–3 personer med god insyn i arbetet med framtagande och genomförande av RUS. Totalt genomfördes 11 individuella intervjuer och en gruppintervju med tre deltagare. Intervjufrågorna redovisas i intervjuguiden i Bilaga 1.

Under oktober och november månad genomfördes uppdraget genom semi-strukturerade intervjuer i webbmöten. De enskilda intervjuerna tog ca en timme och gruppintervjun ca 1,5 timme. Intervjuerna spelades in och respondenterna fick ta del av intervjuguiderna i förväg.

3 Analys av de regionala utvecklingsstrategierna

De regionala utvecklingsstrategierna präglas av sin roll som samlande, politiskt dokument, där den framtida inriktningen för regionen beskrivs och stakar ut en väg och vision framåt. Det innebär i många (men inte alla) RUS:ar att det finns en stor öppenhet i vad dokumentens beskrivningar innebär i praktiken. Det gör det möjligt för andra aktörer, däribland kommuner och näringsliv i regionen, att bibehålla en handlingsfrihet i relation till RUS:en och att anpassa sitt arbete efter skiftande lokala behov och förutsättningar. Det bidrar också till att dokumenten kan upplevas som aktuella under en längre tid.

Samtidigt innebär det att det kan vara svårt att få svar på frågor om hur regionen vill arbeta med frågor om exempelvis stadsutveckling och landsbygdsutveckling, vad som ska uppnås och varför. Många RUS:ar är formulerade på en mer övergripande och generell nivå, där tematiseringarna utgår ifrån den regionala visionen eller olika sakområden, snarare än olika geografier inom regionen.

3.1 Geografier i de regionala utvecklingsstrategierna

De geografier som varit i fokus i denna kartläggning beskrivs i varierad utsträckning i de regionala utvecklingsstrategierna. I vissa regioner hanteras stads- och/eller landsbygdsutveckling på ett detaljerat och explicit sätt. Många regioner berör dessa geografier mycket översiktligt eller inte alls. Därför har vi i kartläggningen behövt göra en hel del tolkningar och härledningar av det som i RUS beskrivs som utmaningar, visioner och åtgärder kopplat till olika geografier.

Rönblom (2014) diskuterar den urbana normen, genom vilken större städer och deras invånare förstås som det både det önskvärda och det normala. Det kan vara en förklaring till ett i vissa RUS:ar "geografi-blint" förhållningssätt, där den geografiska dimensionen inte alls nämns. Andra regioner nämner geografien, men enbart i egenskap av en helhet (tex "hela regionen", "hela länet") utan att tydliggöra skillnader mellan olika geografier. Genom att inte synliggöra skillnader mellan olika geografier, eller specifikt referera till olika geografier och synliggöra de utmaningar, möjligheter eller behov som finns just där, blir sådana skillnader osynliga. Det innebär en risk att den strategi som tagits fram i själva verket är en strategi anpassad efter förhållandena i regionens städer. De fördjupande intervjuerna visar att regionerna är medvetna om denna risk, men att de trots detta väljer att hålla samman regionen och diskutera regionens framtida utveckling i termer av "alla" och "hela regionen", av flera olika anledningar. Det har flera anledningar, vilket utvecklas i kapitel fem. Två av dessa är att det är anses alltför arbetskrävande och i många fall känsligt att göra geografiska prioriteringar i RUS:en. De intervjuade anser heller inte att RUS:en bör innehålla tydligare geografiska perspektiv, diskussioner och prioriteringar. De menar istället att dokumentets styrka är just som övergripande, strategiskt dokument och att geografiska perspektiv, behov och prioriteringar hanteras bättre i andra, underliggande strategier och handlingsplaner.

I en klar majoritet av regionerna saknas även tydliga beskrivningar av utmaningar och visioner i ett territoriellt perspektiv i de regionala utvecklingsstrategierna. Explicita insatsområden och åtgärder kopplat till stadsutveckling och landsbygder är också ovanliga. Däremot beskrivs i olika utsträckning åtgärder inom områden som lyfts som viktiga i den nationella strategin för levande städer och även andra internationella ramverk som Agenda 2030 och FN:s och EU:s urbana agendor, såsom transporter och kommunikationer, samhällsplanering, bostäder, grönområden med mera. Likaså visioner

och åtgärder som i olika sammanhang beskrivs som betydelsefulla för landsbygdsutveckling, såsom bredband, samhällsservice och olika naturtillgångar.

Det finns flera förklaringar till varför det ser ut på det här sättet. I en uppföljning av den nationella strategin konstaterar Tillväxtverket (2017) att många (men inte alla) regionalt utvecklingsansvariga aktörer upplever att ansvarsfördelningen mellan den egna organisationen och länsstyrelsen är oklar på flera områden, däribland landsbygdsutveckling och fysisk planering. Följaktligen förslår Tillväxtverket att ansvarsfördelningen mellan länsstyrelserna och regionalt utvecklingsansvariga aktörer förtydligas inför det fortsatta genomförandet av den kommande strategin.

Därutöver är den nationella styrningen av hur de regionala utvecklingsstrategierna ska hantera territoriella perspektiv svag. I den nationella strategin nämns landsbygder kopplat till ett flertal politikområden och i inledningen konstateras bland annat att:

Politiken genomförs i såväl gles- och landsbygder som i små och medelstora städer samt i storstadsområden. Tätorter samt gles- och landsbygder drar nytta av varandra och ska ses som sammanlänkade regioner (Regeringskansliet 2015, s. 10).

Även i förordningen om regionalt tillväxtarbete (2017:583, 9§) stadgas att:

Den regionala utvecklingsstrategin ska upprättas utifrån en analys av de särskilda förutsättningarna för hållbar regional tillväxt och utveckling i länet. Analysen ska ta hänsyn till funktionella regionala samband såväl inom som över läns- och landsgränserna samt till olika typer av landsbygder och tätorter.

Däremot saknas instruktioner om hur resultaten från denna analys ska komma till uttryck i den regionala utvecklingsstrategin. Vi kan även konstatera att de studerade regionala strategierna skiljer sig kraftigt åt mellan regionerna vad gäller omfattning, struktur och detaljeringsgrad. Bland de regioner som arbetat med regionala strukturbilder kan vi möjligen se en tendens till att de är mer explicita och detaljerade vad gäller beskrivningar av just olika geografier i sina regionala utvecklingsstrategier.

I någon mån är perspektiv kopplat till stadsutveckling tydligare i vissa storstadsregioner, främst Stockholm och i viss mån också Skåne, men det finns också närvarande i andra typer av regioner. Landsbygdsperspektiven kan i någon mån sägas vara något mer framträdande i regioner vars bebyggelse och ekonomi präglas av landsbygd och areella näringar, men mönstret är inte heller här tydligt.

I detta kapitel redovisas de gemensamma drag som trots allt går att finna i en närläsning av de regionala utvecklingsstrategierna.

3.2 Utmaningar och hinder

Urbaniseringen är en av de generella drivkrafter som påverkar hela landet, om än på delvis olika sätt. Det är också en av de gemensamma utmaningar som delas mellan både olika typer av landsbygder och stadsområden. Landsbygdsutredningen (SOU 2017:1) lyfter fram detta som en bakomliggande förklaring till en stor del av de utmaningar och hinder som lyfts i RUS:arna. I detta ingår bland annat tillgång till digitalisering, infrastruktur för person- och godstransporter samt tillgång till service. Såväl bostadsbristen i städer och samhällen som behovet av service, digitalisering och möjlighet till rimliga persontransporter i glesa områden är teman som berörs i många av de regionala utvecklingsstrategierna.

Tillväxtverket (2016) visar att de storregionala och delregionala sammanhangen existerar sida vid sida i de RUS:ar som studerades då. De konstaterade även att landsbygder främst kopplas ihop med delregionala sammanhang och städer med de storregionala sammanhangen. Så ser det ut även i RUS:arna år 2020, där avstånd och infrastruktur är en gemensam utmaning för både städer och landsbygder. Men avstånd diskuteras på skilda sätt, beroende på vilka geografier som diskuteras eller underförstås i de regionala dokumenten. I sammanhang där landsbygder ligger i fokus förstås avstånd som en utmaning för att bo och verka i landsbygdsområden. Där förstås avstånd huvudsakligen i en delregional kontext, där det önskade läget är en möjlighet att förflytta sig mellan mindre och större orter i den egna regionen.

Den utveckling och de investeringar som beskrivs i landsbygder har huvudsakligen att göra med digital infrastruktur. Digitalisering lyfts fram som en avståndsöverbryggande teknik och en möjlighet till platsberoende service. Den förstås samtidigt som både en utmaning och en möjlighet. En möjlighet genom att ge möjlighet till service där sådan saknas, exempelvis genom att beställa varor och tjänster via nätet. En utmaning genom att e-handeln underminerar underlaget för service i mindre orter, där det tidigare funnits underlag för ett större utbud av affärer och andra serviceställen.

I de sammanhang där städer och stadsutveckling fokuseras, förstås avstånd i en storregional kontext. Där är det den regionala huvudortens tillgänglighet till andra, större städer och transportstråk, både nationellt och (i flera fall) internationellt som står i centrum. I detta sammanhang står skapandet av ny eller utbyggd infrastruktur i fokus. I flera av de regionala utvecklingsstrategierna inkluderas kartor eller beskrivningar av hur regionen tänker sig att de framtida flödena av gods och människor ska röra sig genom regionen och vidare mot större städer och internationella marknader.

Under de fördjupande intervjuerna lyfts betydelsen av kartor och strukturbilder, inte minst för själva processen att ta fram regionens RUS. Intervjuerna visar att det kan vara känsligt att fästa regionala skillnader på papper, särskilt inom sakområden där det inte finns en vara av att se området ur ett geografiskt perspektiv. Sådana sakområden som framställs möjliga att se ur ett geografiskt perspektiv är exempelvis bredband, infrastruktur och kollektivtrafik, medan andra områden, däribland innovation, kultur och utbildning kan vara betydligt svårare att prioritera geografiskt.

3.3 Visioner och möjligheter

Bland de visioner och möjligheter som diskuteras i de regionala utvecklingsstrategierna utgör hållbarhet som drivkraft för utveckling ett tydligt spår. Däremot är det olika typer av hållbarhet som föreställs som drivkraft i olika geografiska sammanhang. I den nationella strategin för levande städer betonas städernas betydelse för ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet. Framförallt lyfts perspektiv om jämlik och social utveckling fram tillsammans med städernas möjlighet att lösa utmaningar kopplat till miljö och klimat. I landsbygdsutredningen (SOU 2017:1) och i delbetänkandet från den parlamentariska landsbygdskommittén (2016:26) diskuteras hållbarhet sparsamt och huvudsakligen kopplat till miljömässig hållbarhet. Det ser delvis annorlunda ut i de studerade RUS:arna.

Hållbarhet i olika aspekter är generellt en viktig del av visioner och möjligheter i RUS:arna. Främst lyfts hållbarhet fram som miljömässig hållbarhet och de nya möjligheter som detta ger för utvecklingen av gröna och blå näringar. Skogen är en av de industrier som beskrivs som en tydlig framtidsnäring, med nya metoder och material, där den svenska industrin föreställs få ett försprång gentemot konkurrenter på en internationell arena. Även

landsbygder som attraktiva livsmiljöer lyfts fram, på ett sätt som kan sägas skapa en alternativ berättelse till den attraktiva staden. I ett stadsperspektiv är det främst miljömässigt hållbara transporter som lyfts fram, men ofta utan starka åtaganden och specifika mål.

Visioner och möjligheter kopplat till stadsutveckling lyfter oftare fram social hållbarhet och hur sociala värden är en förutsättning för attraktiva stadsmiljöer där människor kan och vill bo. I detta sammanhang lyfts i flera fall en medvetenhet om den i regionen rådande bostadsbristen. I några få regioner framhålls nödvändigheten av att skapa bostäder och attraktiva levnadsmiljöer för alla, även personer med begränsade ekonomiska resurser.

I en analys av hur olika geografier i ett flertal nationella strategier benämns, diskuterar Rönnblom (2014) hur skrivningar som "för alla" och "i hela landet" förstärker ett urbant tolkningsföreträde. Detta sker genom att skrivningen framstår som neutral, samtidigt som den utveckling eller det tillstånd som beskrivs är beroende av en viss täthet i befolkningen för att vara möjlig. Det riskerar att skapa en bild av landsbygder som bristfälliga, eftersom många av de målbilder och insatser som målas upp kräver täthet och stadens rum, för att vara möjliga att realisera.

I de studerade RUS-arna är "en region för alla" ett tema som går igen i en stor andel, men inte alla, av de studerade regionala utvecklingsstrategierna. Som genomgången visar är det vanligt att regionerna förhåller sig på en generell och övergripande nivå där "hela regionen" och "alla" är de nivåer som adresseras i strategierna. Detta kan ses som ett "geografi-blint" perspektiv präglad av en urban norm (Rönnblom 2014). Det kan samtidigt vara ett resultat av en vilja att hålla samman regionen och skapa eller bygga vidare på en gemensam regional identitet. Särskilt i regioner där det finns påtagliga motsättningar mellan olika områden eller kommuner kan det eventuellt ses som ett sätt att förekomma eller motverka konflikter (exempelvis med avseende på utfallet av de regionala satsningarna för olika områden eller kommuner i regionen), ge en gemensam riktning och förutsättningar för att hålla ihop.

Den senare tolkningen stöds av intervjuerna, som tydligt visar behovet av och viljan att hålla ihop regionen och dess olika kommuner och peka ut en gemensam riktning. Det lyfts som kontraproduktivt att fokusera på skillnader – RUS:ens viktigaste funktion är att hålla samman regionen och det görs enligt de intervjuade bäst genom att lyfta likheter, inte skillnader, mellan de ingående delarna. Skillnader i utfall kan istället undersökas i efterhand, genom en tydligare geografisk uppföljning av exempelvis projektmedel och hur dessa fördelats mellan olika kommuner och regiondelar.

Refererandet till "hela regionen" och "alla" görs både i urbana och rurala regioner. Under intervjuerna med regioner som präglas av landsbygder, ifrågasätts att begrepp som "hela regionen" i deras fall tyder på en urban norm. De menar att hela deras RUS utgår ifrån en förståelse av att regionen är präglad av landsbygd och att det snarare är landsbygden som norm som ligger till grund för strategins innehåll och prioriteringar. De menar dock att detta beror på att deras region är en landsbygdsregion och påpekar att om regionen istället hade präglats av städer, skulle även deras RUS präglas av en urban norm.

3.4 Behov, åtgärder och insatsområden

De regionala utvecklingsstrategierna är generellt mer utförliga vad gäller behov, åtgärder och insatsområden, jämfört med hur de beskriver utmaningar och visioner i ett territoriellt perspektiv. De regionala utvecklingsstrategierna är också förhållandevis

sammanhållna i ett nationellt perspektiv vad gäller vissa typer av åtgärder och insatsområden som är mycket frekvent förekommande.

Ett stort antal regioner lyfter fram investeringar och insatser i infrastruktur och kommunikationer för att stärka kopplingar, samband och funktioner i funktionella stadsområden. Men ofta utan att använda detta begrepp. De begrepp som används är arbetsmarknadsregioner, funktionella regioner och funktionella stråk.

En majoritet av RUS:arna pekar på att bostadsbyggandet ska öka, men det är ofta oklart i vilken typ av geografi som detta behov finns eller är som störst. Oftast lyfts det fram som en generell åtgärd. Några få regioner för resonemang om behovet av att möta olika gruppers behov av bostäder eller åtgärda problem med boendesegregation, men utan att vara särskilt explicita om vilken typ av åtgärder som krävs. Omkring en tredjedel av regionerna för resonemang om behovet av att utveckla tillgången till grönområden, rekreation, aktiviteter etc. i städer och stadsområden. Ungefär lika många regioner för ett mer generellt resonemang om att utveckla attraktiva livs- och boendemiljöer, men utan tydlighet i vad som menas med detta. Möjligen reflekterar dessa ganska generella och övergripande beskrivningar av bostäder och bebyggelseutveckling i RUS:arna bristen på mandat och verktyg rörande detta inom den regionala tillväxtpolitiken.

I vissa regioner lyfts samhällsplanering fram som ett verktyg för social utveckling och hållbarhet. Att främja hälsa, hantera och överbrygga sociala klyftor lyfts fram i några få regionala utvecklingsstrategier, men även planering som verktyg för att bidra till klimat- och energiomställningen, hushållning med naturresurser som mark och vatten, främja biologisk mångfald och ekosystemtjänster etc.

Nyttjande av naturtillgångar sammankopplas i flera RUS:ar med behovet av en grön omställning och hur skogen eller naturtillgångar generellt ska kunna nyttjas som en resurs i detta. Det kan även framhållas i termer av ett behov hos företag inom dessa näringar att specialisera sig i syfte att utveckla nya styrkeområden, där de kan konkurrera på en global marknad genom sina nya, innovativa och cirkulära produkter och tjänster.

Ungefär hälften av RUS:arna diskuterar behovet att säkerställa tillgång till offentlig och kommersiell service och tjänster på landsbygden. Detta beskrivs ofta som en förutsättning för att kunna bo och verka i landsbygder samt behoven av att dessa typer av arbetstillfällen ska finnas kvar på mindre orter. Ungefär lika många RUS:ar beskriver åtgärder kopplat till att säkerställa tillgång till bredband. Flera regioner poängterar att kostnaden är det främsta hindret för bredbandsutbyggnad.

I en tredjedel av RUS:arna beskrivs olika naturtillgångar såsom skog, vatten och jordbruksmark som resurser för att driva regional utveckling genom näringslivs- och företagsutveckling. Skogsnäring, besöksnäring, areella och blå näringar ska främjas för att kunna bidra till den regionala utvecklingen.

Ett ytterligare mycket vanligt förekommande perspektiv i dokumenten är att utveckla hur det regionala utvecklingsarbetet bedrivs. En majoritet av regionerna lyfter fram regional samhällsplanering och fysisk planering som ett verktyg för att främja regional utveckling. Ökad samordning och samverkan inom regional samhällsplanering och fysisk planering över geografiska nivåer och gränser lyfts som behov/åtgärd i en majoritet av dessa. Det är även ett tema som kommer upp under intervjuerna, både i form av ett ökat intresse för exempelvis strukturbilder och analyser av geografiska perspektiv och ett intresse från vissa regioner att få ett utökat regionplaneuppdrag enligt PBL, dock enbart om det åtföljs av en motsvarande finansiering.

3.5 Kopplingar och synergier mellan geografier

I analysen av de regionala utvecklingsstrategierna kan vi konstatera att få regioner diskuterar kopplingar och synergier mellan olika geografier. Det händer att regionerna nämner att sådana kopplingar och synergier finns och ska tas tillvara. Däremot specificerar de sällan eller aldrig *vilka* dessa kopplingar och synergier är eller *hur* de ska tas tillvara. De regionala utvecklingsstrategierna saknar i stora delar visioner och åtgärder som adresserar frågan om att stärka länkar mellan stad och land. Det trots att detta behov lyfts fram inom den nationella politiken.

Utifrån analysen kan vi ändå se några möjliga kopplingar och synergier som eventuellt skulle kunna utvecklas närmare. En av dessa är att landsbygderna i flera strategier lyfts fram som en viktig del av attraktiva livsmiljöer. Det förekommer även i regioner där den regionala utvecklingsstrategin påtalar att det råder bostadsbrist i regionen. Kan en möjlig synergi i sådana fall vara att utveckla de stadsnära landsbygderna i syfte att åstadkomma både landsbygdsutveckling och som en väg att hantera bostadsbristen? Kanske kan det även ge ökade möjligheter även för personer med begränsade ekonomiska resurser att hitta rimligt prissatta bostäder? En förbättrad regional samhällsplanering och samordnad fysisk planering lyfts fram i många av RUS:arna och i vissa fall som ett konkret verktyg för att stärka kopplingar mellan stad och land.

Under en av intervjuerna beskrivs synergier inom regionen i form av att olika kommuner börjat samverka kring olika funktioner, som regionens olika städer och samhällen kan utveckla för att komplettera varandra. Den intervjuade beskriver det som att samhällen som inte kan tillhandahålla alla funktioner själva, istället samarbetar i syfte att alla samhällsfunktioner ska finnas tillgängliga inom rimliga avstånd, men på olika platser. På så vis samarbetar de olika samhällena och ger befolkningen det underlag av service den behöver, snarare än att samhällena successivt utkonkurrerar varandra.

En framträdande del i flera av de studerade RUS:arna är att gröna och blå näringar, i synnerhet skogen, lyfts som en framtidsnäring med stor potential. Vilka möjligheter finns för dessa näringar att bli en motor för sysselsättning i hög- och lågkvalificerade jobb i olika kompletterande näringar i både städer och landsbygder?

Som tidigare konstaterats så betraktas avstånd i landsbygder vanligen i ett inomregionalt sammanhang, medan avstånd i städer oftare betraktas utifrån ett storregionalt perspektiv. Skulle ett utökat fokus på mellanregionala samband och synergier kunna bidra till att öka den upplevda närheten och tillgängligheten genom att binda samman landsbygder och städer över regions- (och stats-)gränser?

4 Landsbygdsutveckling i de regionala utvecklingsstrategierna

I landsbygdspropositionen (prop 2017/18:179) föreslår regeringen en sammanhållen landsbygds politik med ett övergripande huvudmål för landsbygdernas utveckling:

En livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till en långsiktigt hållbar utveckling i hela landet (prop 2017/18:179 s. 19).

Till huvudmålet knyts tre delmål, som vart och ett pekar mot en av de tre hållbarhetsdimensionerna ekonomi, miljö och social hållbarhet:

1. *Landsbygdernas förmåga att ta till vara förutsättningarna för företagsamhet och sysselsättning är långsiktigt hållbar, samtidigt som miljömålen nås. Landsbygderna bidrar till en positiv utveckling av Sveriges ekonomi (s. 21).*
2. *Landsbygderna bidrar till att stärka Sveriges konkurrenskraft i en utveckling mot en cirkulär, biobaserad och fossilfri ekonomi och till ett hållbart nyttjande av naturresurserna samt till att relevanta miljö kvalitetsmål uppfylls (s. 22).*
3. *Likvärdiga förutsättningar för människor att arbeta, bo och leva i landsbygderna (s.23).*

Politiken är sektorsövergripande och innefattar ett flertal områden, däribland samhällsplanering, kompetensförsörjning, näringsliv och företagande samt bredbandsutbyggnad och infrastruktur, både digital och med avseende på transporter (prop 2017/18:179). Områdena känns igen från OECD (2019), som i *Rural 3.0* särskilt betonar digital och teknisk utveckling som drivkraft för landsbygdernas utveckling.

Landsbygder är olika och insikten om att landsbygdsutveckling därför måste utgå ifrån varje plats specifika styrkor och förutsättningar är ett tydligt budskap från en lång rad policydokument, inte enbart OECD (2019, uå, 2020). Även regeringen tar avstamp ifrån en sådan insikt. Det framgår exempelvis av formuleringar som tar avstamp i platsbundna värden och lokalt ideellt engagemang, kopplat till en sammanhållande nationell politik med helhetssyn och flernivåsamverkan.

Sverige har goda förutsättningar för fler jobb, hållbar tillväxt och en stärkt välfärd som kommer alla till del. En avgörande förutsättning för en sådan utveckling är att även landsbygdernas resurser tas tillvara. [...] En viktig uppgift för staten är att underlätta för olika landsbygder att utvecklas utifrån sina egna förutsättningar att tillvarata bland annat platsbundna värden och att skapa goda förutsättningar för ideella krafter att bidra till lokal utveckling och tillväxt. [...] En sammanhållen landsbygds politik ska kännetecknas av en helhetssyn. För att åstadkomma detta måste många politikområden och samhällssektorer aktiveras och samverka (prop 2017/18:179 s. 15).

Betydelsen av att knyta samman landsbygder och tätorter har uppmärksamats under längre tid. Det lyfts redan i *En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft* (2015) som avslutas under 2020. Där konstateras att förutsättningarna för hållbar tillväxt och utveckling skiljer sig åt över landet och att tillväxtpolitiken tar dessa skillnader i förutsättningar mellan olika geografier som utgångspunkt. Den nationella strategin lägger tydligast fokus på landsbygdernas möjligheter kopplat till innovationer och gröna näringar, men även områden som attraktivitet, tillgänglighet och transporter samt bostadsförsörjning knyts samman med landsbygdernas utveckling. Där

nämns även betydelsen av att skapa strukturer som knyter samman landsbygder och tätorter.

De områden som lyfts i den nationella strategin från år 2015 återkommer i landsbygdspropositionen (prop 2017/18:179), men där sammanvävs de med en önskad samhällsförflyttning i riktning mot social, ekonomisk och miljömässig hållbarhet. I både landsbygdspropositionen och i OECD:s *Rural 3.0* (2019) understryks även betydelsen av att involvera både det civila samhället, privat och offentlig sektor i landsbygdernas utveckling. OECD lyfter även sex teknologiska innovationer som antas driva fram förändrade förutsättningar i rurala områden och politiska åtgärder för att tillvarata denna utvecklingspotential. Den gemensamma nämnaren för politiken är att säkra högkvalitativ bredbandsuppkoppling i hela landet, vilket prioriteras i både landsbygdspropositionen och i de studerade regionala utvecklingsstrategierna.

Vissa forskare har under en längre tid varnat för att landet glider isär och att vi står inför ett nytt regionalt utanförskap (Mistra Urban Futures 2018). I utredningen *För Sveriges landsbygder* (SOU 2017:1) lyfts frågor om de rättigheter och skyldigheter som följer av medborgarskapet. Utredningen konstaterar att skillnaderna i levnadsvillkor mellan olika delar av landet växer, vilket skulle kunna påverka förtroendet för samhället och demokratin. Det uppmärksammas både av regeringen (prop 2017/18:179) och OECD (2019) som en anledning att agera, för att inte riskera framtida tillväxt och sammanhållning.

In the past spatial inequalities were regarded as a natural process of development that could be resolved through labour mobility or compensation. However, there is now increased interest in these sustained and growing inequalities between metropolitan and rural areas, which has also been referred to as a “geography of discontent”. Generating hope and opportunity for rural communities, particularly those outside the direct influence of large cities, is important to the future growth and cohesion of OECD countries. (OECD 2019, s. 12)

4.1 Likheter och skillnader nationellt

Flera av de teman som forskarna (ovan) nämner, återkommer i de studerade RUS:arna. Det finns en övergripande samstämmighet mellan dokumenten med avseende på vilka områden som diskuteras och på vilket sätt. Med några undantag är dokumenten övergripande beskrivningar. Det finns få analyser av den geografiska kontexten i regionen, likheter och skillnader mellan olika geografiska områden eller hur skilda intressen i olika delar av regionen vägts samman i en regional strategi.

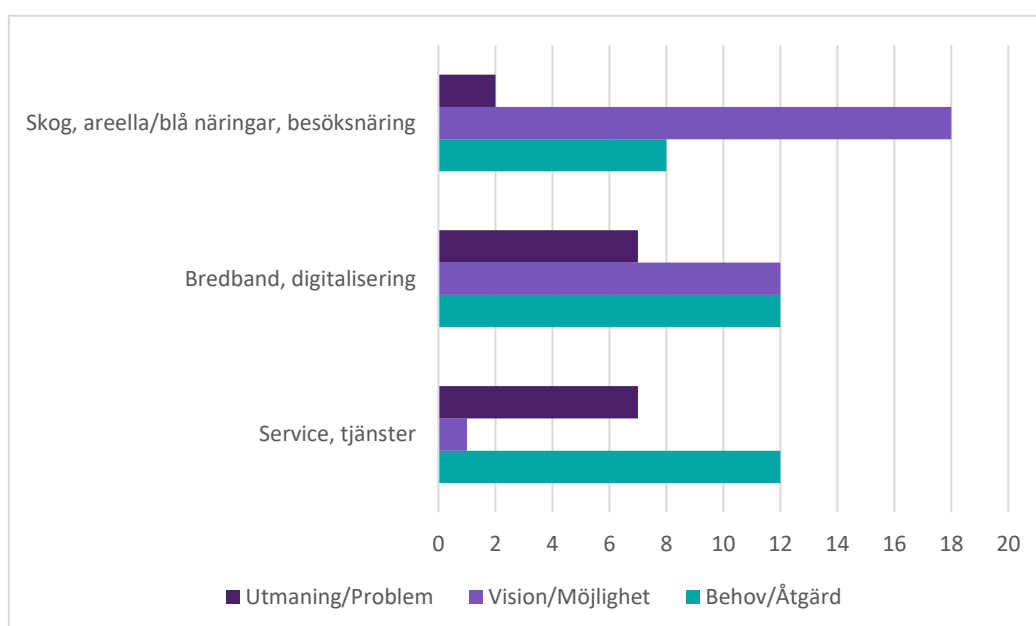
Uppdraget är fokuserat på hur regionerna beskriver olika geografier kopplat till landsbygd. De benämningar som Tillväxtverket använder idag är tätortsnära landsbygdskommuner, glesa landsbygdskommuner och mycket glesa landsbygdskommuner¹. Indelningen riktar fokus mot att landsbygder har skilda förutsättningar och karaktär. Det kan underlätta en analys av de skillnader som finns mellan olika landsbygder, inkluderande exempelvis förekomsten av och förutsättningarna

¹ Dessa benämningar skiljer sig från tidigare indelning som tagits fram av Tillväxtanalys (2014). De tidigare benämningarna var landsbygder nära större stad, landsbygder avlägset belägna och landsbygder mycket avlägset belägna. Tillväxtverket har under 2020 ändrat benämningen på de två senare kommuntyperna till glesa respektive mycket glesa landsbygder. Anledningen är att gleshet reflekterar ett faktiskt tillstånd, medan avlägset reflekterar en urban norm.

att ta tillvara de flöden, kopplingar och synergier som finns mellan olika typer av landsbygder, likväl som mellan olika typer av landsbygder och olika typer av städer.

Hur regionerna använder olika begrepp som beskriver olika typer av landsbygder varierar.² De använder omväxlande begrepp som kommuner, landsbygder, orter, tätorter, samhällen och i något fall byar. Vissa regioner refererar till olika typer av kommuner, exempelvis större och mindre kommuner, glesa och täta respektive kust och inlandskommuner. Även orter och tätorter beskrivs ibland i termer av större och mindre eller nära och långt ifrån en större stad.

Tre teman som analysen särskilt fokuserat är: tillgång till offentlig och kommersiell service och tjänster, bredband och digitalisering samt gröna och blå näringar, skog och besöksnäring. I figur 2 (nedan) redovisas hur dessa teman beskrivs i RUS:arna i termer av 1) utmaningar/problem/hinder, 2) vision/möjlighet eller 3) behov/åtgärd.



Figur 1. Tre tema kopplade till landsbygdsutveckling i RUS:arna och i vilken utsträckning de omnämns i termer av utmaning/problem/hinder, behov/åtgärd eller vision/möjlighet. Antal avser antal RUS:ar, där respektive beskrivning förekommer.

4.2 Fyra perspektiv på landsbygdsutveckling

Tillväxtverket (2016) konstaterar i en tidigare studie av de regionala utvecklingsstrategierna att landsbygdsperspektivet finns med genom fyra underliggande perspektiv:

- Det funktionella perspektivet, där fokus ligger på att koppla samman olika delar av regionen till fungerande helhet. I detta ingår att skapa funktionella samband och koppla samman land med stad och sätta olika delregionala perspektiv i ett större

² Ingen av regionerna använder eller hänvisar till Tillväxtanalys ursprungliga begrepp, där landsbygderna kategoriserats som avlågset och mycket avlågset belägna.

sammanhang. Därigenom vill regionen göra det möjligt att nyttja regionens samlade tillväxt- och sysselsättningspotential.

- Näringsperspektivet, där fokus ligger på vissa specifika näringar och deras lokalisering i landsbygdsområden. Detta perspektiv åskådliggjordes i de regionala utvecklingsstrategierna genom beskrivningar av näringar som på grund av sina respektive karaktärer återfinns i landsbygderna, exempelvis gröna näringar, biobränslen och produktion av förnybar energi.
- Hänvisningsperspektivet, som beskriver hur andra sektorsprogram omhändertar landsbygdsperspektivet och utvecklar det med utgångspunkt i den regionala utvecklingsstrategins mål och prioriteringar. Det innebär exempelvis att den regionala utvecklingsstrategin hänvisar till andra dokument som hanterar landsbygdsperspektivet, exempelvis Landsbygdsprogrammets regionala handlingsplan eller det regionala serviceprogrammet.
- Retorikperspektivet, som innebär att de regionala utvecklingsstrategierna innehåller ordet landsbygd, dvs att de har "rätt" retorik.

Dessa fyra perspektiv kan återfinnas även i denna studie av de regionala utvecklingsstrategierna från år 2020. De mest framträdande i materialet är de två första, det funktionella perspektivet och näringsperspektivet. Det funktionella perspektivet illustreras exempelvis av Region Gävleborg, som beskriver flera visioner kopplade till landsbygder och landsbygdsutveckling inför år 2030, då:

Gävleborg har utvecklat sina städer, samhällen och landsbygder genom starka funktionella samband inom länet och över länsgränser.

Även Region Kronoberg har liknande tankegångar, där de särskilt pekar ut sin stråkstruktur som en viktig förutsättning för landsbygdernas utveckling:

Regionen är både liten och stor – en liten befolkning på en relativt stor yta. Många små orter växer i och kring en stark stråkstruktur där vägarna möts i en stark regional kärna. Orterna och landsbygderna drar nytta av strukturen och kompletterar varandra så att livsmiljöerna är öppna och hållbara. Landskapets skogar, marker och sjöar är nära och närvarande i människors vardag genom att producera ekologiska, sociala och ekonomiska värden.

Näringsperspektivet återkommer i en stor del av utvecklingsstrategierna, där det presenteras som en möjlighet för tillväxt, boende och sysselsättning i landsbygder, likväl som en konkurrensfördel, ibland även i ett internationellt sammanhang. Region Jämtland Härjedalen lyfter fram det så här:

Våra fjäll- och vattenmiljöer skapar stora värden för våra näringar och för oss som bor här, samt även för besökare. [...] Skogen är en resurs för flera näringar och är en råvara för många nya produkter som inte fanns i början av decenniet.

Även i Norrbotten lyfts näringarnas betydelse för landsbygdernas utveckling:

Övergången till förnybara energikällor ger jord- och skogsbrukets satsningar på produktion av bioenergi helt nya möjligheter till tillväxt. Det gäller även våra lokal- och närproducerade livsmedel, som blir allt mer synliga i våra butiker.

Hänvisningsperspektivet tydliggörs genom att flera strategier hänvisar till underliggande dokument, även om det mer sällan uttryckligen är dokument som fokuserar landsbygdsperspektivet. Vanligare är att hänvisningar görs till underliggande dokument inom andra politikområden, som i viss utsträckning även nämner landsbygderna och deras förutsättningar.

Det retoriska perspektivet återfinns ofta i formuleringar som "i hela regionen" eller "i landsbygder och städer", där landsbygder inkluderas i formuleringarna, utan att det nödvändigtvis påverkar innehållet i dokumentet på något annat sätt.

4.3 Utmaningar och hinder

Som tidigare konstaterats lyfter både regeringen (prop 2017/18:179) och OECD (2019, 2020) betydelsen av att landsbygderna får tillgång till snabbt bredband. Det finns ett starkt stöd för den viljan också i RUS:arna, även om vissa inte är odelat positiva till vad de ser som digitaliseringens konsekvenser. I hälften av RUS:arna (11 av 21) förknippas (bristande) tillgång till bredband och/eller digitalisering med utmaningar, problem eller hinder. Utmaningen framställs ofta som att den bristande tillgången till snabb bredbandsuppkoppling ger en motsvarande brist på digitala servicelösningar, där vissa men inte alla har tillgång till den service som digitaliseringen erbjuder. I andra fall beskrivs digitaliseringen som drivkraften bakom ett tillbakadragande av offentlig och kommersiell service. Det kopplas även i vissa fall till en förlust av de arbetstillfällen som dessa verksamheter tidigare erbjudit, i mindre kommuner eller orter. I flera RUS:ar kopplas tillgång till bredband även till behovet av mobiltäckning i hela regionen. Så här beskrivs det av Region Norrbotten:

Tillgänglighet till olika typer av service är en förutsättning för hållbar regional tillväxt och utveckling i alla delar av landet. Viss service kan skötas på distans och kräver då väl fungerande mobiltäckning och tillgång till bredband. Andra serviceformer kräver fysiska besök på serviceställen. Då blir det centralt var servicestället lokaliseras och hur transportsystemet fungerar.

Tillgång till offentlig och kommersiell service och tjänster beskrivs i termer av utmaningar, hinder eller problem i en tredjedel (7 av 21) av RUS:arna. Det pekas ofta ut som en grundläggande förutsättning för att personer ska kunna bo och verka i landsbygder. Så här beskrivs det av Region Sörmland:

Service är en förutsättning för attraktiva samhällen som inte sällan även utgör en viktig social funktion, och är inte minst en utmaning att upprätthålla på landsbygderna. Utan service minskar attraktiviteten både för människor och företag.

Det tredje området som studien särskilt fokuserat i relation till landsbygdsutveckling är skog, besöksnäring, areella och blå näringar. Det är ett område som tar plats i nästan alla RUS:ar, men så gott som aldrig i termer av utmaningar, hinder eller problem. Enbart i var tionde RUS (2 av 21) identifieras några problem eller utmaningar relaterade till detta område.

Andra utmaningar som pekas ut i RUS:arna är exempelvis tillgång till infrastruktur och kollektivtrafik i landsbygder. Detta sätts gärna i relation till utmaningen i fossilfria transporter samt möjligheten att bo eller driva företag i landsbygder och hur detta är beroende av att pendlingstiderna blir rimliga även i glesa områden. Det finns även exempel på regioner som ser kollektivtrafikens skilda roller i landsbygder och städer som en väg att stödja tillgången till viktiga samhällsfunktioner i glesa områden. I Västerbotten beskrivs behoven på följande sätt:

En kollektivtrafik bättre anpassad till skiftande inomregionala förutsättningar, till exempel genom att kollektivtrafiken utvecklas för att i mer tätbefolkade delar i högre grad stödja möjligheterna till arbetspendling, och i mer glest befolkade delar främst stödja viktiga samhällsfunktioner genom mer flexibla trafiklösningar.

Ytterligare utmaningar beskrivs på bostadsområdet, där flera regioner beskriver tillgången till bostäder som en utmaning både i städer och landsbygder. Detta stämmer väl överens med nationella data, som visar att 74 procent av kommunerna uppger att de har ett underskott på bostäder. (Boverkets bostadsmarknadsenkät, 2020). RUS:arna beskriver utmaningen som särskilt framträdande för personer med lägre inkomster, som har sämre förutsättningar än andra att själva ordna en bostad.

4.4 Visioner och möjligheter

Regeringens andra delmål för landsbygdernas utveckling (prop 2017/18:179) knyter samman landsbygdsutvecklingen med en utveckling mot en cirkulär, biobaserad och fossilfri ekonomi, med ena foten i de platsbundna naturresurserna och den andra i innovativ näringslivsutveckling. Regeringen understryker även att det finns en outvecklad potential i turism och besöksnäring i landsbygder. Upplevelsebaserad natur- och kulturturism samt måltidsupplevelser pekas ut som lämpliga områden för hållbar destinationsutveckling i samarbeten mellan städer och landsbygder. Dessa områden stämmer väl överens med vilka områden som lyfts i de studerade RUS:arna.

Skog, besöksnäring, areella och blå näringar diskuteras i de flesta RUS:ar i termer av visioner eller möjligheter. Så görs i drygt 80 procent (17 av 21) av RUS:ar. Områdena kopplas gärna samman, där naturmiljöer i form av skog, åkrar, hav och sjöar lyfts fram som attraktiva miljöer. Så här formulerad det av Region Dalarna:

Genom att se skogen som en helhet, med många olika värden och inkomstmöjligheter kan nya jobb och inkomster för landsbygden i Dalarna skapas. [...] Dalarna har genom ett hållbart nyttjande av skogen goda möjligheter att bidra till lösningen av framtidens klimatutmaningar. [...] De gröna näringarna har en viktig roll i formandet av det attraktiva landskapet i Dalarna och den lokala maten är en del i berättelsen om bygden.

Dessa attraktiva miljöer skapar underlag för besöksnäring, men även för skogsbruk, lantbruk och i vissa fall för småskaligt fiske och mat/måltidsturism. Skogen diskuteras ofta i termer av cirkulär ekonomi, bioekonomi och möjligheter kopplade till nya material och processer. RUS:arna kopplar genomgående sina insatser till Agenda 2030 och inom detta område är det särskilt tydligt att stora förväntningar läggs på näringslivets förmåga att driva fram en utveckling i riktning mot hållbarhet.

I vissa RUS:ar nämns ekosystemtjänster och biologisk mångfald i termer av möjligheter eller visioner. Även tillgången till dricksvatten och att säkra vattenresurser nämns i flera RUS:ar. På följande sätt beskrivs det av Region Kalmar:

Länets naturresurser skapar ekosystemtjänster som frisk luft, rent vatten och mat på bordet och representerar en stor biologisk mångfald.

Det är däremot mindre vanligt att dessa områden diskuteras i termer av naturvård och avsättningar till naturskyddsområden eller reservat.

Tillgång till bredband och digitalisering identifieras i termer av möjligheter eller visioner i hälften av RUS:arna (11 av 21). Det handlar ofta om att skapa möjligheter till platsberoende välfärd, tjänster och service och ökade möjligheter till distansarbete. Det kan förstås som en förhoppning, knuten till de farhågor om ett delat land som utredningen *För Sveriges landsbygder* (SOU 2017:1) lyfter kopplat till medborgarskapet och vilka rättigheter och skyldigheter som medborgarna har rätt att förvänta sig.

Utredningen (SOU 2017:1) pekar på riskerna för ett minskande förtroendet för samhället och demokratin om skillnaderna mellan städer och landsbygder fortsätter att öka. I några av RUS:arna förs resonemang som anknyter till detta, där det ses som en redan pågående process, exempelvis i Region Dalarna:

Invånare i glesa områden känner sig osynliggjorda och inte inkluderade i samhället vilket påverkar sammanhållningen i samhället negativt. [...] Det finns en utbredd misstro mot den nationella nivåns förståelse för de förutsättningar som råder i glesa områden, eller till och med generellt i områden utanför storstadsområden. [...] I de dialoger vi haft i och med detta regeringsuppdrag har det lyfts en frustration över regler och system som är utformade för täta miljöer och som i många avseenden fungerar dåligt i glesare miljöer.

Som tidigare nämnts är detta farhågor som även delas av OECD (2019, 2020) och regeringen (prop 2017/18:179).

4.5 Behov och åtgärder

Tillgång till offentlig och kommersiell service och tjänster diskuteras vanligen i termer av behov och åtgärder. Så görs i hälften av de studerade RUS:arna (11 av 21). Kopplat till detta beskrivs behoven hos både boende och företag av grundläggande service för att kunna bo och verka i landsbygder samt behoven av att dessa typer av arbetstillfällen ska finnas kvar på mindre orter. Det beskrivs i några regioner som sammanlänkat med en urbanisering av den statliga nivån, där myndigheter flyttar sina kontor från mindre kommuner och orter. För företagen beskrivs grundläggande service och de arbetsplatser som dessa verksamheter och myndigheter erbjuder även som en förutsättning för deras egna möjligheter att rekrytera kvalificerad arbetskraft, vilket i sin tur kan vara beroende av att det finns kompletterande arbetstillfällen, exempelvis inom myndigheter och handel, för medflyttare inom andra näringar. Region Värmland beskriver kopplingen mellan kompetensförsörjning och tillgång till service på följande sätt:

På landsbygden är kompetensförsörjning en utmaning precis som tillgången till grundläggande service. Både kommersiell och offentlig service har betydelse för att skapa miljöer där det är attraktivt att bo och arbeta, starta och driva företag samt turista. Detsamma gäller tillgången till statlig och regional service (sjukvård, tandvård).

Tillgång till bredband och digitalisering identifieras det som ett område i behov av åtgärder i hälften av RUS:arna (11 av 21). Flera regioner poängterar att kostnaden är det främsta hindret för bredbandsutbyggnad, där de nuvarande stöden för bredbandsutbyggnad inte är tillräckliga i alla regioner för att klara av en utbyggnad i hela regionen. Så här beskrivs problematiken av Region Dalarna:

Vi ser redan idag att ambitioner att bygga fiber till flera geografiskt stora men också avlägsna områden i Dalarna inte gått att realisera ens med det 50-procentiga EU-stöd vi haft från regionalfonderna. [...] Att samtliga människor i Dalarnas län ska ha tillgång till bredband är en förutsättning för att alla ska ha samma möjlighet till samhällsservice på ett jämlikt sätt, och för att företag ska kunna utvecklas i alla delar av länet.

Skog, besöksnäring, areella och blå näringar beskrivs i termer av åtgärder eller behov i en tredjedel av RUS:arna (7 av 21). Det kopplas ofta samman med behov av en grön omställning och hur skogen och andra naturtillgångar ska kunna nyttjas som en resurs i

detta. Det kan även framhållas i termer av ett behov hos företag inom dessa näringar att specialisera sig i syfte att utveckla nya styrkeområden för regionens företag, där de kan konkurrera på en global marknad genom sina nya, innovativa och cirkulära produkter och tjänster. I Region Uppsalas utvecklingsstrategi uttrycks det så här:

En växande cirkulär och biobaserad ekonomi och ett fossilfritt samhälle har exempelvis en framgångsrik och innovativ skogsnäring och skogsråvaran en viktig roll. Genom innovationer kommer nya biobaserade resurseffektiva produkter kunna konkurrera med fossila motsvarigheter och bygga en mångsidig bioekonomi.

5 Stadsutveckling i de regionala utvecklingsstrategierna

I forskningsöversikten *Relationer mellan stad och land i det regionala stadslandskapet* konstaterar Mistra Urban Futures (2018) att den regionala utvecklingen i Sverige domineras av en tankemodell där regionen ses som omland till staden, med enkelriktade flöden från land till stad, medan storstaden ses som drivkraft för utveckling. Mistra Urban Futures (2018) konstaterar vidare att detta leder till ökade skillnader vad gäller inkomst, utbildning, hälsa, arbetsmarknad och välfärdsservice.

Stora, långsiktiga strukturella förändringar har bidragit till förstärkt urbanisering, men också koncentration av makt, beslutsmandat och resurser till lokala, regionala, nationella och globala centrum. Urbanisering bör därför förstås som något mer än en ensidig rörelse där människor flyttar från landsbygder till städerna. Den innebär också en koncentration av resurser och en utvidgning av det urbana territoriet (Brenner, 2013). Tre betydelsefulla faktorer i detta är:

- Den ökade mobiliteten i samhället, där människor rör sig över allt större områden i sin vardag
- Den urbana normen, som innebär att större städer, deras invånare och den urbana livsstilen förstås som det både det önskvärda och det normala
- Mer marknadsorienterad välfärdsstat med ökat fokus på effektivitet och stordriftsfördelar samt minskat fokus på omfördelning av resurser

Arbetet med stadsutveckling i Sverige relaterar till flera internationella ramverk och överenskommelser, såsom Agenda 2030, FN:s nya urbana agenda samt EU:s urbana agenda³. Många utmaningar, visioner och insatsområden för stadsutveckling är återkommande inom dessa, men perspektiv som fattigdomsbekämpning, förslumning etc. är mer framträdande i de ramverk som tagits fram av FN jämfört med EU och Sverige.

EU:s *Urban Agenda* är en strategi för samverkan mellan medlemsländer, städer och Kommissionen kring policyutveckling med fokus på stadsutveckling. Agendan har ett brett angreppssätt med fokus på cirkulär ekonomi, klimatanpassning, energiomställning, markanvändning, luftkvalitet, mobilitet, bostäder, social inkludering och fattigdomsbekämpning, trygghet, digitalisering.

Inom Agenda 2030 kopplar mål 11 om hållbara städer och samhällen direkt till frågan om stadsutveckling. Regeringen anger i detta sammanhang att hållbar stadsutveckling omfattar hållbart byggande och hållbar planering inklusive bostäder, offentliga platser såsom parker och torg, transporter, återvinning med mera. Vidare att hållbar stadsutveckling kräver samarbete mellan sektorer och styrning på flera nivåer samtidigt, (nationell, regional, kommunal och lokal nivå) inklusive utvecklade former för dialog med medborgare och näringsliv. Inriktningen för regeringens nationella handlingsplan för Agenda 2030⁴ är att inom ramen för mål 11 främja *gröna, hälsosamma och trygga städer där människor möts och innovationer skapas*.

I Strategi för levande städer anges en nationell målbild för hållbar stadsutveckling:

³ Skr. 2017/18:230 (2018) *Strategi för Levande städer – politik för en hållbar stadsutveckling*.

⁴ Regeringen (2018) *Handlingsplan Agenda 2030: 2018–2020*.

Hållbara städer är inkluderande och tillgängliga stadsmiljöer som erbjuder alla människor en attraktiv och grön livsmiljö. Närhet gör att det är enkelt att leva sitt vardagsliv och ta sig fram med hållbara transporter som till exempel gång och cykel. Helhetssyn i planeringen tillsammans med smarta lösningar bidrar till städer där människor kan leva klimatsmart, hälsosamt och tryggt.

Regeringen anger att *hållbar stadsutveckling utgår från en helhetssyn på hur städer ska omfatta både miljömässiga, sociala och ekonomiska dimensioner*. Strategin innehåller utöver övergripande mål för hållbara städer också nya etappmål i miljömålssystemet tillsammans med prioriteringar och nya insatser med tyngdpunkt på miljömässigt hållbar stadsutveckling. Av särskild betydelse för detta uppdrag är även att regeringen understryker att hållbar stadsutveckling också innefattar kopplingar till kringliggande regioner och landsbygder. Regeringen lyfter betydelsen av att utveckla och stärka länkar för ökat utbyte av idéer, varor, tjänster, kompetenser etc. mellan stad och land.

Övergripande insatsområden i strategin är hållbara transporter, förbättrad luftkvalitet och hälsa, klimatpåverkan, stadsplanering och grönska, jämlikhet och inkludering samt innovation för ökad hållbarhet och smarta lösningar. Regioner kan mot denna bakgrund ha en stor bredd av strategier för att hantera sociala, miljömässiga och ekonomiska utmaningar och möjligheter kopplat till stadsutveckling.

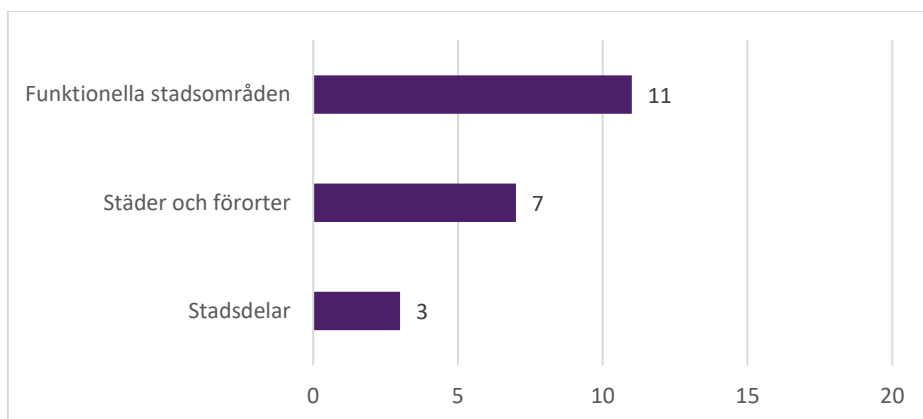
Det övergripande ramverket för arbetet med regional tillväxt är *En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020*. Där betonas att de lokala och regionala förutsättningarna för hållbar tillväxt och utveckling skiljer sig åt över landet, men också att tätorter samt gles- och landsbygder drar nytta av varandra och ska ses som sammanlänkade regioner. Politiken genomförs i såväl gles- och landsbygder som i små och medelstora städer samt i storstadsområden. Utmaningar som adresseras i strategin kopplat till stadsutveckling är tilltagande urbanisering med ojämn och skev befolkningsutveckling nationellt, samt bostadsbrist, boendesegregation och otillräcklig kollektivtrafik. Strategin betonar att frågor om fysisk planering och boendemiljöer behöver tydliggöras i det regionala tillväxtarbetet och integreras med utvecklingen av hållbara transportsystem. Politiken ska bidra till miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö och åstadkomma en hållbar stadsutveckling. Vidare betonas att de täta miljöerna i städerna är viktiga för att skapa innovationsmiljöer kopplade till hållbara och resurseffektiva varor, tjänster, tekniklösningar och produktionssystem. Strategin betonar även betydelsen av att skapa strukturer som knyter samman täta miljöer och tätorter med omgivande miljöer och landsbygder.

5.1 Likheter och skillnader nationellt

Det är relativt få regioner som explicit belyser och resonerar kring olika geografier inom området stadsutveckling, se figur 1. Hälften av de regionala utvecklingsstrategierna innehåller explicita beskrivningar eller resonemang kring funktionella stadsområden. En tredjedel innehåller beskrivningar eller resonemang rörande städer (och förorter) medan enbart ett fåtal adresserar stadsdelsnivån. Det är framförallt regioner med större städer som adresserar frågor som relaterar till stadsutveckling, även om mönstret inte är helt entydigt.

Vissa regioner lyfter fram att det finns olika geografier inom länet med olika utvecklingsförutsättningar, utmaningar, visioner och behov. Flera regionala utvecklingsstrategier resonerar generellt kring kommuner eller olika typer av kommuner, utan att lyfta att många kommuner omfattar både stadsmiljöer och landsbygd. Många

andra begrepp som kan relateras till stadsutveckling används i de regionala utvecklingsstrategierna, såsom tätorter och orter av olika storlek, regionala tillväxtmotorer, regionala noder etc.



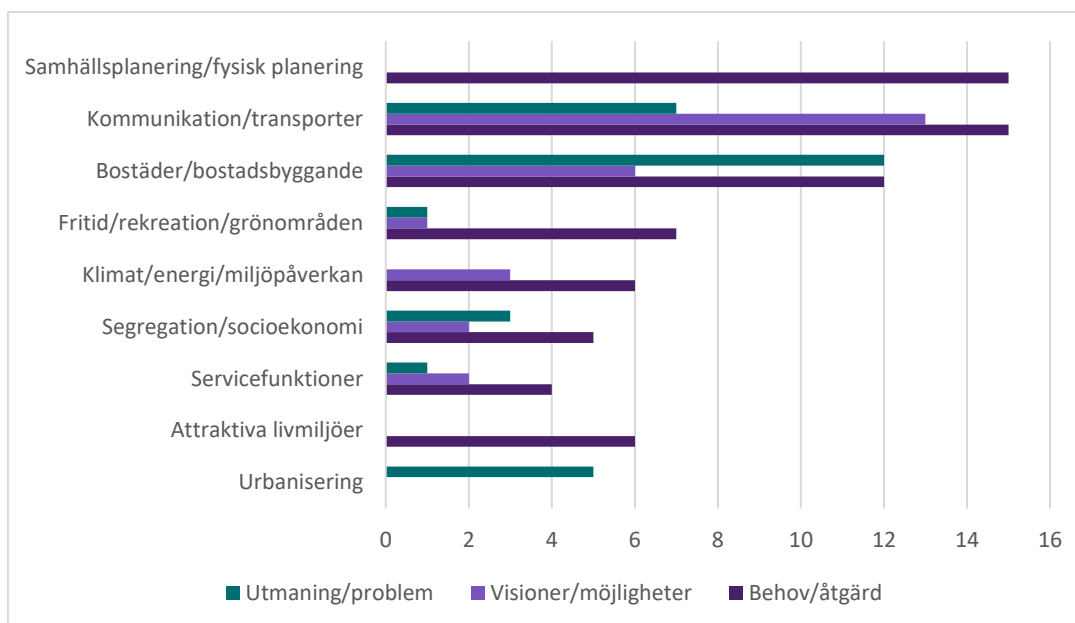
Figur 1. Antal RUS:ar som explicit innehåller beskrivningar eller resonemang i relation till olika stadsgeografier

De flesta RUS:ar är relativt ospecifika om relationen mellan stadsutveckling och hållbar utveckling. Perspektiv som hanteras i vissa RUS:ar är dock:

- Sociala hållbarhetsperspektiv kopplat till bostadsmarknad och boendesegregation
- Ekonomisk hållbarhet/tillväxt där städer eller funktionella stadsområden betraktas som regionala tillväxtmotorer och regionala noder för utveckling
- Miljömässig hållbarhet där t.ex. samhällsplaneringens roll för att bidra till klimatomställning och klimatanpassning, hushållning med naturresurser etc. framhålls

Sammantaget finns alltså i viss mån beskrivning av utmaningar, visioner och åtgärder som ligger i linje med ambitionerna för den nationella stadspolitikerna med sin betoning på framförallt sociala och ekologiska perspektiv i stadsutvecklingen. Dock är detta inte den generella bilden av hur stadsutveckling hanteras i de enskilda RUS:arna.

Figur 1 ger en översiktlig bild över de perspektiv och teman som de regionala utvecklingsstrategierna innefattar kopplat till stadsutveckling. Innehållet kommenteras under respektive underrubrik nedan.



Figur 2. Teman kopplade till stadsutveckling i RUS:arna och om dessa omnämns i termer av utmaning/problem/hinder, behov/åtgärd eller vision/möjlighet. Antal RUS:ar där respektive beskrivning förekommer.

5.2 Utmaningar och hinder

Flera regionala utvecklingsstrategier lyfter fram urbanisering i sig som en utmaning för regionen. Detta gäller i huvudsak perifera regioner som framförallt präglas av landsbygd. I dessa regionala utvecklingsstrategier omnämns (ibland indirekt) bristen på större städer och långa avstånd som ett problem. Strukturella brister rörande funktioner och utvecklingsförutsättningar som förknippas med större städer lyfts här fram som en utmaning för den regionala utvecklingen.

En generell brist på bostäder är annars den vanligast förekommande utmaningen i regionerna. 12 RUS:ar anger brister på bostadsmarknaden som en utmaning. De flesta RUS:ar är dock ospecifika om vilka stadsgeografier där det råder brist på bostäder även om kommunernas centralorter nämns i ett antal, bland annat framhålls detta i Gävleborg, Västernorrland och Örebro län.

Ett antal RUS:ar tar upp bostadsmarknadens funktionssätt som en utmaning som skapar flaskhalsar för vissa grupper att ta sig in på bostadsmarknaden. Såväl unga som äldre och personer som står långt från arbetsmarknaden (t.ex. nyanlända) har svårt att efterfråga bostäder. Bland annat Region Skåne lyfter i RUS fram att det trots att bostadsbyggandet har ökat finns det glapp mellan utbud och efterfrågan. Många har inte råd att efterfråga en nyproducerad bostad.

Denna problembild ligger väl i linje med resultat i Boverkets nationella bostadsmarknadsenkät⁵. Vidare lyfter flera RUS:ar utmaningar med boendesegregation som för med sig olika sociala problem, framförallt regioner med större städer.

⁵<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten/>

Den andra stora utmaningen som lyfts i många RUS:ar (7 st) är tillgänglighet till större städer och arbetsmarknader på grund av brister i kommunikationer och infrastruktur. Utmaningen handlar i de flesta fall om att knyta samman olika delar av regionen eller knyta regionen till större städer och regionala noder utanför länet. Region Kronoberg lyfter bland annat fram följande utmaningar:

En gles struktur med svag uppkoppling mellan tillväxtkärnorna i södra Sverige.

5.3 Visioner och möjligheter

Flera regionala utvecklingsstrategier lyfter fram betydelsen av att funktioner som förknippas med både städer och landsbygd behöver komplettera varandra för att skapa attraktiva livsmiljöer. Stadens främsta funktion i detta sammanhang är dels som en sorts "service provider" där olika offentliga och privata tjänster lokaliseras, men även arbetstillfällen.

Många regionala utvecklingsstrategier lyfter vidare fram ett större regionalt perspektiv än det egna territoriet som en utvecklingsmöjlighet. Det vill säga att genom fysisk planering och investeringar i infrastruktur och kommunikationer förstärka kopplingar till större städer och stadsregioner utanför den egna regionen.

Få RUS:ar lyfter explicit fram staden som arena för utveckling och innovation. Detsamma gäller även visioner om eller möjligheter med att utveckla stadskvaliteter eller urbana kvaliteter. Ytterst få RUS:ar förhåller sina visioner och utvecklingsmöjligheter till staden. Kontrasterna till den mångfald av möjligheter och visioner kopplat till klimat och miljö, social och ekonomisk utveckling som uttrycks inom EU:s Urban Agenda eller i ramverken för den svenska nationella stadspolitikerna är slående. Det finns några undantag (framförallt Stockholm, men även Skåne) som är mer utförliga och detaljerade. Region Stockholm lyfter fram att regionens stadskvaliteter kännetecknas av god tillgång till arbetsplatser och service samt urbana kvaliteter, vatten och grönska. I RUFSS anges att de mellanrum mellan stadsdelar som i nuläget upplevs som avskiljande barriärer bör utvecklas för att knyta samman olika stadsområden, vilket möjliggör att:

- Människor från olika stadsdelar i högre grad kan mötas på torg och i parker
- Människor kan förflytta sig på cykel och till fots mellan bostadsområden och stadsdelar, samt till handel och service.

Det är inte bara i storstadsregionerna som det lyfts fram visioner om staden, utan i enstaka mindre regioner också, exempelvis Västernorrland:

År 2030 är Västernorrland en växande region med attraktiva, livskraftiga städer och landsbygder.

5.4 Behov och åtgärder

Generellt är RUS:arna mer utförliga vad gäller behov och åtgärder inom stadsutvecklingsområdet, jämfört med hur de beskriver utmaningar/problem/hinder och visioner/möjligheter.

Många RUS:ar lyfter behov att med hjälp av investeringar och insatser i infrastruktur och kommunikationer stärka kopplingar, samband och funktioner i funktionella stadsområden. Men ofta utan att använda detta begrepp. De begrepp som används är arbetsmarknadsregioner, funktionella regioner och funktionella stråk. 15 RUS:ar

adresserar denna typ av behov och åtgärder i infrastruktur och kommunikationer. Vissa av dessa regioner för även resonemang om att förstärka helhetsperspektiv i planeringen rörande funktionella samband mellan arbete, bostäder och studier. Det handlar här om en uttrycklig inriktning att samla bostadsbyggande, kollektivtrafik, lokalisering av verksamheter, service, välfärdstjänster etc. i etablerade noder och stråk.

Totalt är det 15 RUS:ar som explicit lyfter regional samhällsplanering och fysisk planering som ett verktyg för att främja regional utveckling. Ökad samordning och samverkan inom regional samhällsplanering och fysisk planering över geografiska nivåer och gränser lyfts som behov/åtgärd i en majoritet av dessa. Ett exempel från Uppsalas remissversion av RUS är:

En regional samhällsplanering kan synliggöra samband och beroenden mellan olika platser i Uppsala län, vilket kan stärka samspelet mellan stad och land och länets olika delar. Exempel på sådana samband är fysiska strukturer för bebyggelse, näringsverksamhet och anläggningar, regionala och delregionala kärnor, natur-, grön- och rekreationsområden, infrastruktur för transporter liksom strukturer som minskar sårbarhet och klimatpåverkan.

Samhällsplanering lyfts vidare fram som ett verktyg för att främja hälsa, hantera och överbrygga sociala klyftor i några få regionala utvecklingsstrategier, men även som möjlighet att bidra till klimat- och energiomställningen, hushållning med naturresurser som mark och vatten, främja biologisk mångfald och ekosystemtjänster etc.

Ett ökat bostadsbyggande är ett utpekat behov i en majoritet av RUS:arna. Det är dock ofta oklart i vilken typ av geografi som detta behov finns eller är som störst. Några få regioner för resonemang om behovet av att möta olika gruppers behov av bostäder, framförallt storstadsregionerna och regioner med större städer samt åtgärda problem med boendesegregation, men utan att vara särskilt explicita om vilken typ av åtgärder som krävs. Stockholms RUF 2050 är mest utförlig kring detta. Exempelvis lyfts det fram att:

- Ökad variation i bebyggelsen och av bostäder inom stadsdelar, såsom en blandning av upplåtelseformer, bostadsstorlekar och bostadstyper
- Stadsmiljöer bör planeras för att möjliggöra funktionsblandning
- Ungas, äldres och funktionshindrades behov behöver prioriteras i gestaltningen av offentliga miljöer som gator, torg, parker och grönområden så att de blir stimulerande, rika på upplevelser, främjar möten och är tillgängliga för alla

Omkring en tredjedel av regionerna för resonemang om behovet av att utveckla tillgången till grönområden, rekreation, aktiviteter etc. i städer och stadsområden. Ungefär lika många regioner för ett mer generellt resonemang om att utveckla attraktiva livs- och boendemiljöer, men utan större tydlighet vad som menas med detta. Exempel på detta är Kronoberg:

För att få människor att välja Kronoberg behöver vi arbeta med att utveckla livsmiljöer där alla kan hitta sin plats och känna sig delaktiga i samhället. Det kräver att vi aktivt arbetar med samhällsbyggnad- och planering för att utveckla våra livsmiljöer.

6 Geografin i framtagandet av regionala utvecklingsstrategier

En övergripande slutsats från kartläggningen av de regionala utvecklingsstrategierna (kapitel 2–4) är att det territoriella perspektivet är svagt i många, men inte alla, undersökta strategier. Detta till trots beskriver de intervjuade regionerna att de under framtagandet av RUS:en på olika sätt har lyft och arbetat med de geografiska perspektiven. De intervjuade betonar i flertalet intervjuer att RUS-processen är minst lika viktig, eller viktigare, än själva slutprodukten i form av en regional utvecklingsstrategi. Det är under processen som de stämmer av riktningen och skapar en samsyn med aktörerna i regionen, vilket bidrar i det fortsatta genomförandet av strategin, där dessa aktörer står för huvuddelen av genomförandekapaciteten.

Intervjuerna visar att det praktiska arbetet med att få in och integrera geografiska perspektiv i RUS-processerna i de intervjuade regionerna bygger på tre huvudsakliga metoder:

- inomregionala analyser av olika slag,
- samverkan och dialog med andra aktörer (främst kommunala tjänstemän och politiker),
- strukturbilder (i några regioner)

Framtagandet av analyser för att identifiera inomregionala skillnader och utmaningar nämns i alla regioner som ett viktigt sätt att arbeta med geografiska perspektiv i processen att arbeta fram RUS. Intervjupersonerna ser ett högt värde i analyser med geografiska perspektiv ingår i underlagen för RUS-processen, även när de skillnader som analyserna visar inte lyfts in i den regionala utvecklingsstrategin. Ett exempel på detta är Kronoberg, som har tagit fram ett verktyg för hållbarhetssäkring, som inkluderar landsbygdssäkring. Verktyget kan användas för att visa på skilda vägvals konsekvenser för olika geografier. Ett annat exempel är Örebro, där de geografiska prioriteringarna framgår indirekt, genom strukturbilder som tydliggör kollektivtrafikens prioriterade stråk. Det ger regionen utrymme att utifrån det regionala mandatet kollektivtrafik, ge signaler till kommunerna att de med fördel kan utveckla nya bostadsområden längs dessa stråk, utan att utmana kommunernas planmonopol. I Västernorrland har regionen tagit fram geografiska analyser över socioekonomiska förutsättningar och skillnader i regionen.

Samverkan och dialog beskrivs också vara ett viktigt sätt att fånga geografiska perspektiv, ofta genom att kommuner med olika geografier representeras i processerna. Dialog med kommuner är ett viktigt verktyg för alla regioner att integrera geografiska perspektiv. I två regioner nämns även dialoger med invånare och civilsamhället. Norrbotten har exempelvis arbetat med öppna dialoger och workshops i hela länet för kommuner, civilsamhälle, företag och andra organisationer, samt minoriteter och urfolk, däribland sametinget och i Skåne deltog regionpolitiker i dialogen i samtliga kommuner i regionen.

Även efter att den regionala utvecklingsstrategin har antagits, betonas betydelsen av samverkan, när strategin ska konkretiseras i underliggande strategier och handlingsplaner samt ge avtryck i andra aktörers arbete. Ett exempel på detta är Kronoberg, där ett samverkansnätverk startats för att vara ett forum för samordning mellan kommunerna, likväl som mellan kommunerna och den regionala nivån, inklusive den regionala utvecklingsstrategin. Även inom regionens egen organisation lyfts samverkan som betydelsefull för att inkludera geografiska perspektiv i de olika förvaltningarnas arbete, detta lyfts som betydelsefullt i bland annat i Dalarna.

Flera intervjupersoner från regioner som arbetat med strukturbilder ser strukturbilderna som ett centralt sätt att lyfta fram geografiska perspektiv. Både i de regionala utvecklingsstrategierna och som underlag till diskussionerna mellan olika aktörer under processen då strategin arbetas fram. Under intervjuerna nämns arbetet med strukturbilder som betydelsefullt i bland annat Skåne, Västernorrland och Norrbotten. Bearbetandet av strukturbilder parallellt med framtagandet av strategin, beskrivs som ett sätt att synliggöra de rumsliga konsekvenserna av strategins mål. Det uppfattas som mer värdefullt än att belysa dessa konsekvenser i efterhand, när målen redan är satta.

6.1 Utmaningar och hinder

Intervjuerna visar att regionernas val att inte integrera geografiska perspektiv i de slutliga RUS-dokumenterna kan ge olika konsekvenser. En fördel med att inte inkludera tydliga geografiska prioriteringar är att processen för att ta fram och enas om strategin blir mer hanterbar. Ett stort antal olika intressen och aktörer ska kunna enas om RUS:ens prioriteringar och denna process blir betydligt lättare och mer hanterbar när aktörerna inte även behöver enas om geografiska prioriteringar. För de som arbetar i det operativa arbetet, med exempelvis fördelning av projektmedel, kan en avsaknad av geografiska prioriteringar ge möjlighet till ökad flexibilitet och handlingsfrihet, eftersom de i dessa fall får ökade möjligheter att göra prioriteringar utifrån nuläget och de behov de själva ser mellan olika inriktningar, aktörer eller geografier. Med en RUS som ger tydligare prioriteringar kan de hamna i en situation där de är låsta till prioriteringar som åldrats sedan dokumentet togs fram och som inte längre upplevs aktuella.

Konsekvensen av att geografiska perspektiv inte integreras i RUS:en är att dessa kan behöva hanteras längre fram i processen, alternativt att de inte hanteras alls. Ett sätt att hantera de geografiska perspektiven är att de integreras i olika understrategier och handlingsplaner, i områden där sådana finns. Det ger ökad flexibilitet och handlingsfrihet jämfört med att de integreras i RUS:en, eftersom dessa dokument är lättare att uppdatera och revidera än det mer övergripande och strategiska RUS-dokumentet.

Om de geografiska perspektiven inte hanteras i underliggande strategier och handlingsplaner, avgörs de istället vanligen i det operativa arbetet, exempelvis vid fördelningen av projektmedel. Som vi konstaterat ovan, kan detta ge ökad flexibilitet och handlingsfrihet i arbetet. Samtidigt innebär det en risk för att de geografiska perspektiven förbises, eftersom en RUS som saknar uttalade geografiska prioriteringar kan bli "geografibland". När konsekvenser av olika val för olika geografier inte uttalat diskuteras förblir skillnaderna mellan olika geografiers förutsättningar och behov osynliga. Det kan leda till att den urbana normen förstärks i regioner där städer har prioriterats i det regionala tillväxtarbetet. I intervjuerna nämns även att det i vissa regioner istället råder en "landsbygdsnorm". Om så är fallet, innebär det att prioriteringarna i dessa regioner istället riskerar att utgå ifrån landsbygdernas förutsättningar. När prioriteringar görs utifrån en geografisk norm istället för en tydlig geografisk analys, riskerar arbetet att förbise utvecklingsmöjligheter i de områden som bryter mot normen.

Det finns även exempel på regioner där en avsaknad av tydliga geografiska prioriteringar i RUS:en har lett till att kommunerna i regionen landat i olika tolkningar av innehållet, vilket i sin tur lett till ett behov av ytterligare dialogprocesser efter att RUS:en antagits, för att kunna landa i en gemensam tolkning av RUS:en.

Intervjuerna visar att regionerna är medvetna om att det sätt som de hanterar de geografiska perspektiven leder till att det i RUS:arna kan sakna tydliga geografiska prioriteringar. Framtagandet av RUS:en grundas i ett politiskt uppdrag, en erfarenhet av hur tidigare RUS:ar har utformats och hur processen att ta fram dem har sett ut. Det innebär att det finns en förståelse i organisationen för hur en RUS bör utformas, som reproduceras i nya RUS:ar, om denna utformning inte ifrågasätts eller ändras genom politiska beslut eller överväganden på tjänstepersonsnivå. I de regioner som intervjuats har det inte fattats beslut om att en geografisk prioritering ska utelämnas från RUS:en. Däremot har det heller inte fattats beslut, som har fullföljts hela vägen in i ett färdigt RUS-dokument, om att geografiska prioriteringar ska göras.

Det finns exempel på regioner som har försökt göra tydliga geografiska prioriteringar bland de intervjuade. Regionen har emellertid av politiska skäl behövt backa från dessa prioriteringar under framtagandeprocessen, för att istället formulera prioriteringar utan en sådan geografisk tydlighet. Att avstå från att göra tydliga geografiska prioriteringar blir därigenom ett val grundat i politiska beslut, kunskap och erfarenhet hos de ansvariga tjänstepersonerna och en förståelse för de utmaningar och hinder som de kan komma att möta om de skulle formulera tydligare prioriteringar. Sammantaget gör detta att de intervjuade regionerna hellre håller sina resonemang på en mer övergripande nivå i strategierna. De utmaningar och hinder som de intervjuade beskriver i fråga om att göra tydligare geografiska prioriteringar i RUS:arna kan sammanfattas med att:

Det saknas tydlig styrning för hur de geografiska perspektiven ska hanteras.

Intervjuerna visar att det inte är självklart för RUS-ansvariga hur geografiska perspektiv ska hanteras i RUS:en eller i RUS-processerna. Nationella regleringar uppfattas inte ge tydliga riktlinjer för hur och i vilken utsträckning inomregionala geografiska skillnader ska hanteras i RUS:en. Detta kan till stor del kopplas till att det saknas tydlighet i hur geografiska perspektiv bör hanteras i RUS:en och på vilken detaljnivå RUS:en ska hantera dessa. Varje region måste göra sina egna avvägningar i hur mycket och vilka geografiska perspektiv som ska hanteras i processen och i dokumentet. Dessa avvägningar behöver varje region även förankra och få förståelse för hos alla involverade aktörer. En av de intervjuade tjänstepersonerna jämför RUS:en med de kommunala översiktsplanerna, där det upplevs lättare att bli tydliga med den geografiska nivån. Den intervjuade förklarar detta med att processen för översiktsplanen underlättas av att lagstiftningen som omger den är tydlig. Kommunen behöver inte själv definiera planens innehåll, hur dokumentet styr, hur geografiska perspektiv ska integreras, eller skapa förståelse för översiktsplanens roll och status bland övriga aktörer.

RUS uppfattas som ett strategiskt dokument som ska peka ut riktningen, utan att gå in på detaljer.

Att arbeta fram en regional utvecklingsstrategi är såväl en politisk som operativ process, där en stor mängd perspektiv och intressen ska hanteras. För att kunna enas om RUS:en som helhet är det vanligt att regionerna håller diskussionen på en mer övergripande nivå, istället för att tydligt peka ut geografiska skillnader eller prioriteringar. Majoriteten av de intervjuade anser inte heller att det är önskvärt att vara mer tydlig och specifik om de geografiska perspektiven. De anser att funktionen för den regionala utvecklingsstrategin är att vara ett strategiskt dokument som på övergripande nivå pekar ut riktningen för regionen, utan att bli för detaljerad. Det ses som den enda framkomliga vägen, med hänsyn taget till den breda förankring som görs under framtagandet av strategin. I RUS-processen behöver många aktörer med olika intressen enas. Detta är en tydlig utmaning för att RUS:en tydligt ska kunna peka ut prioriteringar på olika geografiska nivåer. För att komma

så långt att det även är möjligt att göra konkreta geografiska prioriteringar, krävs att processen blir ännu mer omfattande och arbetskrävande, än den är idag.

RUS betraktas som ett lättläst och samlande dokument med hög läsbarhet och lång hållbarhet, då anses det inte att möjligt att fördjupa sig i inomregionala skillnader.

I flera av regionerna uppfattas RUS:en som ett övergripande, samlande dokument som tas fram för extern spridning. Det förutsätter enligt de intervjuade, att den är kortfattad och har ett format som gör den lättläst och tilltalande. Då upplevs det inte som möjligt att fördjupa sig i geografiska skillnader. En region består av många olika kommuner och i varje kommun finns betydelsefulla geografiska skillnader. Genom att diskutera geografiska skillnader riskerar dokumentet att bli ohanterligt stort och samtidigt riskera att förlora sin nuvarande styrka, i att vara det mest övergripande och strategiska dokumentet på regional nivå, som alla andra strategier kan ta avstamp ifrån.

Geografiska prioriteringar kan vara känsliga. Geografiska perspektiv hanteras bättre i underliggande dokument med högre detaljeringsgrad, som kan uppdateras oftare.

Att nämna geografiska skillnader eller peka ut utvecklingsområden geografiskt i RUS:en beskrivs som känsligt av de intervjuade. Genom att peka ut vissa områden som prioriterade, synliggörs samtidigt andra områden som oprioriterade. Det är ofta inte politiskt möjligt att inte prioritera hela regionen och alla de ingående kommunerna. De intervjuade beskriver det som en balansgång mellan att RUS:en ska vara strategisk och "luddig" och att den ska göra prioriteringar och vara "tydlig". Flera av de intervjuade uttrycker att de geografiska perspektiven tas om hand bättre i mer detaljerade understrategier. Där har regionen möjlighet att snabbare och lättare justera och uppdatera prioriteringarna efter behov, utan att dra igång en ny RUS-process.

Det förekommer under intervjuerna beskrivningar av att tydliga geografiska prioriteringar har gjorts inledningsvis inom olika sakområden. Under processens gång har sådana formuleringar emellertid behövt bli mer generella, sedan kommunerna i regionen inte kunnat enas om prioriteringarna. Det finns även ett exempel på en process där regionen fick politiska direktiv att göra tydliga prioriteringar i förhållande till infrastruktur, men där regionen ändå till slut behövt lägga till i RUS:en att förutom de infrastruktursatsningar som utpekats som prioriterade, ska även alla andra alternativ vara prioriterade. Det visar vilka utmaningar som arbetet kan möta, när regionerna tydligare skriver fram de geografiska prioriteringarna i strategin.

Vissa sakområden är lättare att diskutera geografiskt än andra.

Det finns även skillnader i vilka sakfrågor som går att hantera geografiskt i RUS-processer och vilka som är svårare. Det hänger även samman med vilka områden som av hävd hanteras på regional nivå, där det finns en vara av att närma sig frågorna med ett geografiskt perspektiv. Några områden som anses vara lättare att diskutera geografiskt är exempelvis infrastruktur, bredband och kollektivtrafik, medan områden som exempelvis kultur, innovation och utbildning betraktas som svåra eller omöjliga att diskutera och prioritera geografiskt. Där uppfattas det endast politiskt möjliga vara att diskutera frågan i förhållande till att detta ska vara tillgängligt för alla eller i hela regionen.

Den urbana normen

Den urbana normen lyfts av flera intervjupersoner som en bakomliggande utmaning för att arbeta med geografiska perspektiv. En kritik mot "tätortsfixering" och reflektioner kring problematiken med att enbart fokusera på städernas potential kan utläsas i flera intervjuer. Exempelvis upplevs vissa nationella satsningar och bidrag vara utformade på

sätt som gör att de passar bättre i täta områden, eller i större kommuner med högre administrativ kapacitet. Det kan göra det svårare för mindre och glesare kommuner att ta del av satsningarna. Satsningar som prioriteras utifrån samhällsekonomisk nytta, uppges exempelvis som svårare för landsbygder att ta del av, då ett mindre antal invånare ger stort utslag i den samhällsekonomiska nyttokalkylen. Intervjupersonerna reflekterar även över bristen på geografiska perspektiv inom andra politikområden på nationell nivå. Vilket de menar ger negativa konsekvenser för förutsättningarna i regionens glesare områden, när politiken realiserar.

Resursbrist och brist på verktyg

I vissa regioner finns det brist på resurser för att hantera geografiska perspektiv, vilket gör det svårare att kontinuerligt arbeta analysbaserat. I dessa regioner beskrivs analyser utifrån ett geografiskt perspektiv vara något som huvudsakligen görs i samband med RUS-framtagandet, men att regionen därefter behöver prioriterar sina analysresurser till andra saker. Det finns dock även regioner som uppger att de har bra kapacitet och kompetens att göra analyser. Även regioner som har utvecklat olika analysverktyg eller kartmaterial för att lyfta geografiska perspektiv betonar dock att exempelvis konsekvensbedömningar och framtagning av kartbilder är mycket resurskrävande. En utmaning är att regionerna utvecklar sina egna sätt att hantera geografiska frågor och analyser istället för att samverka och hitta lösningar gemensamt. Det finns även de som påpekar att deras region inte har tillgång till de typer av verktyg och programvara som krävs för att kunna arbeta med fysisk planering, exempelvis GIS, vilket innebär ett beroende av konsultresurser.

Inomregionala analyser och konsekvensbedömningar lyfts som resurskrävande och som ett område där särskilt mindre regioner gärna skulle ta emot mer stöd, exempelvis i form av mer geografiskt indelade data från SCB eller genom samverkan med nationell nivå eller med andra regioner. Det finns även regioner som lyfter att Tillväxtverket kan ta en roll i att ensa arbetet med strukturbilder i regionerna, så att detta kan göras utan att varje region behöver uppfinna hjulet på nytt.

Sårbarhet och personberoende arbete

Det är vanligt att regionerna saknar strukturer för hur och vilka geografiska perspektiv som ska diskuteras i RUS-processen, respektive ingå i RUS:en. Integrering av geografiska perspektiv blir således både personberoende och sårbart för förändringar. En av de intervjuade nämner även utmaningar med representation i och med att tjänstepersonerna i huvudsak bor i tätorter och saknar djupgående kunskaper om utmaningar i glesare områden. Som tidigare nämnts är samverkan med kommuner ett sätt att inkludera perspektiv från kommuner med olika geografier. Detta kan dock försvåras av att små kommuner ofta saknar resurser att kunna bidra substantiellt i RUS-processen.

6.2 Visioner och möjligheter

Intervjuerna beskriver att regionernas intresse av att bli bättre på att integrera geografiska perspektiv i RUS-processerna ökar. Det kommer till uttryck både genom en ökad vilja att arbeta med geografiska perspektiv och ett ökande intresse att utveckla metoder och arbetssätt ytterligare.

Gemensamma analysverktyg och mellanregionalt lärande

Flera regioner uppger att de har utvecklat egna analysverktyg eller sätt att lyfta geografiska perspektiv i exempelvis strukturbilder. Geografiska perspektiv och analyser

upplevs vara värdefullt att integrera i RUS-processerna, oavsett om de i senare skeden ingår i den beslutade RUS-en. Sådana analyser kan exempelvis beskriva geografiska skillnader eller vilka konsekvenser som olika vägval kan ge för regionens olika geografier.

Regionernas intresse av att utveckla arbetet med geografiska perspektiv skulle kunna tillvaratas genom att exempelvis tillhandahålla stöd till mindre regioner och underlätta erfarenhetsutbyte och kunskapsöverföring mellan regionerna. Det är även ett sätt att förebygga att alla regioner lägger egna resurser på att utveckla sina egna lösningar. Flera regioner efterfrågar stöd i form av praktiska vägledningar, resurser och även tydligare krav på geografiska perspektiv. Samtidigt betonar andra att krav behöver åtföljas av ökade resurser och förespråkar istället enbart stöd på frivillig basis.

Goda exempel på regioner som går före

Trots att RUS:en av de intervjuade vanligen uppfattas som ett övergripande dokument, där tydliga geografiska prioriteringar inte kan göras, finns det även exempel på regioner som medvetet pekar ut geografiska prioriteringar redan i RUS:en. Om det finns en önskan att regionerna ska göra tydligare geografiska prioriteringar i RUS:arna, är det möjligt att lyfta fram de som redan arbetar på detta sätt som goda exempel. De som har gjort sådana prioriteringar redan i sina RUS:ar uppger att detta underlättar framtagandet av olika understrategier, exempelvis för regionens kollektivtrafik. De beskriver även att nationella myndigheter med ett regionalt uppdrag, exempelvis Trafikverket, ser det som en fördel när dessa typer av prioriteringar klarats ut redan under RUS-arbetet. Under vissa intervjuer lyfts även att det vore värdefullt att fler regioner fick ett regionplaneuppdrag enligt PBL, i likhet med de uppdrag som redan innehas av Skåne och Stockholm.

Kommunerna drar nytta av RUS idag, men det kan utvecklas ytterligare

Vilka som ses som användare av RUS:en varierar. Vissa anser att nyttan av RUS:en uppstår främst hos regionens egna tjänstepersoner, som tar stöd i RUS:en under framtagandet av underliggande och mer detaljerade strategier inom exempelvis kultur-, infrastruktur- och kollektivtrafikområdet. De menar även att strukturbilder eller regionplaner kan utgöra ett bättre stöd för kommunerna än RUS-texterna i sig, eftersom de kan vara mer konkreta. En av de intervjuade nämner att ytterligare en funktion av RUS:en kan vara att kommuner kan hänvisa till RUS:en, för att visa medborgare varför vissa prioriteringar behöver göras.

Vissa av de intervjuade anser att få aktörer utanför den regionala organisationen läser eller drar nytta av innehållet i RUS:en, bland annat för att det är för generellt för att ge kommunerna ett konkret stöd i planeringen. Andra anser att kommunerna visst drar nytta av RUS:en, såväl generellt, som specifikt inom den kommunala översiktsplaneringen. Framtagandet av en plan eller strategi upplevs ge regionen mandat att samla kommunerna för att diskutera och samverka kring de frågor som strategin behandlar. Därigenom drar både kommunerna och regionen nytta av att ta fram RUS:en, likväl som andra strategier, då detta upplevs ge regionen ett självklart mandat att samla kommunerna för att diskutera gemensamma frågor till nytta för hela regionen.

6.3 Behov och åtgärder

Huvudsakligen uppfattar intervjupersonerna inte att de nationella skrivningarna påverkar hur regionerna inkluderar geografiska perspektiv specifikt i RUS:en. Istället ser de RUS:en som den mest övergripande strategin i ett system av dokument, där alla dokumenten sammantaget svarar emot och uppfyller kraven i den nationella styrningen.

Tydligare styrning av geografiska perspektiv och mer resurser

Flera intervjupersoner efterfrågar ökad tydlighet från nationell nivå om regionens ansvar och roll i hanteringen av geografiska perspektiv. De menar att tydligare nationella riktlinjer skulle underlätta samverkan mellan regioner i att utveckla integreringen av geografiska perspektiv. Det jämförs med dagens situation, där metoder och arbetsätt varierar stort mellan regionerna och vissa även upplever att samverkan försvåras av att regionens roll och ansvar för de geografiska perspektiven är otydlig.

Vissa av de intervjuade uppmärksammar att regionerna behöver tydligare styrning för att kunna prioritera fysisk planering, vilket är svårt idag när det inte är ett obligatoriskt uppdrag. Utmaningen är både att kunna tillsätta resurser för detta och att kunna hantera den fysiska planeringen utan att inkräkta på det kommunala ansvaret för fysisk planering enligt PBL. En av de intervjuade föreslår även stöd till analyser. Analysarbetet är resurskrävande och stöd till kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan regionerna för att tillsammans utveckla arbetsätt och metoder framställs därför som välkommet. Ett sådant stöd föreslås vara att Tillväxtverket tillhandahåller nationella instruktions- eller vägledningsmaterial för framtagandet av strukturbilder, så att varje region inte behöver uppfinna hjulet på egen hand. Även Agenda 2030-indikatorer på kommunal och stadsdelsnivå föreställs kunna underlätta integreringen av geografiska perspektiv. Sådana indikatorer föreslås i så fall tas fram på nationell nivå.

Det finns även regioner som diskuterar möjligheten att fler regioner får i uppdrag att ta fram regionplaner enligt PBL. Det skulle göra uppdraget tydligare och sätta fokus på de geografiska perspektiven, men för detta, likväl som andra utökade uppdrag, förutsätts en åtföljande finansiering som möjliggör uppdraget. Utan medföljande resurser anser de flesta att det enbart är realistiskt att ta emot ökat stöd från den nationella nivån, däremot ingen utökad styrning.

Samordna och integrera geografiska perspektiv i andra politikområden

Behovet av att ta hänsyn till landsbygdskonsekvenser och konsekvenser för regional utveckling inom andra politikområden än regional tillväxt och i andra departement än Näringsdepartementet, betonas i intervjuerna. De intervjuade ser ett stort behov av att dessa integrerar geografiska perspektiv även i sina ordinarie arbeten. Det föreslås exempelvis under intervjuerna att den nationella nivån redovisar var statliga satsningar landar geografiskt, för att göra det transparent hur stor andel av satsningarna som tillfaller städer respektive landsbygder.

På nationell nivå efterfrågas inte enbart införande av geografiska perspektiv, utan även samordning mellan de olika politikområden som under genomförandet landar på den regionala nivån. Det uppges svårt och onödigt resurskrävande att hantera den nationella styrningen som kommer i stuprör på ett sådant sätt att det är möjligt att samordna och skapa synergier mellan olika insatser på regional nivå. Även behovet av en tydligare ansvarsfördelning i landsbygdsfrågorna mellan region och länsstyrelse nämns under flera intervjuer. Det upplevs exempelvis som ineffektiv resursanvändning att länsstyrelsen hanterar programmet för landsbygdsutveckling, medan regionen hanterar den regionala tillväxtpolitiken. Där menar en av de intervjuade att det skulle ge samordningsvinster att kombinera olika typer av insatser. Det finns även flera som uttrycker behovet av att ytterligare utveckla flernivåstyrningen. Det skulle exempelvis kunna handla om tätare dialoger med myndigheter och en möjlighet att föra dialog med myndigheter vars ansvar tangerar varandra och där det kan finnas samordningsvinster i att länka samma uppdrag och insatser från olika stuprör i samband med planering och genomförande på den regionala nivån.

Fokusera samhällsutveckling och möjliggör finansiering av satsningar i landsbygder

I vissa regioner ifrågasätts nyttan av att dela upp arbetet med olika geografier i skilda politikområden. Särskilt i regioner präglade av landsbygder framstår det som kontraproduktivt att dela upp arbetet i en politik för regional utveckling, en politik för landsbygder och att dessutom på nationell nivå görs riktade satsningar på städer, som exkluderar huvudorterna i deras region. De reflekterar kring vilka satsningar som ingår i vilket politikområde och hur det är möjligt att skilja dem åt, när behov och förutsättningar överlappar och det geografiska område där tillväxtsatsningarna ska göras till stor del består av landsbygd. De anser även att det är tråkigt att deras samhällen inte kommer ifråga för stadsutvecklingssatsningarna och menar att inte bara stora städer, utan även mindre städer och samhällen behöver förutsättningar att utvecklas. De förespråkar istället att arbetet hålls ihop mellan politikområdena och föredrar att se helheten som ett arbete för hållbar samhällsutveckling.

6.4 Litteratur

Boverket (2020) *Bostadsmarknadsenkäten 2020*. Tillgänglig 2020-08-18 på: <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten/>.

Brenner, N. (2013). Theses on Urbanization. *Public Culture* 25:1. Durham: Duke University Press.

Mistra Urban Futures (2018) *Relationer mellan stad och land i det regionala stadslandskapet*. Mistra Urban Futures Reports 2018:1. Tillgänglig 2020-08-18 på: https://www.mistraurbanfutures.org/sites/mistraurbanfutures.org/files/bjorling-fredriksson-report-2018-1-rev_0.pdf

OECD (2020) *Rural Well-being: Geography of Opportunities*, OECD Rural Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d25cef80-en>.

OECD (2019) *Rural 3.0: People Centered Rural Policy – Policy Highlights*. Tillgänglig 2020-09-03 på: <http://www.oecd.org/rural/rural-development-conference/documents/Rural-3.0-Policy-Highlights.pdf>.

OECD (u.å.) *OECD Principles on Rural Policy*. Tillgänglig 2020-09-03 på: <http://www.oecd.org/rural/rural-development-conference/documents/Rural-principles.pdf>.

Proposition 2017/18:179. *En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder – för ett Sverige som håller ihop*. Tillgänglig 2020-09-03 på: <https://www.regeringen.se/4950ea/contentassets/0ae0beff7ac24e1385d4de30424b7d02/171817900webb.pdf>.

Regeringen (2018) *Handlingsplan Agenda 2030: 2018–2020*.

Regeringskansliet (2015) *En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020*. N2015.31. Tillgänglig 2020-09-03 på: <https://www.regeringen.se/contentassets/98919a0ca0f1427491a3eef22a7d177c/en-nationell-strategi-for-hallbar-regional-tillvaxt-och-attraktionskraft-20152020.pdf>.

Rönblom, M. (2014) *Ett urbant tolkningsföreträde? En studie av hur landsbygd skapas i nationell policy*. Jordbruksverket. Tillgänglig 2020-08-18 på: <https://sorundanet.se/2014-10-17/Rapport+foer+publikation.pdf>.

SFS 2017:583. *Om regionalt tillväxtarbete*. Tillgänglig 2020-09-03 på: https://riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2017583-om-regionalt-tillvaxt-arbete_sfs-2017-583.

Skr. 2017/18:230 (2018) *Strategi för Levande städer – politik för en hållbar stadsutveckling*.

SOU 2016:26 *På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar*. (Delbetänkande av Parlamentariska landsbygdskommittén). Stockholm: Elanders. Tillgänglig 2020-08-18 på: http://www.sou.gov.se/wp-content/uploads/2016/03/SOU_2016_26_webb.pdf.

SOU 2017:1 *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd* (Slutbetänkande av Parlamentariska landsbygdskommittén). Stockholm: Elanders. Tillgänglig 2020-08-18 på: http://www.sou.gov.se/wp-content/uploads/2017/01/SOU-2017_1_tryck.pdf.

Tillväxtanalys (2014) *Bättre statistik för bättre regional- och landsbygdspolitik. Rapport 2014:04*. Tillgänglig 2020-09-03 på:
https://tillvaxtverket.se/download/18.607baaf915a3b6cb29683ff1/1487858988356/Rapport_2014_04_rev1.pdf.

Tillväxtverket (2016) *Ett territoriellt perspektiv. Landsbygdsperspektiv i de regionala utvecklingsstrategierna. Rapport 0207*. Tillgänglig 2020-08-18 på:
<https://tillvaxtverket.se/vara-tjanster/publikationer/publikationer-2016/2016-12-20-ett-territoriellt-perspektiv.html>.

Tillväxtverket (2017) *Uppföljning av Nationella strategin: Uppföljning av den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020. Rapport 0245*. Tillgänglig 2020-09-03 på:
https://tillvaxtverket.se/download/18.73a448711621eb153ad409f/1520954425914/Rapport_0245.pdf.

Tillväxtverket

Swedish Agency for Economic
and Regional Growth

Tel 08-681 91 00
tillvaxtverket.se

Tillväxtverket arbetar för hållbar tillväxt och konkurrenskraftiga företag i alla delar av Sverige.

Det gör vi genom att stärka företag och regioner. Vi erbjuder kunskap, nätverk och finansiering. Det ger direkt nytta till företag, och också förutsättningar för företag och regioner att möta framtidens utmaningar. Tillväxtverket är en nationell myndighet med regional närvaro på nio orter. Ett Sverige med fler företag som vill, kan och vågar är vår vision.