

En kunskapsutvecklande rapport: Synergier och länkar mellan stad och land

Städer och landsbygder – forskning, fakta och analys

2020-12-15

Dnr 2020–389

Godkänd av Gunilla Nordlöf

En kunskapsutvecklande rapport: Synergier och länkar mellan stad och land, N2019/03207/BI (uppdrag 3.4)

Beslutet att godkänna denna slutrapport har fattats av generaldirektör Gunilla Nordlöf. Rapporten *Städer och landsbygder – forskning, fakta och analys* (rapport 0343) bifogas som bilaga till denna slutrapport.

Handläggningen har gjorts av Sofia Tano och AnnSofi Persson-Stenberg. Den sistnämnda var föredragande för ärendet.

Stockholm 2020-12-15

Gunilla Nordlöf

AnnSofi Persson-Stenberg

Innehåll

Innehållsförteckning

1	Uppdraget	4
1.1	Bakgrund	4
1.2	Mål	4
1.3	Målgrupp.....	6
1.4	Metod.....	6
1.5	Sammanfattning av rapportens innehåll.....	7
1.5.1	Samhällsutvecklingen har gynnat Sverige men utvecklingen har medfört skilda förutsättningar i olika delar av landet.....	7
1.5.2	Det hållbara samhället skapar riktningen i samtiden	8
1.5.3	Vad visar forskningen?.....	8
1.5.4	Faktabeskrivning om aspekterna i uppdraget.....	10
2	Slutsatser och rekommendationer	12
2.1	Analys och slutsatser	12
2.1.1	Flöden sker av människor, arbetskraft, naturresurser och skattemedel	12
2.1.2	Beroenden av arbetskraft, humankapital, skattemedel, naturresurser och turism	12
2.1.3	Länkar bestående av infrastruktur för arbete, handel, näringsliv och fritidshus.....	13
2.1.4	Synergier i form av tillväxt och välfärd	14
2.1.5	Synergierna är tydligast i relationen mellan stadsnära landsbygder och städer	14
2.1.6	Den sociala hållbarheten	14
2.1.7	Berättelser har betydelse - kategoriernas dilemma.....	15
2.2	Rekommendationer.....	16
2.2.1	Utgångspunkter för rekommendationerna.....	16
2.2.2	Behov av fortsatt kunskapsutveckling och analys	16
2.2.3	Fördjupade och breddade narrativ kan skapa utvecklingskraft.....	17
2.2.4	Kunskapsuppbyggnad för framtiden.....	17

1 Uppdraget

Tillväxtverket har fått regeringens uppdrag att ta fram en kunskapsutvecklande rapport baserad på aktuell forskning avseende synergier och länkar mellan stad och land med bäring på företagande, sysselsättning, boende och välfärd. Rapporten ska särskilt belysa den sociala hållbarheten (Regleringsbrev för år 2020 – uppdrag 3.4).

1.1 Bakgrund¹

Regeringen ger för tredje året Tillväxtverket i uppdrag att ta fram en kunskapsutvecklande rapport. Rapporterna utgör kunskapsunderlag för utveckling av nationella insatser och åtgärder samt för statlig styrning av den regionala utvecklingspolitiken och den sammanhållna landsbygdspolitiken.

Uppdragen har haft olika teman. År 2018 gav Tillväxtverket en lägesbild av regionerna och deras utmaningar i förhållande till politikens inriktning i rapporten *Politik för utvecklingskraft i hela Sverige – Utveckling, prioriteringar och resultat inom den regionala tillväxtpolitiken*. År 2019 beskrevs de framtida utmaningar som den regionala tillväxtpolitiken inom en tioårsperiod kan behöva ta hänsyn till. Rapporten *Utvecklingskraft i hela Sverige 2030 – Kunskap om regionala förutsättningar för tillväxt* förde även fram rekommendationer och förslag på prioriteringar för den regionala tillväxtpolitiken.

Det kunskapsutvecklande uppdraget 2020 handlar om synergier och länkar mellan städer och landsbygder. Tillväxtverket använder genomgående begreppen städer och landsbygder i rapporten då dessa begrepp bättre beskriver den variation som ryms i benämningarna stad och land.

Temat har sin utgångspunkt i den regionala utvecklingspolitiken och i det nya politikområdet om en sammanhållen landsbygdspolitik som riksdagen tog beslut om i mars 2018. I årets uppdrag används samma formuleringar som återfinns i den sammanhållna landsbygdspolitikens övergripande mål. Årets kunskapsutvecklande rapport har således dessa politikområden som utgångspunkt för arbetet.

1.2 Mål

Sverige beskrivs ofta i termer som stad och land och det finns inte sällan en "dikotom laddning" i begreppen. Beskrivningarna sker ofta i form av motsatspar såsom vinnare – förlorare, centrum – periferi och framtid – dåtid. Frågan är dock om den dikotoma bilden stämmer.

¹ Innehållet i detta dokument överensstämmer med innehållet i Tillväxtverket (2020) *Städer och landsbygder – forskning, fakta och analys*. Rapport 0343.

Vilka andra perspektiv på relationen mellan städer och landsbygder finns?

Målet är att ta fram en rapport som bidrar till ökad kunskap och förståelse för synergier och länkar, flöden och beroenden mellan städer och landsbygder i Sverige. Forskningens resultat, inriktning och kunskapsutveckling utgör en central premis i arbetet.

Genom ökad kunskap om synergier och länkar mellan städer och landsbygder kan bilden av olika platsers förutsättningar och villkor såväl konkretiseras som nyanseras. Det ökar möjligheterna att utforma en politik som utgår från kunskap om platsers möjligheter och utmaningar och förståelse för olika aspekter och perspektiv inom området. Det kan ge incitament för nya angreppssätt i arbetet för att skapa likvärdiga förutsättningar för att leva, verka och bo i städer och landsbygder. Det i sin tur kan bidra till nationell sammanhållning.

Syftet med rapporten är att bidra med ett kunskapsunderlag till stöd för en statlig styrning som stärker politikens möjligheter att med träffsäkerhet nå de politiska målen för den regionala utvecklingspolitiken och den sammanhållna landsbygdspolitiken.

I rapporten belyses följande frågeställningar:

- Vilken forskning finns inom området länkar och synergier mellan städer och landsbygder och vilka resultat, slutsatser och rekommendationer har den?
 - Hur ser forskningens teoretiska inriktning ut – vilka områden, aspekter och perspektiv är beforskade? (en meta-analys).
- Vilka likheter och skillnader finns avseende företagande, sysselsättning, boende och välfärd i städer och landsbygder?
 - Vilken betydelse har dessa likheter och skillnader avseende likvärdiga möjligheter att verka, leva och bo i stad respektive land?
- Hur ser länkar och flöden, beroenden och synergier ut mellan städer och landsbygder avseende företagande, sysselsättning, boende och välfärd?
 - Vad innebär det för den sociala hållbarheten?

Vi har valt en deskriptiv inriktning i rapporten vilket ger en grund för fortsatt kunskapsutveckling. Det innebär att vi inte för resonemang om orsaker till den fakta som presenteras. Den breda bilden av forskningen inom området och fakta utifrån aspekterna i uppdraget ligger till grund för analys, slutsatser och rekommendationer.

Den valda strukturen och innehållet i rapporten syftar till att:

- bidra till förståelse för kontexten avseende fokus på synergier och länkar mellan städer och landsbygder,
- ge en övergripande bild av forskningens inriktning och resultat
- beskriva och möjliggöra jämförelser avseende företagande, sysselsättning, boende och välfärd i städer och landsbygder (de

sex kommuntyperna) över tid och åskådliggöra beroenden, flöden, länkar och synergier

- belysa social hållbarhet utifrån individers tillgång till olika kapital
- föra resonemang om möjliga framtida utvecklingar.

1.3 Målgrupp

Primär målgrupp är beställaren Regeringskansliet och Näringsdepartementet.

Rapportens sekundära målgrupper är främst regionalt utvecklingsansvariga aktörer samt statliga myndigheter som nämns i förordning (2017:583) om regionalt utvecklingsarbete och i propositionen (2017/18:179) om en sammanhållen landsbygdsolitik.

Många aktörer: kommuner, Sveriges kommuner och regioner (SKR), länsstyrelser med flera arbetar för att stärka förutsättningar för hållbar tillväxt, utvecklingskraft och likvärdiga förutsättningar för livsval i alla delar av Sverige. De är intresserade av kunskap om synergier mellan städer och landsbygder och är därmed en målgrupp för rapporten. Rapporten kan även vara av intresse för forskare inom området.

1.4 Metod

Tillväxtverkets tolkning av uppdraget innebär att, utifrån en beskrivning av fakta om aspekterna i uppdraget, presentera forskningens resultat, områden och teorier avseende synergier och länkar mellan städer och landsbygder.

Inledningsvis redogörs för den kontext uppdraget kan förstås utifrån och det sammanhang som gör att synergier och länkar mellan städer och landsbygder i allt högre utsträckning är i fokus. Vi presenterar en samlad bild av forskningen inom området synergier och länkar mellan städer och landsbygder. En metaanalys av forskningen presenteras för att kunna föra resonemang om vilken kunskap, vilka aspekter och vilka perspektiv som är väl, respektive mindre väl representerade inom forskningen.

Som ett led i att utveckla kunskap inom området tas en nationell bild fram av fakta om aspekterna företagande, sysselsättning, boende och välfärd utifrån de sex olika kommuntyper som Tillväxtverket arbetar med. Hur ser likheter och skillnader mellan städer och landsbygder ut avseende dessa aspekter? Vad innebär de i form av likvärdiga förutsättningar för individer? Denna bild utgör en faktabaserad grund för hur utvecklingen i Sveriges olika kommuntyper ser ut och hur förutsättningar och utmaningar för olika platser förändrats. Fakta delen utgör ett underlag för att identifiera flöden och beroenden, länkar och synergier mellan städer och landsbygder.

Forskningen och faktabeskrivningen analyseras och sammanfattande slutsatser med fokus på synergier och länkar, flöden och beroenden

mellan städer och landsbygder presenteras utifrån frågeställningarna i uppdraget.

För att särskilt belysa den sociala hållbarheten, på ett förhoppningsvis fruktbart sätt, används en analysram utifrån individers tillgång till och utfall av finansiellt, fysiskt, humant, socialt och naturkapital utifrån aspekterna i uppdraget. Dessa kapital utgör framtidsdimensionerna i OECD:s Better Life Index. De utgör även utgångspunkten i BRP+ samt ingår i de kapital som Jämlikhetskommissionen belyser jämlikhetsutvecklingen i Sverige utifrån. Analyserna sker med utgångspunkt i de kommuntyper som Tillväxtverket använder och som kategoriserar städer och landsbygder. Den sociala hållbarheten behöver ta sin utgångspunkt i en analysenhet/ett konkret subjektets (i detta fall individens) villkor och relatera dessa till olika platser/kommuntyper för att analyseras utifrån om och hur platsen påverkar den sociala hållbarheten.

Analysen och de sammanfattande slutsatserna och resonemangen ligger till grund för de rekommendationer som förs fram.

1.5 Sammanfattning av rapportens innehåll

1.5.1 Samhällsutvecklingen har gynnat Sverige men utvecklingen har medfört skilda förutsättningar i olika delar av landet

Synergier och länkar mellan stad och land har aktualiserats under det senaste decenniet i det politiska samtalet och i den samhällsdebatten. Det allt större fokuset på synergier och länkar mellan städer och landsbygder kan förstås utifrån den samhällsutveckling som skett i modern och post-modern tid. Utvecklingen har medfört en stark välståndsutveckling i Sverige. Samtidigt har villkoren i ekonomin, för nationen, näringslivet och individer förändrats på genomgripande sätt.

Utvecklingen har inneburit att förutsättningarna för att leva, verka och vara delaktig i samhället ser olika ut beroende på en mängd faktorer såsom utbildningsnivå, socio-ekonomisk bakgrund, kön och om man har svensk respektive utländsk bakgrund. Det ser också olika ut beroende på var i landet man bor. Regionalpolitiken tillkom ur det faktum att dessa förändrade villkor innebar alltför ojämlika och orättvisa förutsättningar i olika delar av landet. Inom de regionala politikområdena har begreppen stad och land sedan begynnelsen en helt central roll, de utgör startpunkten.

Regionalpolitik, regional tillväxtpolitik, regional utvecklingspolitik och landsbygdspolitik har alla tagit sin utgångspunkt i platsen. Dessa politikområden har den fysiska platsen som subjekt. När platsen är subjektet är risken stor att fokus riktas mot skillnader mellan olika platser. Det handlar exempelvis om de skillnader i inkomster, utbildningsnivåer, tillgång till arbetstillfällen och service som finns i städer och landsbygder. Såväl utredningar, politik, forskning och debatter har detta dikotoma narrativ som utgångspunkt.

Sverige befinner sig sedan ett par decennier i en transformerande samhällsutveckling. Utvecklingen har medfört en fortsatt urbanisering, en förändrad demografi, en värderingsutveckling mot individuella utvecklingsideal, en genomgripande teknologisk utveckling med digitalisering, automatisering och AI och en omfattande immigration i relation till befolkningen. Inte minst tar den teknologiska utvecklingen språng vilket förändrar det mesta. I vår tid har digitaliseringen trängt in djupare, bredare och i större omfattning i de flesta delar av mänskligt liv. Globalt har utvecklingen under 1900-talet bidragit till ökad tillväxt, produktion och konsumtion vilket medfört allvarliga hot på miljö- och klimatområdet.

1.5.2 Det hållbara samhället skapar riktningen i samtiden

Tillväxten, välfärden och demokratin står idag inför utmaningar. Mycket pekar på att vi framöver kommer att leva, verka och bo i ett samhälle som är förändrat på genomgripande sätt, inte minst genom den teknologiska utvecklingens transformerande kraft. Coronapandemin som drabbade världen under år 2020 har vi ännu inte sett slutet på. Den kan komma att ge effekter över lång tid framöver.

Den politiska inriktningen för att möta dessa utmaningar och möjligheter är att skapa ett hållbart samhälle - ekonomiskt, socialt och miljömässigt. Betydelsen av nationell sammanhållning har stärkt intresset för de flöden och beroenden, länkar och synergier som finns och som skulle kunna stärkas mellan städer och landsbygder.

För att utveckla mer relevant kunskap och förståelse för olika platsers förutsättningar, behov och möjligheter har det platsbaserade och det territoriella perspektivet utvecklats och vuxit sig allt starkare inom policy som ett sätt att möta vår tids behov.

1.5.3 Vad visar forskningen?

Sammanfattningsvis så finner den systematiska kunskapsöversikten, med den metod som använts, ingen forskning som uttalat studerar länkar och/eller synergier mellan städer och landsbygder. Litteraturen återkommer istället till relationen landsbygder och städer i termer av en process där allt större rurala områden inkluderas i den urbana regionen. Den studerade litteraturen skiljer inte heller på skillnader mellan landsbygdstyper och olika typer av städer. Utifrån tolkningen av litteraturen kan konstateras att relationen mellan den avlägsna landsbygden, den mycket avlägsna landsbygden och städer inte studeras alls.

1.5.3.1 Centrum – periferi dominerar beskrivningar av relationen mellan städer och landsbygder

Litteraturen förklarar relationen stad och landsbygd från ett centrum-periferi-perspektiv. Staden utgör centrum medan landsbygden representerar periferin. Centrum-periferi är begrepp som sedan länge använts inom en rad forskningsområden för att beskriva relationen

mellan geografier. Enligt Christallers s.k. centralortsteorin blir den ort som uppvisar störst bredd i utbud av produkter central i sin geografi.

En anledning till att centralortsteorin fortfarande är viktig för att beskriva relationen mellan landsbygder och städer i Sverige är att teorin genom kommunindelingsreformen bidragit till det ortssystem som än idag utgör landets kommunkarta. En annan anledning är att tongivande efterföljande lokaliseringsteorier som Castells nätverksteori eller Porters diamantmodell i hög utsträckning bär spår av Christallers tankar.

1.5.3.2 Synergier beskrivs mellan städer och den stadsnära landsbygden

Beskrivningar av synergier i forskningen rör främst städer och den stadsnära landsbygden. Flera studier indikerar behov av samplanering mellan staden och den stadsnära landsbygden för att ett mervärde för respektive geografi ska uppstå.

I takt med att samhällsekonomin utvecklats från jordbruk till industri och slutligen till tjänstedominerade verksamheter i en globaliserad ekonomi har städerna vuxit. Städernas utveckling har inneburit en efterfrågan på arbetskraft. Den tillväxt som staden genererar spillar över på den närliggande landsbygden genom inflyttning till det bostadsutbud som (den statsnära) landsbygden kan erbjuda. När den stadsnära landsbygden inkluderas i städerna uppstår en komplex geografi. Det blir svårare att urskilja tydliga gränser mellan de rurala och urbana geografierna.

1.5.3.3 Möjliga områden för länkar och synergier mellan landsbygder och städer

Det är svårt att hitta rapporter som beskriver relationen mellan landsbygder och städer när landsbygderna inte är lokaliserade till städernas omedelbara närhet. I litteraturen saknas resonemang om synergier och länkar gällande glesa och mycket glesa landsbygder och städer. Forskning om landsbygder konstaterar att landsbygden ofta ses som "den andre". En referens och kontrast till den normativa staden. Det finns många artiklar som fokuserar på kontrasterna mellan landsbygder och städer framför dess likheter.

Det finns dock litteratur vars innehåll utifrån hur landsbygderna presenteras – landsbygdernas identitet - outtalat stakar ut alternativ för områden möjliga för synergier och länkar mellan landsbygder och städer. Det handlar om landsbygderna som besöksplats och för fritidsboende, som bosättningsplats "senare i livet", utmaningar med landsbygdernas naturresurser från ett normativt perspektiv samt om landsbygden som den hållbara platsen.

I litteraturen finns kritiska perspektiv som används för att synliggöra maktordningen mellan landsbygder och städer. Diskursanalys är dominerande, i allmänhet för att avtäckas diskursen kring landsbygderna och i synnerhet hur dess resurser nyttjats och utnyttjats.

Sökningen i databaserna, utifrån de sökord som använts, visar att ämnena kulturgeografi och ekonomisk geografi är vanligt återkommande. Landskapsarkitektur är ett annat ämne som flera rapporter relaterar till. Därutöver finns fler ämnesområden som i kunskapsöversikten berör relationen landsbygder och städer exempelvis nationalekonomi och sociologi.

1.5.4 Faktabeskrivning om aspekterna i uppdraget

Faktabeskrivningen utgår från en kontext avseende demografi, ekonomi och naturresurser som belyser städers och landsbygders förutsättningar vad gäller de fyra aspekterna i uppdraget: företagande, sysselsättning, boende och välfärd.

Urvalet av den fakta som beskrivs är till viss del begränsad av den data som finns tillgänglig på kommunnivå. Beskrivningen utgår till stor del från indelningen i de kommuntyper som Tillväxtverket använder och som ger motiv för att tala om städer och landsbygder istället för stad och land.

1.5.4.1 Olika förutsättningar för städer och landsbygder

På det stora hela har de sex kommuntyperna skilda förutsättningar vad gäller demografi, ekonomi och naturresurser. Den genomsnittliga befolkningen i de sex kommuntyperna skiljer sig kraftigt åt.

Befolkningsstorleken ökar med täthetsgraden i kommuntypen. Många av landsbygdskommunerna är väldigt små, där 50 av 54 kommuner har under 8 000 invånare är landsbygdskommuner. Det finns även skillnader i åldersfördelning, andelen utrikes födda och utbildningsnivå. Det utmärkande i åldersfördelningen är den högre andelen äldre i landsbygdskommuner. Trots att andelen äldre ökat i samtliga kommuntyper är ökningen störst i mycket glesa landsbygdskommuner, både andelen över 65 år och över 80 år. 2019 är nästan var fjärde person i storstadskommuner utrikesfödd. I mycket glesa och glesa landsbygdskommuner är siffran 11,2 procent. I övriga kommuntyper cirka 14 – 15 procent.

Utbildningsnivån har ökat i samtliga kommuntyper under de senaste åren och andelen som endast har grundskola är lika i samtliga kommuntyper. Andelen med eftergymnasial utbildning är betydligt högre i storstadskommuner jämfört med de andra kommuntyperna. Andelen minskar därefter med täthetsnivå och lägst andel återfinns i glesa och mycket glesa landsbygdskommuner.

Även de ekonomiska förutsättningarna ser olika ut i kommuntyperna. Glesa och mycket glesa landsbygdskommuner utmärker sig i genomsnitt med en högre skattesats och en lägre skattekraft. Den genomsnittliga skattekraften är högst i storstadskommuner. I täta och glesa blandade kommuner och tätortsnära landsbygdskommuner är skillnaderna i genomsnittlig skattekraft inte speciellt stora.

Både andelen naturresurser i form av produktion som bidrar till tillväxt och för rekreation är högre i landsbygdskommuner eller glesa

blandade kommuner jämfört med andra kommuntyper. Den genomsnittliga ytan som utgörs av grönytor är högst i storstadskommuner medan ytan som utgörs av skog för rekreation är väldigt låg. Däremot är ytan som utgörs av fritidshusområden relativt lika i samtliga kommuntyper.

1.5.4.2 De fyra aspekterna innefattar både likheter och skillnader mellan städer och landsbygder

Avseende företagande finns både likheter och skillnader mellan städer och landsbygder. Företagandet i relation till befolkningen är relativt lika i städer och landsbygder. Andelen företag i förhållande till befolkningen är högre i storstadskommuner. Däremot är andelen egna företagare i förhållande till den förvärvsarbetande befolkningen högst i glesa och mycket glesa landsbygdskommuner.

Både andelen företag och egna företagare är som lägst i täta blandade kommuner och glesa blandade kommuner. Fördelningen av anställda per bransch i de olika kommuntyperna är relativt lika. Sysselsättningsnivån är relativt lika mellan städer och landsbygder. Skillnaden har även minskat över tid. Däremot finns det skillnader i vilken sektor arbeten finns. Den privata sektorn är dominerade i storstadskommuner, där sju av tio arbetar i privat sektor. Motsvarande siffra för mycket glesa landsbygdskommuner är drygt varannan anställd.

Det finns både skillnader i andelen pendlare och till vilka kommuntyper man pendlar till. Storstadskommuner har högst andel pendling, över 60 procent, tätt följt av täta blandade kommuner och landsbygdskommuner nära en större stad. Andelen pendlare har dock ökat i samtliga kommuntyper mellan 1998 och 2018.

Boendeformer skiljer sig åt mellan städer och landsbygder. I landsbygdskommunerna är den absolut dominerade formen hus medan det i storstadskommuner är lägenheter. Andelen fritidshus i förhållande till det totala bostadsbeståndet är väldigt högt i glesa landsbygdskommuner, cirka 34 procent medan i storstadskommuner är det knappt en procent. Andelen fritidshusägare som bor i en annan kommun är däremot relativt lika.

Det finns en viss skillnad mellan kommuntyper i kommunens kostnader per verksamhetsområde. Det som sticker ut mest är att andelen som läggs på pedagogisk verksamhet är högst i storstadskommuner och andelen som läggs på vård och omsorg är högst i glesa och mycket glesa landsbygdskommuner.

2 Slutsatser och rekommendationer

2.1 Analys och slutsatser

2.1.1 Flöden sker av människor, arbetskraft, naturresurser och skattemedel

Flöden av människor mellan städer och landsbygder sker genom migration mellan regionerna. Över en längre tid har detta flöde främst skett från landsbygder av olika slag till städer av olika slag. Fram till en bit in på 2000-talet skedde en stark inflyttning av personer från landsbygder till städer, främst till de tre storstadsregionerna. Under de senaste åren sker ett flöde ut från storstadskommunerna. Det finns anledning att tro att den utflytt från storstadsregioner till områden nära städer som började ske innan år 2020 kommer att fortgå och förstärkas.

Flöden av arbetskraft sker genom pendling. Andelen pendlare är högre i storstadskommuner och tät kommuner jämfört med mer glesa kommuner och landsbygdskommuner. Den största delen av pendlingen från städer sker till andra städer eller mer tätta områden. Pendlingen från och till landsbygder ser lite olika ut beroende på glesheten i landsbygdskommunerna. En majoritet av pendlingen från tätortsnära landsbygdskommuner sker till tätta blandade kommuner. Även från glesa och mycket glesa landsbygdskommuner sker en stor del av pendlingen till denna kommuntyp men också till andra glesa och mycket glesa landsbygdskommuner. En stor och betydande del av pendlingen från glesa och mycket glesa landsbygder till storstadskommuner och tätta blandade kommuner är veckopendling.

Flödet av naturresurser i form av skog, vattenkraft och gruvor från landsbygder till städer eller andra tätorter sker främst genom förädling av naturresurser och produktion i den sekundära sektorn. Det sker också ett flöde genom privat konsumtion av produkterna, främst el, men också genom förädling av produkter från skogsnäringen.

Ekonomiska flöden till städer och landsbygder kan bland annat observeras genom det kommunala utjämningsystemet samt genom statsbidrag, både riktade och generella. I de allra flesta kommuner sker ett inflöde av medel, med undantag för ett antal storstadskommuner. I genomsnitt per capita är inflödet störst till landsbygdskommuner. Turismen ger också ett flöde från landsbygd till städer och vice versa. Eftersom vi saknar siffror på hur detta ser ut mellan just städer och landsbygder är det svårt att säga något om omfattningen av detta flöde.

2.1.2 Beroenden av arbetskraft, humankapital, skattemedel, naturresurser och turism

Städer och landsbygder är beroende av varandra men inom olika områden.

Baserat på pendlingsstatistiken kan vi dra vissa slutsatser kring hur städer och landsbygder är beroende av arbetskraft från varandra. Mindre städer har en hög inpendling av arbetskraft från tätortsnära landsbygdskommuner vilket kan indikera ett beroende av arbetskraft från dessa regioner. Urbaniseringen och den tillväxt som skett i städer har varit beroende av en arbetskraft som investerar i utbildning. Beroendet av att personer både från mindre orter och landsbygder flyttar och utbildar sig är centralt för både storstäder och mellanstora städer.

För personer i landsbygder har möjligheten att investera i human kapital historiskt sett varit helt beroende av att man flyttar till städer och tätorter. Däremot har detta beroende av utbildningsmöjligheter utanför landsbygder minskat i och med ett ökat utbud av eftergymnasial utbildning på distans. Besöksnäringen i landsbygder och i städer är beroende av både internationell och inhemsk turism.

För många företag, speciellt i landsbygder och i fjällvärlden, är det en betydelsefull inkomstkälla och en jobbskapande sektor för befolkningen. Data på skatteunderlag och skattesatser i landsbygdskommuner, främst glesa och mycket glesa, visar att höga skattesatser inte fullt ut kompenserar ett lågt befolkningsantal.

Kommunerna är beroende av andra intäkter än inkomstskatter. Även om alla kommuntyper totalt sett har intäkter från kommunal utjämnning eller statsbidrag så finns en variation i hur stor andel dessa medel utgör av den totala intäkten.

Naturresurser i form av skog, jordbruk, gruvor och vattenkraft är knutna till en viss plats. Produktionen av exempelvis el genom vattenkraft sker på endast ett antal platser, främst i landsbygder eller glesa kommuner medan konsumtion av varan sker i hela Sverige, både i städer och landsbygder. Det finns även ett beroende mellan städer och landsbygder i produktionskedjan. Företag som utvinner råvaror är först i värdekedjan. Dessa insatsvaror används sedan för förädling och vidare produktion. Företag som ofta finns i tätorter och mindre städer inom exempelvis stålproduktion eller massa- och pappersproduktion från skog är beroende av råvaror som utvinns i landsbygdskommuner. I denna värdekedja skapas både arbetstillfällen, företagsförekomster och export av slutprodukter.

2.1.3 Länkar bestående av infrastruktur för arbete, handel, näringsliv och fritidshus

Länkar i form av transportinfrastruktur för att möjliggöra pendling är viktigt. Detta möjliggör att arbetsmarknaden fortsätter fungera effektivt. Bra väg- och tågförbindelser är en förutsättning för att människor ska kunna ta sig till sitt arbete.

Fritidsbostäder visar på en tydlig länk mellan städer och landsbygder. Av fritidsbostäder i landsbygdskommuner ägs cirka tre av fem fritidshus av personer i en annan kommun.

Förutom fritidsbostäder så skapar även besöksnäringen länkar mellan städer och landsbygder. Detta sker i flera avseenden; dels i form av

resande och besök, dels att det skapar arbetstillfällen exempelvis genom säsongsarbeten. Denna rapport har inte undersökt hur turismens länkar i form av jobbskapande och konsumtion ser ut mellan städer och landsbygder då det finns svårigheter att få tillgång till relevant data på kommunnivå.

2.1.4 Synergier i form av tillväxt och välfärd

Synergier är svåra att mäta och vilken definition som används blir avgörande. En definition av synergi är den samverkande effekten eller nyttan som uppstår genom olika faktorer, processer, personer eller organisationer och där resultatet är större än summan av varje enskild dels verkan. Med den definitionen kan man på en övergripande nivå föra fram att den synergi som städer och landsbygder ytterst för med sig är Sverige - vårt samhälle, vår tillväxt och välfärd. När välfärden kommer olika individer och alla delar av landet till del så kan man även hävda att den medför ett mervärde för de olika delarna och individerna som bidrar till synergin.

2.1.5 Synergierna är tydligast i relationen mellan stadsnära landsbygder och städer

I kunskapsöversikten av forskningen definieras synergi som det mervärde som uppstår i samverkan mellan två eller flera parter och som genererar ett värde som är större än om parterna inte samverkat.

Denna tolkning av synergier innebär att såväl staden som landsbygden måste erhålla tillkommande värden av varandra ifall synergier ska uppnås. Denna definition av synergi beskrivs tydligast i relationen mellan den stadsnära landsbygden och staden. Som ett resultat av urbaniseringen har många städer vuxit utanför sina geografiska gränser. Behov av mark för bostäder, grönområden, livsmedelsproduktion med mera har medfört att den omgivande landsbygden blivit en del av den växande staden. Omvänt kan den stadsnära landsbygden anses ha trätt in i den urbana geografin.

Synergier mellan geografierna i form av exempelvis arbetsställen i städerna och bostäder i den stadsnära landsbygden har ökat behovet av fungerande transportlänkar mellan den stadsnära landsbygden och städerna. En konsekvens blir nätverk mellan städer (noder) med mellanliggande landsbygder. Urbana och rurala miljöer växer på så sätt enligt forskningen samman i allt mer utsträckta geografier där de sömlöst sammanflätas.

2.1.6 Den sociala hållbarheten

Den sociala hållbarheten handlar om att bygga ett långsiktigt stabilt och dynamiskt samhälle där olika behov uppfylls och där grundläggande förutsättningar och villkor är jämlika och jämställda.

En bred diskussion pågår inom forskning och i samhället om vad social hållbarhet är och på vilka sätt exempelvis jämlikhet och välstånd är relaterade till social hållbarhet. Den sociala hållbarheten

handlar också om tillit i samhället, till andra människor, till det offentliga samt för politiken och demokratin.

Ett sätt att belysa social hållbarhet är utifrån individers jämlika förutsättningar för försörjning och livsval, välbefinnande och hälsa samt till demokratisk delaktighet och inflytande. Ett sådant angreppssätt ligger nära bedömningar av välstånd där intresset riktas mot i vilken utsträckning människors levnadsvillkor är likvärdiga och rättvisa i samhället. Vi antar en sådan ansats för att särskilt belysa den sociala hållbarheten.

Vi bedömer att det är angeläget att utgå från en definierad analysenhet. Vi använder individnivån. Analysramen består av en redogörelse där aspekterna i uppdraget (företagande, sysselsättning boende och välfärd) samt deras kontext (demografi, ekonomi och naturresurser) används för att belysa individers tillgång till och utfall av finansiellt, fysiskt, humant, socialt och naturkapital. Struktureringen sker med utgångspunkt i de kommuntyper som Tillväxtverket använder och som kategoriserar städer och landsbygder.

Vi har gjort ett första försök att belysa den sociala hållbarheten med detta angreppssätt. Det är svårt att dra några slutsatser av sammanställningen. Den behöver vidareutvecklas med fler aspekter, inte minst med mer kvalitativa angreppssätt, för att bedömningar och slutsatser ska kunna dras. Dess fördel ligger snarare i att det visar ett möjligt angreppssätt. Vår förhoppning är att angreppssättet kan vara fruktbart för att utveckla sätt att bedöma social hållbarhet med ett territoriellt perspektiv framöver.

2.1.7 Berättelser har betydelse - kategoriernas dilemma

Vi lyfter in betydelsen av narrativ och kategoriernas dilemma. Dilemmat innebär att samtidigt som offentliga och politiska kategoriseringar kan fungera möjliggörande (genom att problem uppmärksammas) kan de också fungera begränsande genom att människor/grupper/platser blir fastlåsta vid tilldelade identiteter. Det påverkar hur människor uppfattar sig själva. Det i sin tur kan påverka tilltron till andra och till samhället.

Benämningar och kategoriseringar är inte en neutral företeelse utan tvärtom en mycket aktiv handling som kan få såväl sociala som politiska konsekvenser. Uttryck går att koppla till en diskurs, en övergripande ordning för samtalet, som innehåller mer eller mindre tydligt uttryckta idéer om kategorins sammansättning och dess sociala och politiska belägenhet.

Vår bedömning är att det dikotoma narrativet kring stad och land behöver utmanas av fler perspektiv och aspekter om likheter och skillnader, länkar och synergier mellan städer och landsbygder. Genom ökad kunskap om städer och landsbygder kan bilden av olika platsers förutsättningar och villkor såväl konkretiseras som nyanseras. Det ökar möjligheterna att utforma en politik som utgår från kunskap om platsers möjligheter och utmaningar och förståelse

för olika aspekter och perspektiv inom området. Det kan ge incitament för nya angreppssätt för att skapa likvärdiga förutsättningar för att leva, verka och bo i städer och landsbygder. Det kan i sin tur bidra till nationell sammanhållning.

2.2 Rekommendationer

Uppdraget handlar om att ta fram en kunskapsutvecklande rapport. Rekommendationerna utgår i första hand från de kunskapsbehov som vi bedömer finns. En bredare och djupare kunskap behövs för att identifiera och stärka incitament för länkar och flöden mellan städer och landsbygder i Sverige och för att stärka den sociala hållbarheten.

En utmaning i framtagandet av rapporten har varit uppdraget att beskriva synergier. Det är ett abstrakt begrepp som kan tolkas på olika sätt. I den systematiska kunskapsöversikten återfanns mycket lite forskning som explicit studerat synergier mellan städer och landsbygder.

Ett mer framkomligt sätt kan vara att studera relationer, flöden, länkar och beroenden. Om man vill studera synergier bör definitionen av vad som avses med synergier mellan olika typer av städer och olika typer av landsbygder först fastslås innan något konkret resultat kopplat till länkarna kan göras.

2.2.1 Utgångspunkter för rekommendationerna

Tre utgångspunkter är betydelsefulla för samtliga rekommendationer.

- Utgå från samtidens och framtidens samhälle
- Statliga insatser och åtgärder bör vara kunskapsbaserade och transparenta för bättre resultat
- Experimentell policyutveckling och asymmetriska lösningar för ökad träffsäkerhet

De rekommendationer vi för fram avser behov inom tre områden: fortsatt kunskapsutveckling och analys, behov av fördjupade och breddade narrativ samt kunskapsuppbyggnad för framtiden.

2.2.2 Behov av fortsatt kunskapsutveckling och analys

2.2.2.1 Fördjupade analyser av forskningen inom området

Kunskapsöversikten visar att det finns behov av ytterligare kunskapssammanställningar och analyser av forskningen inom området relationer mellan städer och landsbygder. En begränsning med kunskapsöversikten av forskningen i denna rapport är att forskning som använder sig av andra terminologier eller på ett mer implicit sätt behandlar länkar och synergier inte fångas upp.

Kunskapsöversikten kan därför med fördel kompletteras med andra mer kvalitativa angreppssätt, exempelvis genom dialog med ett urval

av forskningsmiljöer, för att skapa en mer heltäckande bild av kunskapsfältet.

2.2.2.2 Studier som ökar kunskapen och förståelsen för de länkar och flöden som finns och de som skulle kunna utvecklas

Det behövs tillkommande forskning och studier för att öka förståelsen kring de länkar, flöden och eventuella synergier som kan finnas mellan städer och landsbygder. För att få mer kunskap om såväl befintliga som möjliga flöden, länkar och synergier mellan städer och landsbygder behövs ett bredare territoriellt kunskapsunderlag och ett fördjupat platsbaserat perspektiv. På så sätt kan även fler berättelser komplettera de idag dominerande samt skapa incitament för att bryta den dikotoma uppfattningen av stad och land, främja sammanhållning och skapa kunskapsbaserade nya åtgärder för hållbar regional utveckling.

2.2.2.3 Studier som ökar kunskapen och förståelsen för olika typer av städer, tätorter och landsbygder

De territoriella och platsbundna förutsättningarna för främjande av en hållbar regional utveckling behöver identifieras och stärkas. Sverige består av olika geografier och det territoriella perspektivet behöver anläggas i insatser och åtgärder. För att i större utsträckning kunna utgå från olika städer, tätorters och landsbygders förutsättningar behövs mer kunskap om de specifika villkor och möjligheter som finns på olika orter. Avsikten bör vara att identifiera hur förutsättningar för utveckling kan främjas och hur länkar, flöden och synergier kan stärkas.

2.2.3 Fördjupade och breddade narrativ kan skapa utvecklingskraft

2.2.3.1 Analysera olika subjekts tillgång till olika kapital ur ett territoriellt perspektiv

För att bredda kunskapen kan det vara värdefullt att tillföra fler berättelser och fler perspektiv på relationen mellan städer och landsbygder och om livsvillkoren i dessa. Ett sätt kan vara att med utgångspunkt i analysenheten individ, företag och kommun analysera deras tillgång till och utfall av olika kapital visa på likheter och skillnader i förutsättningar och villkor. Det möjliggör att identifiera vilken påverkan platsen har. Utifrån en sådan kunskap kan även länkar och flöden, synergier och beroenden mellan städer och landsbygder belysas.

2.2.4 Kunskapsuppbyggnad för framtiden

2.2.4.1 Kunskap för framtida prioriteringar

I förra årets kunskapsutvecklande rapport från Tillväxtverket presenteras kunskap om hur samhällsutvecklingen till år 2030 kommer att påverka regionala förutsättningar för tillväxt.

I rapporten beskrivs nio förändringar som megatrenderna innebär och de utmaningar och möjligheter som de medför för olika typer av platser. De utgår från ett nytt angreppssätt på att identifiera karaktäristika för en plats, nämligen utifrån

- Befolkningsstruktur (tät/gles): Platsens invånare, befolkningstäthet och befolkningsutveckling.
- Kompetensförsörjning (hög/låg): Platsens arbetskraft (arbetsmarknadens utbudssida).
- Näringslivsstruktur (tjänst, tillverkning, råvarubaserad): Platsens verksamheter (företag, organisationer inklusive offentlig sektor).
- Regional kapacitet (hög/låg): Platsens system för politisk styrning och genomförande.

Detta angreppssätt kan vara en fruktbar väg att utveckla fördjupad kunskap om olika platsers förutsättningar, möjligheter och utmaningar.

2.2.4.2 Kunskapsuppbyggnad om Corona-pandemins effekter i städer och landsbygder

Den extraordinära händelse som Corona-pandemin utgör ställer krav på staten och det offentliga. Det är särskilt intressant att ha ett framtidsperspektiv på effekterna av pandemin och hur de kan komma att påverka synergier och länkar mellan städer och landsbygder. Scenarioanalyser och prognoser utifrån olika antagande om skeenden kan förbättra möjligheterna att möta utvecklingen.