BOSTAD 2030

Rapport / 3

Urbaniseringen, stadsregionerna och bostadsplaneringen

Anders Lidström

Innehåll

Inledning: problem och syfte 6
Befolkningsutvecklingen delar Sverige mitt itu 7
Kommunernas ställning utmanas i stadsregionerna 10
Huvudmodeller av politiska institutioner i stadsregioner 13
En asymmetrisk modell för stads- och landsbygdsregioner i Sverige 18
Konsekvenser för bostadsplaneringen 21
Slutsatser 26
Referenser 27

Inledning: problem och syfte

Det institutionella ramverket för svensk bostadspolitik bygger på en fördelning av ansvar och befogenheter mellan stat och kommuner. Riksdag och Regering anger de övergripande ramarna, Boverket svarar för närmare föreskrifter och tillsyn medan kommunerna har planeringsansvaret på lokal nivå. Det kommunala planmonopolet spelar en nyckelroll och ger kommunerna en stark ställning när det gäller att avgöra hur marken ska användas. De kommunsammanläggningar som slutfördes 1974 bekräftade kommunernas betydelse i det svenska politiska systemet, inte bara som demokratisk och decentraliserad bas för att tillhandahålla de allt mer omfattande offentliga välfärdstjänsterna, utan också som enheter för lokal fysisk planering.

Kommunreformen var också en anpassning till de befolkningsförändringar som skett under efterkrigstiden. Större tätorter, kommuncentra och regionala centra växte som en följd av både Industrisamhällets utveckling och den offentliga sektors kraftiga expansion. Under senare decennier har emellertid urbaniseringen ändrat karaktär och handlar nu mycket mer om tillväxt i större stadsregioner och universitetsstäder samt i några områden som har komplementär attraktionskraft, t.ex. för att de är platser för gränshandel eller rekreation. I städerna sker tillväxten i allt högre grad i funktionellt sammankopplade stadsregioner, som är gemensamma arbets- och bostadsmarknader, än i staden eller kommunerna var för sig. Det är också tydligt att landets kommuner allt mer delas upp i olika grupper – de växande, de stabila och de krympande.

Dessa förändringar ställer det rådande institutionella ramverket för bostadspolitiken inför nya utmaningar. Framför allt tycks inte den kommunala och regionala arbetsfördelningen vara anpassad till den urbanisering som nu sker och som på många håll försvagar kommunernas ställning. Kanske andra lösningar måste till för framtidens bostadspolitik. I denna rapport analyseras den nuvarande institutionella ordningens förutsättningar att hantera dessa utmaningar och diskuteras hur alternativa och mer långsiktigt hållbara lösningar skulle kunna se ut.

Befolkningsutvecklingen delar Sverige mitt itu

Sedan femtio år befinner sig urbaniseringen i Sverige, på samma sätt som i övriga västvärlden, i en post-industriell fas (Nilsson 2011a, 2011b). Medan industrisamhällets befolkningsomflyttningar gynnade industriorternas tillväxt, och välfärdsstatens expansionsfas under de första decennierna under efterkrigstiden medförde tillväxt i lokala och regionala centra, följer den post-industriella urbanisering som inleddes kring 1970 en logik som bygger på kunskapsnäringarnas all viktigare roll (Westlund 2014, IVA 2017, Sveriges Kommuner och Landsting, 2015). Efter att såväl jordbrukets som industrins betydelse för sysselsättningen minskat, är det nu servicenäringar och kunskapsintensiva verksamheter som växer. Detta har medfört att det nu främst är de större stadsregionerna samt universitets- och högskolekommuner som ökar i befolkning. Under senare år har också en tilltagande invandring bidragit till storstadsregionernas snabba tillväxt. Vissa övriga kommuner har också potential att växa, men då måste de koppla sig samman med de expanderande områdena, t.ex. genom att erbjuda attraktiva rekreationsmöjligheter för storstädernas medelklass (Westlund 2017). I tabell 1 sammanfattas befolkningsutvecklingen i dessa två grupper i jämförelse med övriga kommuner under perioden från 1970 och som den förväntas bli enligt befolkningsprognoser fram till 2030.[1]

Tabell 1 Befolkningsförändringar 1970-2017 i tre typer av kommuner

Typ av kommun	Befolkningsförändring 1970-2017	Prognos 2017-2030	Antal kommuner
Kommunerna i de tre storstadsregionerna	48,7	9,2	91
Universitets- och högskolekommuner utanför storstadsregionerna	26,8	4,7	25
Övriga kommuner	-4,0	-1,4	174

Anm: Kommuner i storstadsregionerna omfattar de som ingick i Stockholms, Göteborgs och Malmö lokala arbetsmarknadsområden 2015. Uppgifterna om lokala arbetsmarknadsområden följer SCB:s definition. Universitets- och högskolekommuner utgörs av de kommuner utanför storstadsregionerna som enligt UKÄ hade universitet eller högskola 2015. Uppgifterna avser kommuner enligt den indelning som gällt sedan 2003, med 290 kommuner. Källa: Statistiska centralbyrån.

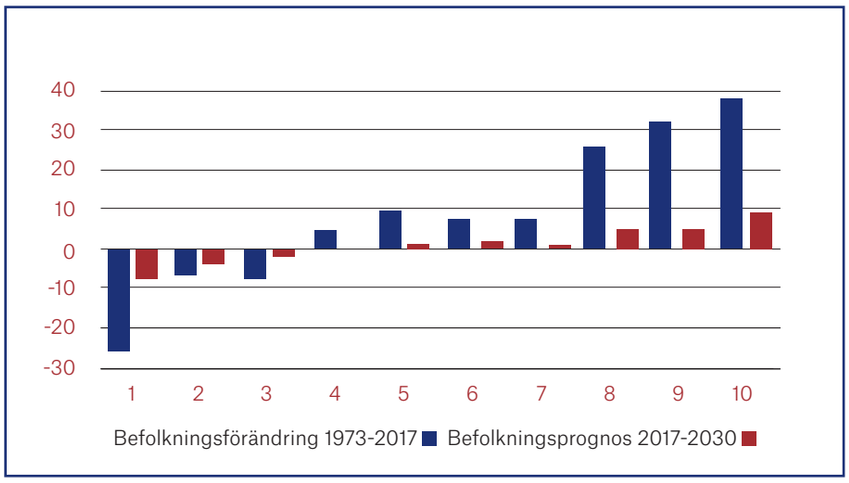
Det är tydligt att befolkningstillväxten under den post-industriella urbaniseringens epok nästan helt skett i storstadsregionerna samt i universitets- och högskolekommunerna. Enligt prognosen är det även här som tillväxten förväntas ske under kommande decennier. Gruppen övriga kommuner är dock heterogen. I denna ingår både några kommuner med kraftig befolkningsökning och sådana som har minskat rejält. De som ökat kraftigt faller dock delvis in i mönstret genom att de är förortskommuner till medelstora städer (exempelvis Habo, Mullsjö och Hammarö) eller rekreationskommuner (Mörbylånga, Strömstad och Åre).

Ett annat tydligt mönster är att det numera främst är de största kommunerna som växer. I figur 1 har alla 290 kommuner delats in decentiler

1 Uppgifterna om den förväntade befolkningen i kommunerna år 2030 i denna rapport bygger på en befolkningsprognos för landets kommuner, utförd av SCB 2014 på uppdrag av TCO.

efter befolkningens storlek 2017. Varje grupp består således av 29 kommuner, rangordnade från minsta till största. Här kan man tala om fyra förhållandevis distinkta grupper av kommuner. Gruppen med de allra minsta kommunerna, i vilken alla har färre än 6 200 invånare, har tappat 27 procent av sin befolkning sedan 1970. Nästföljande två decentiler har också minskat, men bara marginellt. Detta följs sedan av fyra decentiler, dvs ungefär 115 kommuner, som haft svag befolkningsökning. Den allra kraftigaste ökningen har skett i de tre decentilerna med störst befolkning, med kommuner med minst 29 000 invånare. I den allra största, med befolkningstal över 74 000 invånare, har befolkningen ökat med 38 procent, och förväntas fortsätta öka med 9 procent till 2030. Urbaniseringen slår orättvist genom att gynna de redan största och missgynna de allra minsta.

FIGUR 1 BEFOLKNINGSUTVECKLINGEN 1973-2017 SAMT PROGNOS FÖR PERIODEN 2017-2030 I LANDETS KOMMUNER, INDELADE I DECENTILER EFTER KOMMUNSTORLEK 2017



Källa: Statistiska Centralbyrån

Bland landets kommuner finns således två extremgrupper – de allra minsta som minskar kraftigt och ett nittiotal som ökar kraftigt. De kommuner som kontinuerligt och kraftigt tappar befolkning ställs inför helt andra utmaningar än tillväxtkommunerna. I de kommuner som ökar handlar det om att tillgodose behov av bostäder samt att utveckla infrastruktur och den offentliga servicen i takt med att människor bosätter sig i kommunen. Politikerna understryker att detta förutsätter att man kan få till stånd breda koalitioner för tillväxt, både mellan de största partierna och i relation till berörda intressen. Dessutom gäller det att kunna hantera det missnöje som finns inom en del medborgargrupper och som följer i utvecklingsinsatsernas spår (Lidström 2015). Verkligheten ser helt annorlunda ut i kommuner som långvarigt och kraftigt tappar befolkning. Här kan det gälla svårigheter med att tillhandahålla välfärdsservice när underlaget viker, extra kostnader förknippade med småskaligheten samt problem med att avyttra överblivna lokaler som det inte finns någon marknad för. Det medborgerliga motståndet i dessa kommuner handlar om missnöje med att verksamheter läggs ned. (Syssner & Olausson 2015).

Ytterligare ett särdrag i den samtida urbaniseringen är att befolkningstillväxten i de stora och medelstora kommunerna i allt högre grad sker i

stadsregioner, dvs. kluster av kommuner med en eller flera centralkommuner och kringliggande kranskommuner. Mellan dessa finns ett omfattande pendlingsutbyte som är uttryck för att de utgör gemensamma marknader för arbete och bostäder. Efterfrågetrycket på bostäder har även gynnat kranskommunernas expansion. Denna har också gjorts möjligt genom att persontransporterna blivit snabbare och att allt fler därför kan pendla allt längre sträckor till arbete eller studier samt för att nå kommersiell service och platser för fritidsaktiviteter. Från 1970 till 2007 har andelen pendlare över kommungräns ökat från 14 till 33 procent och prognoser tyder på att ökningen fortsätter framöver (SCB 2010, Nutek 2006). Detta medför att de största lokala arbetsmarknadsområdena[2] fortsätter att växa genom att kommuner strax utanför deras yttre gräns successivt sugs in i stadsregionens inflytandesfär. Det allra största, Stockholms lokala arbetsmarknadsområde, bestod av 27 kommuner år 1990, 37 kommuner år 2010 och beräknas omfatta 52 kommuner år 2030[3]. Motsvarande förändring, men i mindre skala, sker även kring medelstora städer. Karlstads lokala arbetsmarknad omfattade fem kommuner 1990, men hade ökat till nio år 2010 och förväntas bestå av 13 kommuner år 2030.

Genom att de lokala arbetsmarknadsområdena successivt växer och slukar de mindre har det totala antalet lokala arbetsmarknader reducerats, från 187 år 1970 till 71 år 2016. Så länge den post- industriella urbaniseringen fortgår, och allt tyder på att så kommer att ske under överblickbar tid, kommer regionförstoringen att fortsätta. Därmed blir de lokala arbetsmarknaderna ännu färre och storstadsområdenas och de medelstora städernas pendlingsomland fortsätter att växa. Prognoserna för kommunernas befolkningsutveckling kombinerat med prognoser om de lokala arbetsmarknadsområdenas utbredning pekar på att 63 procent av befolkningen år 2030 kommer att bo i någon av de tre största stadsregionerna och 78 procent i de åtta största stadsregionerna i Sverige. I framtiden kommer de stora och medelstora stadsregionerna att i allt högre grad utgöra de befolkningsmässiga tyngdpunkterna i Sverige.

Stadsregionernas expansion hänger samman med deras roll i kunskapsekonomin. I ekonomisk teoribildning pekas de ut som avgörande för ekonomisk utveckling och konkurrenskraft. Det är i stadsregionerna som specialisering och kompetens kan nå en kritisk nivå och samverkan mellan kreativa människor skapa nya innovationer (Jacobs 1969, 1984). I stadsregionerna skapas kluster som befrämjar ekonomisk utveckling (Krugman 1991, Storper 1997). Humankapitalets koncentration har därvid avgörande betydelse (Massey 1984, Andersson 1985, Glaeser, m.fl. 1992, Florida 2002, 2005).

Utöver ekonomiska drivkrafter finns också starkt politiskt stöd för regionförstoring i Sverige hos alla regeringar under senare decennier, oberoende av politisk färg. I de principer för den regionala utvecklingspolitiken som fastställdes av riksdagen 2001 var alla partier överens om en sådan inriktning (Proposition 2001/02:4). Stora satsningar har gjorts för att underlätta fortsatt tillväxt i främst de större stadsregionerna. Ett uttryck för detta är de infrastrukturpaket som lanserats i alla tre storstadsområdena som innehåller omfattande utbyggnader av kollektivtrafik,

2 Uppgifterna om lokala arbetsmarknadsområden följer SCB:s definition.
3 Arbetsmarknadsregionernas omfattning 2030 bygger på en prognos utförd av Nutek, se Nutek (2006).

vägar och bostäder. Såväl staten som berörda kommuner och landsting/regioner har medverkat i dessa insatser.

Kommunernas ställning utmanas i stadsregionerna

1974 års kommunsammanläggningar syftade till att skapa självständiga och bärkraftiga kommuner i hela landet. De kommuner som kommit att in ingå i de expanderande större och medelstora stadsregionerna har dock i allt högre grad blivit beroende av det som sker i stadsregionen i övrigt. Ett uttryck för denna sammanvävning är att kollektiva problem och behov i allt högre grad sträcker sig över kommungränserna och är gemensamma för hela stadsregioner. Det innefattar t.ex. trafikens flöden och behov av samordnade trafiklösningar, miljöproblem som inte känner några gränser och behov av högspecialiserad service. Användningen av marken i en kommun kan påverka förutsättningarna för grannkommunernas planering. Den centrala stadens nationella och internationella konkurrenskraft hänger inte bara på de förutsättningar som finns i staden utan beror på den samlade kraften i hela stadsregionen. Men även förekomsten av sociala utsattheter i stadsregionen kan uppfattas som ett gemensamt problem. Segregation och stora skillnader mellan befolkningsgrupper och områden kan skapa otrygghet i hela regionen. Detta har konsekvenser för kommunerna genom att det i praktiken reducerat deras handlingsutrymme och i någon mån också deras legitimitet.

Till försvagningen av kommunen som enhet för kollektiv problemlösning bidrar också kommunernas egna beslut. Många kommuner väljer att erbjuda sina medborgare valmöjligheter utanför kommungränsen, både till andra kommuners verksamheter och till sådant som tillhandahålls av privata utförare. Det gäller t.ex. gymnasieskolor och äldreboende. Privat drift av offentlig verksamhet är vanligast i storstadsregionerna.

Redan idag finns flera institutionaliserade system för att hantera kollektiva problem som är gemensamma för flera kommuner. Staten svarar för vissa, t.ex. större genomfartsleder och gemensam flygplats. Annat sköts av landsting eller regioner, t.ex. specialiserad sjukvård och kollektivtrafik (ibland gemensamt med kommunerna). Det förekommer också att kommuner samarbetar med varandra om gemensamma lösningar, t.ex. om försörjning av vatten, avlopp- och avfallshantering samt om brandförsvar. Samordning av fysisk planering och bostadsförsörjning förekommer också.

Om det finns regionala nivåer är dessa dock sällan anpassade till stadsregionernas faktiska utbredning. I en översikt över Stockholmsregionens utvecklingsförutsättningar konstaterar OECD att länsindelningen inte är anpassad till de utmaningar och uppgifter som storstadsregionen har att hantera, eftersom pendlingsomlandet kring Stockholm även omfattar delar av Uppsala, Västmanlands och Södermanlands län (OECD 2006). Göteborgs pendlingsomland utgör bara en mindre del av Västra Götalands län och omfattar dessutom delar av norra Hallands län.

Undermineringen av kommunerna kommer också till uttryck i att många medborgare fått allt svagare koppling till den egna kommunen. De som pendlar till arbete och studier över kommungränser kanske i praktiken bara tillbringar en del av den vakna tiden i hemkommunen. Genom kom-

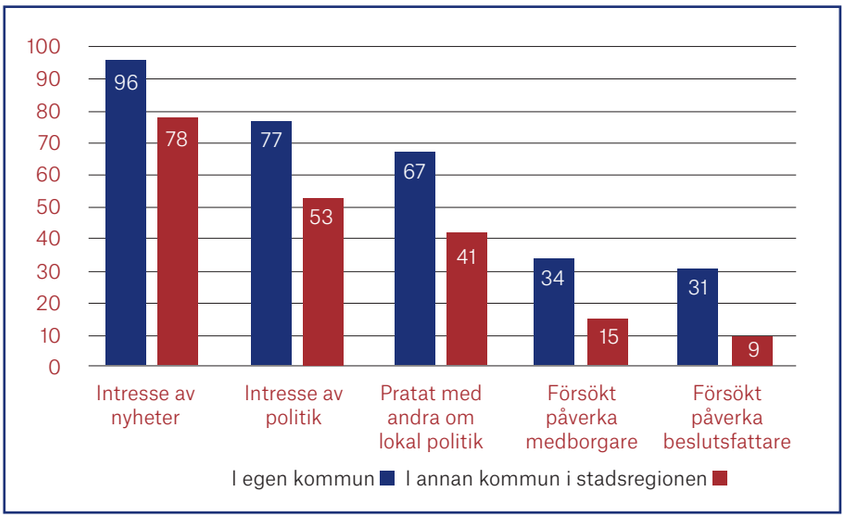
munernas integrering i stadsregionen kan också medborgare i en kommun komma att påverkas av politiska beslut i andra kommuner som man inte har något inflytande över. Utvecklingen av den centrala staden kan vara lika viktig för inpendlarna som för de som redan bor där. Ett exempel på detta är renoveringen av Slussenområdet i Stockholm som också berör boende i Nacka och Värmdö som pendlar in till Stockholm.

Den integrering som sker i stadsregionerna har direkta konsekvenser för medborgarnas politiska handlande. De utövar sin lokala rösträtt och betalar kommunalskatt i sin hemkommun men kan mycket väl ha intresse av politik i andra kommuner och kan även ha försökt påverka andra kommuners beslut. Medborgarnas roll i stadsregioner undersöktes år 2009 genom en enkät till ett befolkningsurval i Göteborgsregionen och Umeåregionen, som båda är pendlingsomland kring städer, dock av olika storlek[4] (Lidström, Eklund & Westin 2018).

För att få en bild av ifall medborgarna i stadsregioner tänker och handlar politiskt utanför den egna kommunen ställdes i enkäten frågor om deras politiska orientering mot andra kommuner i stadsregionen, jämfört med den orientering man har mot hemkommunen. Politisk orientering fångades in med ett antal indikatorer – intresse av lokala nyheter och politik, i vad mån man pratar med andra medborgare om lokal politik, ifall man försökt påverka andra medborgares politiska uppfattningar och ifall man försökt påverka beslutsfattare, t.ex. tjänstepersoner eller politiker.

Frågorna ställdes både om den egna kommunen och om andra kommuner i stadsregionen. Resultaten redovisas i figur 2.

FIGUR 2 POLITISK ORIENTERING MOT DEN EGNA KOMMUNEN OCH ANDRA KOMMUNER I STADSREGIONEN. SAMMANTAGET FÖR GÖTEBORGSREGIONEN OCH UMEÅREGIONEN (PROCENT)



Källa: Lidström m.fl. 2017.

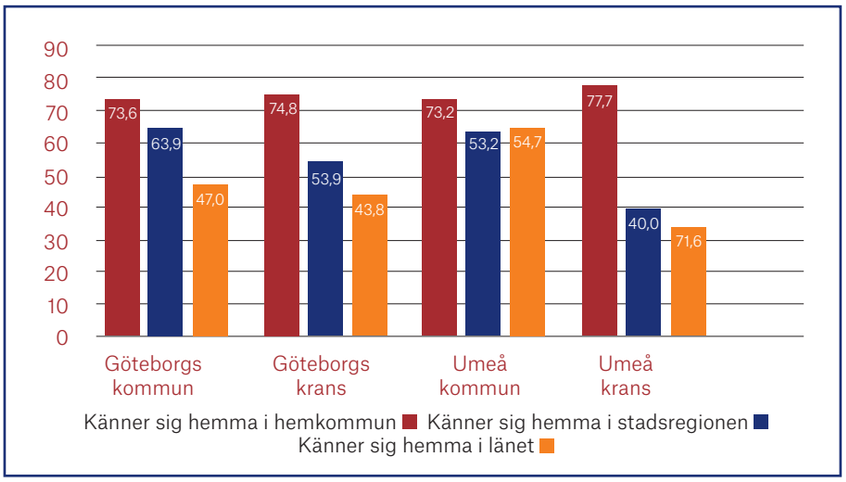
Det är tydligt att medborgarna i första hand utövar sitt politiska intresse och engagemang i den egna kommunen men den politiska orienterin-

4 Göteborgsregionen omfattade 13 kommuner som då tillsammans hade nästan en miljon invånare och Umeåregionen som vid detta tillfälle bestod av sex kommuner med totalt 150 000 invånare. Enkäten tillställdes ett obundet slumpmässigt urval i de två stadsregionerna och besvarades av 3 200 personer. Svarsfrekvensen uppgick till 60 procent.

gen mot andra kommuner är ändå påtaglig. En närmare granskning visar att den starkaste orienteringen mot andra kommuner finns hos de boende i kranskommunerna gentemot politik i den centrala staden och också att den politiska orienteringen över kommungränser är starkare i Göteborgs- än i Umeåregionen. Stadsregionens storlek tycks således ha betydelse. Men hur pass politiskt orienterad man är mot företeelser i andra kommuner betingas också av vem man är som person. Det är större bland de som är mer politiskt engagerade och de som identifierar sig med stadsregionen snarare än bara den egna kommunen. Orienteringen mot andra kommuner är också starkare bland de som har ett utbyte med andra kommuner, t.ex. genom att regelbundet pendla eller genom att man har släktingar i andra kommuner inom stadsregionen (Lidström 2018).

Ett annat uttryck för den stadsregionala sammanvävningen är att medborgarna i stadsregionerna har en territoriell identitet som i hög grad sträcker sig förbi den egna kommungränsen. När så mycket som är relevant för medborgarna utspelar sig utanför den egna kommunen eller gäller stadsregionen som helhet, förskjuts också hemhörighetskänslan. Figur 3 illustrerar hur detta ser ut i de undersökta stadsregionerna.

FIGUR 3 KÄNSLA AV HEMHÖRIGHET I HEMKOMMUNEN, STADSREGIONEN OCH LÄNET (PROCENT)



Anm: Den övergripande fråga som ställdes var "Hur väl känner du dig hemma i dessa geografiska områden", följt av specifika frågor om territorier av olika skala. Frågan om stadsregionen gällde "Göteborgsregionen" resp "Umeåregionen" och frågan om länet gällde "Västra Götaland" respektive "Västerbottens län". Källa: Lidström, m.fl. 2017.

Knappast förvånande är hemhörigheten starkast i förhållande till den egna kommunen men även den stadsregionala hemhörighetskänslan är påtagligt hög, framför allt i centralkommunerna Göteborg och Umeå. Den är något lägre i kranskommunerna, särskilt i de kring Umeå. I Umeåregionen är dessutom känslan av hemhörighet i länet stor och betydligt starkare än i det relativt nybildade Västra Götalands län. Allt detta pekar på att medborgarna även politiskt och identitetsmässigt är integrerade i stadsregioner på ett sätt som ytterligare bidrar till att förstärka bilden av att kommunernas ställning i stadsregionerna är utmanade av krafter som luckrar upp deras gränser och ifrågasätter deras position.

Om kommunens traditionella ställning särskilt utmanas i stadsregionerna kan det finnas anledning att titta på vilka alternativ till institutionella

lösningar som kan stå till buds. I nästa avsnitt diskuteras dessa alternativ närmare, både i fråga om vad som tillämpats i andra länder och vad som förekommer i Sverige.

Huvudmodeller av politiska institutioner i stadsregioner

En första modell är en ***kommunal konkurrensmodell*** som innebär att varje kommun även fortsättningsvis löser sina uppgifter på egen hand och att något överordnat organ eller samordningsorgan av betydelse inte finns. Ansvaret och tyngdpunkten behålls således på lokal nivå. Det betyder också att det som identifierats som stadsregionala utmaningar efter bästa förmåga hanteras av varje kommun för sig, eller om det blir nödvändigt, i form av separata och frivilliga avtal mellan berörda kommuner, men utan att någon ny administrativ nivå införs. I modellen understryks värdet av det lokala självstyret mycket starkt och betraktas som viktigare än möjligheterna till interkommunal samordning eller utjämning. Central är också föreställningen att kommunerna konkurrerar med varandra om medborgare och företag. Genom att kommunerna sammantaget tillhandahåller olika kombinationer av kommunalskattenivåer och servicekvaliteter blir det möjligt för medborgarna att välja vilken mix man föredrar och därmed var man vill bosätta sig (Erlingsson & Ödalen 2007). Där skattenivåerna är låga brukar dock boendekostnaderna i stället vara höga. För att uppnå optimala konkurrenseffekter bör existerande omfördelningssystem, t.ex. den kommunala skatteutjämningen, avvecklas. Den här modellen är inspirerad av teorier om Rational Choice (jfr Tiebout 1956).

Den kommunala konkurrensmodellen har kritiserats för att driva fram segregation eftersom höginkomsttagare flyr från de utsatta kommunerna och i stället väljer att bosätta sig i kommuner med låg skatt, trots höga boendekostnader. Människor med de svagaste resurserna hamnar i de kommuner där det är billigast att bo, men där är samtidigt de sociala kostnaderna högst, vilket medför höga skattenivåer. Modellens praktiska tillämpning är mest påtaglig i länder med svag välfärdssektor och starka individualistiska värderingar. De flesta storstadsområden i USA präglas av denna modell, men sorteringsmekanismer av detta slag finns även i storstadsområden i europeiska länder, t.ex. i Storbritannien, Schweiz, Spanien och Frankrike (Sellers & Hoffmann-Martinot 2009, Sellers et al 2017). I någon mån finns inslag av kommunal konkurrens även i tre största svenska stadsregionerna, även om det kommunala skatteutjämningssystemet konstruerats så att det skall motverka alltför stora skillnader (Lidström 2017).

Även om avtal kan upprättas mellan kommunerna om gemensamma funktioner är modellen ingen bestående lösning på de utmaningar som har att göra med de tilltagande kollektiva problemen med stadsregional utbredning. Den är snarare ett förnekande av att sådana problem förekommer eller att de skulle kräva gemensamma institutionella lösningar.

Den andra modellen understryker också kommunernas självständiga ställning men använder ***interkommunalt samarbete*** som en sätt att hantera de kollektiva problemen i stadsregionen. Kommunerna bildar kommunalförbund eller motsvarande för hela stadsregionen eller i förekommande fall för delar av regionen. Till dessa överförs utförandeansvaret för specifika uppgifter, medan ansvaret gentemot väljarna kvarstår hos

respektive kommun. Det betyder att de beslutsorgan som inrättas för det interkommunala samarbetet är indirekt valda. De interkommunala organen har normalt ingen egen beskattningsrätt utan finansieringen sker via medlemskommunerna, med statsbidrag eller avgifter eller genom en kombination av dessa. Interkommunalt samarbete kan antingen vara föreskrivet av staten och därmed obligatoriskt, eller frivilligt som en överenskommelse mellan medlemskommunerna själva. De kan vara begränsade till en uppgift eller svara för flera uppgifter.

Interkommunalt samarbete är idag den i särklass vanligaste institutionella lösningen på den stadsregionala utmaningen i Europa (Otgaar et al 2008, Teles & Swianiewicz 2018). Normalt fastställs formerna i lagstiftning medan kommunerna inrättar organen och avgör hur regelverket skall tillämpas, vilka kommuner som skall erbjudas medlemskap och vilka organens uppgifter skall vara. Frankrike, med sina 36 000 kommuner har infört flera alternativa former för interkommunalt samarbete. I de större städerna är samarbeten obligatoriska medan de är frivilliga för medelstora och mindre städer. Bland uppgifterna ingår infrastruktur, kommunikationer, planering och ekonomisk utveckling. Vissa av dem får medel via en företagsskatt. Under senare år har direktval införts till vissa av dem som ett sätt att stärka den demokratiska legitimiteten. Italien införde 2015 indirekt valda stadsregionala enheter kring sina tio största städer i form av s.k. città metropolitana. De svarar för planering, polis och kommunikationer. Finland har en lång tradition av både obligatoriska och frivilliga samarbeten mellan kommuner för att hantera uppgifter som kräver ett större befolkningsunderlag. I Huvudstadsregionen, som består av Helsingfors och tre omgivande kommuner har olika typer av samarbeten förekommit under årens lopp. En fastare struktur i form av obligatoriskt samarbetsorgan har också övervägts men avvisats (Beck 2009).

Att interkommunalt samarbete har blivit så vanligt beror på att detta kombinerar bibehållet kommunalt självstyre med flexibilitet i utförande och uppgifter. Det finns dock nackdelar med modellen, vilka allt mer kommit att uppmärksammas. Ett problem är den svaga demokratiska legitimiteten hos indirekt valda organ som ansvarar för viktiga samhällsfunktioner. Medborgarna kan endast utkräva ansvar indirekt, av de politiker som valt beslutsfattarna. Ett annat problem är att modellen, trots sin flexibilitet, ändå är trögrörlig. Det har visat sig att de villkor som anges vid organens inrättande blir svåra att förändra, eftersom varje medlemskommun i praktiken har veto. Detta innefattar också problem med att utöka medlemskretsen. Samverkansorganen har också svag beslutskapacitet. Det blir t.ex. väldigt svårt att fatta majoritetsbeslut eftersom detta kan leda till att förfördelade parter lämnar samarbetet. Detta medför också att interkommunalt samarbete inte lämpar sig så väl för beslut om omfördelningar inom stadsregionen, t.ex. riktat stöd till särskilt utsatta områden. De förmår därför inte hantera en av samtidens stora stadsregionala utmaningar, nämligen den tilltagande segregationen.

I Sverige finns flera exempel på interkommunala samarbetsorgan som inrättats för att hantera kollektiva problem i stadsregioner. Det mest institutionaliserade är Göteborgsregionen, som är ett kommunalförbund bestående av Göteborg och 12 kringliggande kommuner. Regionen har uppgifter inom alla välfärdsområden och svarar också för bl.a. region-

al planering, miljö och kollektivtrafik. Det leds av ett indirekt valt fullmäktige och en styrelse. Det är regionplaneorgan och har också hand om gemensam antagning till kommunernas gymnasieskolor. Göteborgsregionen tillkom 1995 med de kommuner som då ingick i det lokala arbetsmarknadsområdet som medlemmar. Ett uttryck för bristen på flexibilitet är att Göteborgsregionen idag har samma medlemmar som vid starten, trots att arbetsmarknadsområdets territorium växt, och numera omfattar 18 kommuner.

I flera andra stora och medelstora stadsregioner sker samarbete mellan kommuner i lösare former. Något motsvarande organ som i Göteborg finns inte i Storstockholmsområdet, men väl ett samarbetsorgan för Mälardalen med 56 kommuner och fem landsting/regioner som medlemmar. Mälardalsrådet är dock i första hand en mötesplats och svarar för intressebevakning. Det har formen av en ideell förening och har därmed också en svagare organisation och ställning än Göteborgsregionen.

Ett exempel på samverkansorgan i en medelstor stadsregion är Umåregionen, som omfattar de sex kommunerna i det lokala arbetsmarknadsområdet kring Umeå samt Örnsköldsviks kommun med sammantaget 202 000 invånare. Det har f.n. sju medlemskommuner sedan Örnsköldsviks kommun anslöts 2013. Örnsköldsvik ingår inte i Umeås arbetsmarknadsområde men dess medlemskap är ett uttryck för en förväntad kommande regionförstoring. Umåregionen är ingen egen juridisk person utan bygger på en överenskommelse mellan kommunerna. Samarbeten sker inom specifika områden i syfte att uppnå synergier och bättre resursutnyttjande. Gemensamma åtaganden innefattar bibliotek, telefonväxel och turistverksamhet. Det utgör också gemensamt gymnasieområde och delar av regionen samarbetar också kring räddningstjänsten (Lidström 2005).

Den tredje modellen innebär att det finns ett ***direktvalt regionalt beslutsorgan för stadsregionen***. Ibland kan det finnas en redan existerande regional nivå med i stort sett samma territorium som pendlingsomlandet, och om inte, kan en sådan inrättas. Ett sådant organ kan hantera de kollektiva problem som gäller hela stadsregionen och kan dessutom göra detta med demokratisk legitimitet. Modellen är därmed det mest långtgående institutionella alternativet för stadsregioner. De har den potentiellt starkaste beslutskraften och tydligaste demokratiska legitimiteten. De valda beslutsfattarna är utsedda av väljarna för att just hantera uppgifter som är gemensamma för hela stadsregionen. Vanligast är att ett sådant regionalt organ kombineras med en kommunal nivå, som då ansvarar för de lokala frågorna. Därmed kan inrättandet av ett direktvalt stadsregionalt organ behöva medföra en översyn av kommunernas ansvarsområde. Ett annat möjligt men dock säkert mindre lämpligt alternativ är att slå samman alla kommuner till en superkommun.

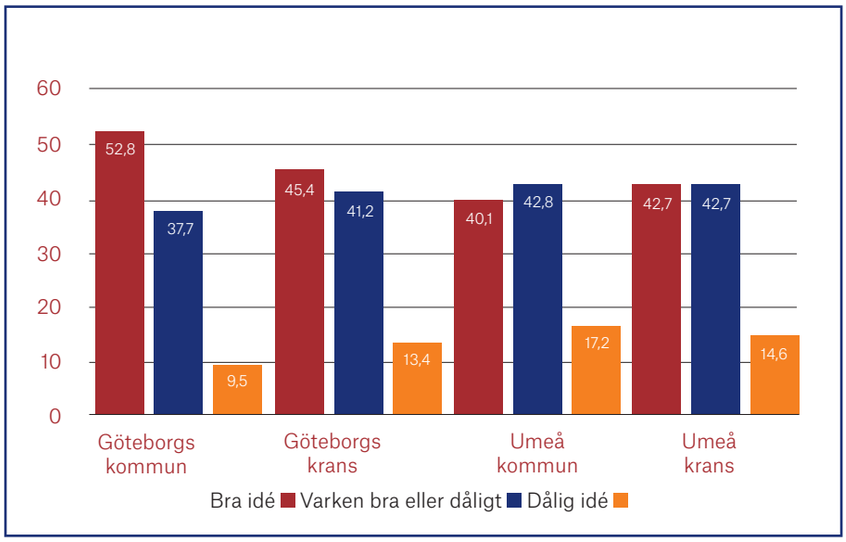
I några Europeiska länder sammanfaller stadsregioner i allt väsentligt med en redan existerande regional nivå, vilket medför att den demokratiska legitimiteten redan finns på plats. Paris med pendlingsomland motsvarar regionen *Île-de-France*, som har 12 miljoner invånare, fördelade på 8 departement (en provinsnivå) och 1 281 kommuner. Regionen svarar för transporter, gymnasieskola, ekonomisk utveckling och miljöfrågor. Madridregionen har en motsvarande ställning kring Spaniens huvudstad.

Men det finns också exempel på att helt nya direktvalda regioner inrättats med stadsregional utbredning. I Storbritannien infördes efter en folkomröstning år 2000 ett sådant organ, *Greater London Authority* (efter att en föregångare, *Greater London Council*, avskaffats 1986). GLA har en total befolkning om drygt 8 miljoner invånare och här finns också en kommunal nivå i form av 32 London Boroughs. *Greater London Authority* ansvarar för kommunikationer, polis, brandförsvar och strategisk planering. Efter den danska kommun- och regionreformen år 2007 finns en direktvald region för Köpenhamnsområdet – *Region Hovedstaden*. Den omfattar totalt 1,6 miljoner invånare, svarar på egen hand för bl.a. sjukhus och social omsorg samt bedriver kollektivtrafik och utbildning tillsammans med kommunerna.

Huvudtendensen i Europa är annars att det trots många försök visat sig svårt att införa direktvalda beslutsorgan för stadsregioner (Lefèvre & Weir 2012). Kommunerna har ofta motsatt sig, eftersom deras position skulle försvagas. Det har också funnits ett motstånd bland medborgarna. År 1996 fick de boende i Berlin och Brandenburg möjlighet att i en folkomröstning ta ställning till att slå samman dessa till en gemensam enhet för hela storstadsområdet, men majoriteten röstade nej. Förslaget att inrätta en direktvald regional nivå i Newcastle med omland år 2004 förlorade också i en folkomröstning. Däremot röstade väljarna ja till att inrätta *Greater London Authority*. En anledning kanske var att det kan ha uppfattats som att en tidigare nivå återinförts, snarare än att en helt ny nivå inrättats.

Skulle det kunna finnas förutsättningar i Sverige för inrättande av direktvalda beslutsenheter för stadsregioner? I den tidigare nämnda medborgarundersökningen i Göteborgs- och Umeåregionerna frågade vi om just detta för för respektive region. Resultatet redovisas i figur 4.

FIGUR 4 MEDBORGARNAS UPPFATTNINGAR I FRÅGA OM ATT INRÄTTA ETT DIREKTVALT ORGAN FÖR HELA STADSREGIONEN I GÖTEBORGSREGIONEN RESPEKTIVE I UMEÅREGIONEN, FÖRDELAT PÅ BOENDE I CENTRALKOMMUNER OCH KRANSKOMMUNER. PROCENT.



Anmärkning: Frågan ställdes i form av ett påstående "Det behövs ett direktvalt organ som kan fatta beslut om sådant som gäller hela Göteborgsregionen/Umeåregionen" Olika beteckningar på regionen användes i enkätversionerna i de bägge regionerna.

Källa: Lidström m.fl. 2017.

Medborgarna visade sig ha en positiv inställning till att inrätta nya direktvalda organ för de två stadsregionerna. Även om många inte tog ställning till det ena alternativet före det andra överväger tydligt de som är förespråkare i förhållande till motståndarna. Några större skillnader råder inte mellan invånare i centralkommuner och kranskommuner men boende i Göteborgsregionen förefaller vara något mer positiva. Allra mest välvilliga är de som bor i Göteborgs kommun.

Med tanke på de internationella erfarenheterna förvånar svaren genom att vara så påtagligt positiva. De är också uppseendeväckande med tanke på att svenska medborgare visat sig vara negativa till de förslag om större regioner som lanserats av bl.a. Ansvarskommittén (2007) (jfr Lidström 2009, Nilsson 2016). Även om undersökningens fråga inte innehåller någon närmare beskrivning av vilka funktioner dessa beslutsorgan skulle ha, eller om ett införande skulle ha konsekvenser för andra nivåer, kan svaren ändå ses som uttryck för att det finns en förståelse bland medborgarna om att stadsregioner behöver styras på ett demokratiskt legitimt sätt.

En särskild analys av vilka medborgare som förespråkar stadsregionala beslutsorgan visar, kanske inte så förvånande, att detta främst gäller de som är politiska intresserade och som har en stark stadsregional identitet. Att stödet dessutom främst finns hos de som sympatiserar med borgerliga partier är mer överraskande, med tanke på den tveksamhet till regionreformer i Sverige som funnits bland dessa partier (Eklund 2018).

En asymmetrisk modell för stads- och landsbygdsregioner i Sverige

Frågan om Sveriges indelning i större regioner har varit en återkommande politisk fråga sedan början av 1990-talet. Dess första uttryck var sammanslagningen av landsting till två större regioner i dels Västra Götalandsregionen år 1998, dels Region Skåne 1999. Ansvarskommittén (2007) föreslog ett fullföljande av detta genom att hela landet skulle delas in i 6-9 regioner och ett försök till omtag gjordes genom Indelningskommitten (2016). Alla förslag till en fullskalig reform har dock strandat på att de inte kunnat samla en majoritet i riksdagen.

En princip vid utarbetandet av dessa regioner var att regiongränser inte bör dras så att de skär genom lokala arbetsmarknadsområden (Ansvarskommittén 2007). Enda undantaget gällde Storstockholm, som utredningen menade borde ha delats i två regioner för att undvika att området skulle bli alltför dominerande. En sammanhållen Storstockholmsregion hade bara året innan föreslagits av OECD som ett sätt att förbättra utvecklingsförutsättningarna och den internationella konkurrenskraften i regionen (OECD 2006). Trots hänsynstagandet till gränserna för de lokala arbetsmarknadsområdena var emellertid Ansvarskommitténs och Indelningskommitténs förslag inte fullt ut anpassade till den stadsregionala utveckling som skett och som antas fortsätta framöver. Bland annat betonades att regionerna borde vara så likstora som möjligt i hela landet.

En regionindelning som är bättre anpassad till de befolkningsförändringar som förväntas, och därmed blir mer långsiktigt hållbar, är att i stället utgå ifrån stadsregionerna, som framöver kommer att vara den helt dominerande formen av levnadsmiljö för människor i Sverige. Men ett sådant alternativ gör det också nödvändigt att ta hänsyn till att det finns stora delar av landet som inte växer och där andra typer av regionaliseringslösningar och utvecklingsinsatser behövs. Detta talar för en asymmetrisk lösning på regionfrågan, med en fördelning av ansvarsuppgifter mellan kommuner och region i stadsregioner och en delvis annan i landsbygdsregionerna. De särskilda kollektiva problem som gäller hela stadsregioner motiverar att stadsregionernas uppdrag blir mer omfattande än landsbygdsregionernas. Även kommunernas ställning kommer då att skilja sig åt mellan dessa två typer av regioner, med ett mer begränsat ansvar för kommunerna i stadsregionerna.

I stadsregionerna skulle kommunerna få lämna ifrån sig uppgifter till den regionala nivån som gäller problem som vi tidigare identifierat som mer gränsöverskridande. Det kan t.ex. handla om delar av den fysiska planeringen och bostadsplaneringen, frågor om stadsregional infrastruktur, gymnasieskola, specialiserade sociala tjänster, brandförsvar och miljöskydd men också ansvaret för att motverka segregation och utanförskap och bidra till jämlika villkor i stadsregionen. Stadsregionerna skulle dessutom överta landstingens ansvar för hälso- och sjukvård, regional utveckling och kommunikationer. Kommunerna i stadsregionerna får i stället ett mer begränsat lokalt ansvar för t.ex. social omsorg, grundskola och lokal infrastruktur.

I landsbygdsregionerna skulle kommunerna behålla de uppgifter de har idag eftersom samma behov av kollektiva lösningar i större skala inte

föreligger där. Möjligen kan de allra minsta kommunerna behöva särskilt stöd eftersom en del av dem haft svårt att rekrytera den särskilda kompetens som kan behövas för specialiserade tjänster. Landsbygdsregionernas funktioner skulle bli ungefär som dagens regioner, dvs. med ansvar för sjukvård, regional utveckling och kollektivtrafik. De kunde också ges ett specifikt ansvar för naturresursförvaltningen och även få skatteintäkter som t.ex. vattenkraft och mineraler genererar. Regionsjukhusen skulle hamna i stadsregionerna men regionsjukvården kunde vara en gemensam angelägenhet mellan flera regioner – både stadsregioner och landsbygdsregioner.

Både stadsregioner och landsbygdsregioner skulle svara för den regionala utvecklingspolitiken. Denna skulle dock komma att gestalta sig på olika sätt i de bägge typerna av regioner och kräva att regionalpolitiken skulle ges en ny inriktning. Stadsregionerna skulle i huvudsak få lita till sin egen utvecklingskraft även om de kan behöva stöd för sådana infrastrukturinvesteringar som är av nationellt intresse och som krävs för fortsatt regionförstoring. Landsbygdsregionerna skulle också uppmuntras att utveckla sina förutsättningar men förväntas behöva mer riktat stöd, från både staten och EU. Om den utvecklingen ska vara möjlig måste attraktiviteten finnas hos både stads- och landsbygdsregioner. Större regional självständighet och möjlighet att tillvarata regional utvecklingskraft kan stärka medborgarna och det lokala politiska intresset för detta.

Hur en möjlig uppsättning stads- och landsbygdskommuner skulle kunna se ut i praktiken redovisas i tabell 2. Stadsregioner tas som utgångspunkt för regionindelningen och kompletteras sedan med ett antal landsbygdsregioner. Dessa regioner skulle helt ersätta de nuvarande landstingen/regionerna. De skulle styras av direktvalda fullmäktige, utsedda genom allmänna val. Vid avgränsningen av stadsregioner har hänsyn tagit till de prognoser för befolkningsutveckling och kommande lokala arbetsmarknadsområden, som tidigare redovisats. En minsta befolkningsgräns för stadsregionerna har angivits till 250 000 invånare, vilket antas vara tillräckligt stort för att de ska ha självständig utvecklingskraft. Utöver de åtta stadsregioner som då blir aktuella bör även en stadsregion för norrlandskusten ingå. Här finns visserligen ännu inte ett gemensamt arbetsmarknadsområde men pendlingen mellan kuststäderna har ökat sedan tillkomsten av Botniabanan, och väntas förstärkas ytterligare med en Norrbottniabana. En nionde stadsregion, bestående av arbetsmarknadsområdena från Sundsvall till Luleå, skulle omfatta 20 kommuner med sammanlagt 650 000 invånare. En handfull kommuner i gränsen mot Norge, som annars skulle ha hamnat utanför indelningen har förts till närmaste stadsregion.

Tabell 2 En möjlig indelning i stadsregioner och landsbygdsregioner år 2030

	Antal kommuner	Prognosticerad befolkning 2030	Befolkningsutveckling, %	
			1970-2017	Prognos 2017-2030
Stadsregioner				
Stockholm-Solna	52	3 513 500	47,1	8,8
Göteborg-Mölndal	38	1 723 700	32,7	6,9
Malmö-Lund	33	1 477 700	36,9	9,5
Linköping-Norrköping	12	469 300	19,9	3,4
Örebro-Kumla	12	304 600	8,9	2,2
Jönköping-Nässjö	11	297 200	14,8	3,4
Skövde-Skara	13	261 700	7,1	2,8
Karlstad-Hammarö	15	274 900	0,5	-0,8
Norrlandskusten	20	647 500	9,3	-0,5
Landsbygdskommuner				
Halland - Västra Småland	15	426 300	22,1	1,5
Östra Småland	17	438 400	2,5	-1,3
Mellansverige	28	591 000	-1,2	-1,2
Jämtland	8	128 200	-1,1	-1,2
Norra Norrlands inland	16	106 400	-28,2	-7,5

Anm: I förslaget har några västsvenska kommuner strax utanför stadsregionerna, som annars skulle ha blivit bli solitärer, förts till närmaste stadsregion. Detta gäller bl.a. Strömstad, Bengtsfors och Årjäng.

De nio stadsregionerna i förslaget skulle sammantaget ha 84 procent av Sveriges befolkning och omfatta 206 kommuner. De flesta av dessa har ökat sin befolkning under senare decennier och förväntas också fortsätta att växa framöver. Att stadsregioner har lite olika storlek är inte något större problem, så länge de är funktionella. Antalet regioner reduceras i förhållande till dagens län men inte till den nivå som föreslogs av Ansvarskommittén och Indelningskommittén. Gränsjusteringar kommer senare att behöva göras i takt med att stadsregionernas lokala arbetsmarknadsområden fortsätter att växa. Det behövs således en mekanism för flexibel territoriell anpassning. Det skulle också underlätta för stadsregionernas demokratiska legitimitet om medborgarna känner sig hemma i och identifierar sig med regionen.

De återstående 16 procenten av befolkningen finns i 84 kommuner, som dock sammantaget omfattar 75 procent av landets areal. De flesta är mindre glesbygdskommuner men här finns också några medelstora städer. Befolkningsutvecklingen förväntas stagnera eller minska framöver. I dessa områden bör landsbygdsregioner etableras som en självstyrande nivå för frågor som kommunerna är för små för att hantera. Indelningen i landsbygdsregioner bör så långt som möjligt anknyta till existerande territoriella identitetsmönster, t.ex. genom att följa gällande läns- eller landskapsgränser. Städer med universitet eller högskola i dessa regioner blir naturliga centra. I förslaget i tabell 2 finns fem sådana landsbygdsregioner. Till följd av de långa avstånden bör Norrlands inland delas upp i två regioner – en för Jämtland och en för övriga inlandskommuner.

En uppdelning i två typer av regioner betyder att en asymmetrisk ansvarsfördelningsprincip på nytt skulle införas i Sverige. Fram till 1971 var kommunerna uppdelade i olika typer, med en principiell skillnad mellan

tätbebyggda kommuner (städer, köpingar och municipalsamhällen) och landskommuner. Eftersom de nya kommuner som kom till vid sammanläggningsreformen kom att rymma både tätorter och landsbygd blev det inte längre relevant att upprätthålla denna skillnad (Sveriges Kommuner och Landsting 2013). Med fortsatt urbanisering och allt längre pendlingsavstånd i främst stadsregionerna har nya skillnader mellan kommuner börjat uppkomma som särskiljer de i de större stadsregionerna från andra kommuner. När de kollektiva problemen är så olika i stadsregioner och i landsbygd är det därför rimligt att tänka i nya banor med olika ansvarsfördelning mellan kommuner och regioner i stadsregioner respektive i landsbygdsregioner.

En regionalisering efter dessa principer är ett bejakande av urbaniseringens utvecklingspotential och lägger en grund för fortsatt regionförstoring. Landsbygdsregionerna ges också förutsättningar att utvecklas men med statligt och europeiskt utvecklingsstöd. Viktigt är då också att utveckling inte likställs med befolkningstillväxt. Även de kommuner och regioner som minskar i befolkning behöver utvecklas för att anpassas till nya förutsättningar och möjligheter. Sammantaget innebär dock detta en mer långsiktigt hållbar lösning på regionfrågan än de förslag som hittills presenterats.

Konsekvenser för bostadsplaneringen

Det svenska systemet för mark- och bostadsplanering, såsom det är reglerat i Plan- och bygglagen, bygger på flera nivåers aktiva medverkan. Tyngdpunkten ligger på den lokala nivån men Riksdag och Regering anger de grundläggande spelreglerna, fastställer övergripande mål och avgör vad som är riksintressen. Boverket svarar för mer detaljerade byggnormer och vägledning. Det svenska planeringssystemet skiljer sig från det som gäller i många andra länder genom att det saknas en nationell plan och att de regionala planeringsinstrumenten är svaga (Mattsson & Hagander 2016).

På regional nivå kan de kommuner som så vill hos regeringen begära att ett regionplaneorgan inrättas för att dra upp riktlinjer för mark- och vattenanvändningen i berörda kommuner. Detta har dock hittills bara skett i Göteborg, där Göteborgsregionen är ett sådant organ. Någon regionplan har emellertid ännu inte fastställts. Regionplanering är dock, enligt en särskild lag, obligatorisk för kommunerna i Stockholms län, där landstinget är regionplaneorgan. Regionplanen i Stockholms län används för att samordna planering av trafikleder, järnvägar, energiförsörjning och bebyggelse av grönområden. Den senaste antogs 2010 men en ny regional utvecklingsplan för perioden fram till 2050 är under utarbetande och fastställs under sommaren 2018. Regionplanen är dock bara en rekommendation till de berörda kommunerna, men genom att dessa är involverade i arbetet med att ta fram planen antas att den åtminstone har en viss styrande verkan.

Som en del i det regionala utvecklingsarbetet skall dessutom varje region utarbeta en regional utvecklingsstrategi. Detta görs av det organ som har regionutvecklingsansvaret i länet. Under de senaste 20 åren har detta ansvar successivt flyttats över från länsstyrelserna till landstingen,

som då också bytt namn till regioner. Tidvis har ansvaret i några län legat på indirekt valda regionala samverkansorgan men från 2019 kommer alla landsting/regioner att ha denna uppgift.

Tyngdpunkten i det svenska planeringssystemet ligger emellertid på lokal nivå genom det kommunala planmonopolet. Detta ger kommunerna den exklusiva rätten att avgöra hur marken och vattnet inom sina gränser skall användas. Det ska förstås ske inom ramen för de nationella riktlinjer som gäller, men tillämpningen av dessa ger betydande möjligheter till självbestämmande. Knappast förvånande anses det kommunala planmonopolet vara en av grundstenarna för det kommunala självstyret i Sverige. Detta vidgades dessutom när kravet på att kommunala planer skulle fastställas av länsstyrelserna avskaffades år 1987. Länsstyrelserna kan dock alltjämt överpröva planerna efter att kommunen beslutat om dem för att säkerställa att de nationella intressena tillvaratagits. Planbeslut kan överklagas, en del av samtliga kommunmedborgare och andra av berörda som inte fått sina synpunkter tillgodosedda.

Kommunerna utövar sitt planmonopol med hjälp av flera instrument. Det skall finnas en översiktsplan som redovisar grunddragen i markanvändningen i hela kommunen och hur kommunen beaktar riksintressena. Områdesbestämmelser anger mer specifika villkor för särskilda områden, främst utanför tätorter. Detaljplanen är det starkaste instrumentet som i detalj och med juridisk bindning reglerar hur marken skall användas för olika ändamål, var det får byggas och vilka typer av byggnader som får uppföras. Det är på basis av detaljplanen som bygglov får ansökas. Utöver detta har kommunerna också sedan år 2000 ett särskilt bostadsförsörjningsansvar vilket innebär en skyldighet att se till att det finns förutsättningar i kommunen för att tillräckligt många bostäder kan byggas. Varje mandatperiod skall ett program för detta tas fram.

Det är viktigt att understryka att planering i sig inte skapar några nya bostäder. Många andra faktorer spelar in, som hushållens efterfrågan och ekonomiska förutsättningar, lönsamheten hos byggsektorn och den politiska viljan hos de kommunala beslutsfattarna. En väl fungerande planering utgör dock en förutsättning för att bostäderna skall komma till stånd.

Planeringssystemet har varit föremål för flera revideringar under de senaste decennierna varvid en tendens varit att decentralisera ansvar och befogenheter, betona skyldigheten att samråda med berörda och att förenkla processerna. De kommunsammanläggningar som blev klara 1974 bidrog till att öka kommunernas kapacitet på detta område och avvecklingen av länsstyrelsens fastställande stärkte ytterligare kommunens ansvar. Planeringssystem är emellertid någon som ständigt är föremål för kritik och debatt. Den reformering som ledde till decentralisering och regelförenkling var ett svar på kritik mot centralstyrning och onödigt krångel. Under senare tid har emellertid systemets svagheter när det gäller att ta hänsyn till regionala aspekter på planeringen uppmärksammats. Den starka betoningen av det kommunala intresset har setts som delvis ett hinder för en mer samordnad planering, i synnerhet i de större och medelstora stadsregionerna, där behoven av nya bostäder är stort. Med nuvarande system kan kommuner som inte vill bygga nytt avstå ifrån detta, även när inflyttningstrycket är stort.

Bristen på regional samordning är kanske särskilt påtagligt i storstockholmsområdet, vilket också uppmärksammades av OECD i dess analys av storstadsregionens utvecklingsförutsättningar (OECD 2006). Områdets stora befolkning ger det en särställning i Sverige, men tendenser i samma riktning finns även i de två andra storstadsregionerna och i någon mån även i medelstora stadsregioner. OECD är kritisk både mot den fragmenterade institutionella strukturen i Storstockholm och mot att den regionala beslutskapaciteten är så svag:

”De svenska svaga regionalplaneringsbefogenheterna förvärras av den fragmentering av institutioner som kännetecknar Stockholm-Mälarregionen. Följden av den svenska ”timglasmodellen” är att kommunerna har ett omfattande planeringsansvar – ofta kallat planmonopol. (...) I Stockholms län har ansvaret överförts på det direktvalda landstinget, men inte heller här är planen bindande för kommunerna (...). Även om landstingen fick en mer framträdande roll i fråga om den regionala planeringen, skulle deras fokusering på hälso- och sjukvården troligen ”äta upp” de ansträngningar och resurser som de borde lägga på regional planering och ekonomisk utveckling.” (OECD 2006:165).

Principfrågorna kring behovet av regional samordning i bostadspolitiken uppmärksammades också av Alliansregeringen som 2013 tillsatte en utredning med uppgift att undersöka förutsättningarna för en regional planering inom bostadsområdet. I direktiven noteras att arbets- och bostadsmarknaderna numera på många håll sträcker sig över kommungränserna vilket ställer krav på mer regional samordning av förutsättningarna för bostadsbyggandet. Om det visar sig behövas skulle utredningen också föreslå hur planeringsinstrument och samverkan kan stärkas.

Utredningen, som fick namnet Bostadsplaneringskommittén lämnade sitt slutbetänkande i juni 2015 (Bostadsplaneringskommittén 2015). Den konstaterar att planering för bostadsförsörjning, trots fortsatt urbanisering, i allt väsentligt alltjämt sker på lokal nivå och inte är anpassad till funktionella geografiska områden. Utredningens genomgång av hur de existerande regionala planeringsinstrumenten fungerar visar att dessa på många håll knappast spelar den roll som förväntats och att samverkan mellan lokala och regionala organ kring bostadsförsörjningen är begränsad. Man noterar också att bostadsfrågan till sin karaktär blivit mer regional än lokal. Det handlar om en hel regions tillväxtförutsättningar och inte bara om individens välfärd. Därför behövs mer av samordning, dels mellan olika former av fysisk och annan planering som berör bostadsförsörjningen, dels mellan de kommunala, regionala och nationella nivåerna. Förutom fysisk planering och regional utvecklingsplanering omfattas också planeringen för regional trafikinfrastruktur och kollektivtrafik.

Utredningen föreslår därför starkare regionala styrinstrument i form av en regional fysisk planering, som ska ske i alla län i hela landet. Eftersom en sådan plan tidigare bara funnits i Stockholms län innebär förslaget en tydlig förstärkning av den regionala nivåns betydelse i den fysiska planeringen. Planen skall utformas så att den stimulerar kommunerna att samordna sina insatser för bostadsförsörjningen. Ansvaret för att utarbeta denna plan läggs på det organ som har det regionala utvecklingsansvaret i varje län, som från 2019 i hela landet är landstingen/regionerna. Då finns

också förutsättningar för att bättre kunna samordna den fysiska planeringen och den regionala utvecklingsplaneringen:

”Sammantaget anser vi att samhällsutvecklingen kräver ett vidare perspektiv för fysisk planering än vad enskilda kommuner kan omfatta. En effektiv samhällsplanering, där den fysiska planeringen är en vital del, kan inte begränsas till kommunala gränser när medborgarna dagligen rör sig över större geografiska områden för arbete, utbildning och fritidsaktiviteter.” (Bostadsplaneringskommittén 2015, sid 324)

Med hänvisning till Regeringsformens likställning av kommuner och landsting vill man inte föreslå åtgärder som skulle göra landstingen överordnade i förhållande till kommunerna. Även om man konstaterar att detta inte hindrar att landstingen skulle kunna utfärda föreskrifter för kommunerna stannar man vid att föreslå att den kommunala tillämpningen av den regionala planeringen skall bygga på frivillighet. Utredningen understryker också att man inte har mandat att föreslå ändringar i samhällsstrukturen, t.ex. sammanläggningar av kommuner. För att trots frivilligheten ändå betona den regionala planeringens nya ställning föreslås att kommunerna skall vara skyldiga att motivera ifall man i översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser avviker från de regionala planerna. Skulle kommunerna underlåta att göra detta finns dock inga möjligheter till sanktioner.

I utredningen rådde i stort sett politisk enighet om förslagen även om Vänsterpartiets representant ville ha en ännu starkare regional styrning i Stockholmsregionen, genom att ge det regionala organet befogenhet att besluta om antalet bostäder som varje kommun ska uppföra, antingen i egen regi eller genom annan markägare eller exploatör. Utredningen kommer att ligga till grund för en proposition, som förväntas presenteras under första halvåret 2018.

Kommitténs konstaterande att bostadsplaneringen i alltför hög grad sker med fokus på den egna kommunen och inte tillräckligt tar hänsyn till att arbets- och bostadsmarknader i allt högre grad sträcker sig över kommungränser stämmer väl med den problembild som inledningsvis skisserades i denna rapport. Med växande stadsregioner, ökad mobilitet över kommungränser och fler kollektiva behov som omfattar flera kommuner och i många fall hela stadsregionen minskas den enskilda kommunens relevans som kollektiv problemhanterare i bl.a. bostadsfrågorna. Även om medborgarna utövar sin lokala rösträtt i en specifik kommun, och betalar skatt där, är människor i allt högre grad beroende av det som sker i andra kommuner i stadsregionen.

Bostadsplaneringskommittén föreslår därför ett system med regional fysisk planering i hela landet och en samordning av denna planering med annan regional planering. Men trots att kommittén konstaterar att behovet av bostadsplanering ser mycket olika ut i olika delar av landet, med det kraftigaste trycket storstadsregionerna och universitets- och högskoleorterna, föreslår man en likartad lösning för hela landet. Planeringsförutsättningarna kan dock se mycket olika ut, även inom ett och samma län.

Det alternativ till regional indelning av landet som diskuteras i denna

rapport, i form av en uppdelning i stadsregioner och landsbygdsregioner, skulle däremot ta skillnaderna i förutsättningar som utgångspunkt för den regionala bostadsplaneringen. Eftersom stadsregionerna utgör gemensamma bostadsmarknader finns i dessa en gemensam grund för en enhetlig planering. I landsbygdsregionerna är bilden mer blandad eftersom vissa kommuner där växer medan andra minskar i befolkning. Utifrån ett rent ekonomiskt perspektiv kommer dessutom den fysiska planeringen i landsbygdsregioner att vara mer orienterad mot hur naturkapitalet mest effektivt kan användas utifrån behov och förutsättningar, medan stadsregionerna blir mer orienterade mot hur humankapital kan gagna individ och samhälle. Bostäder bör således ses som en del av en mer omfattande förändring i regional/lokalt ansvar för samordning av kollektiva behov och nyttigheter.

I det förslag till fördelning av ansvar och befogenheter mellan stadsregioner och kommuner som skisserats är tanken att kommunala uppgifter som är gemensamma för stadsregionerna flyttas över till denna nivå. Det innebär också en förskjutning av ansvar för bostadsplaneringen från kommuner till stadsregioner. Hur pass långtgående denna överflyttning bör vara kan diskuteras. Det förslag som Bostadsplaneringskommittén förespråkat, dvs. att planmonopolet finns kvar på lokal nivå och att den regionala planen inte är bindande är en förstärkning av det regionala ansvaret i förhållande till nuvarande läge men knappast tillräckligt för en regional helhetssyn. Ett sätt att ytterligare stärka det regionala inflytandet är att ge landsting/regioner möjlighet att utfärda regionala planeringsföreskrifter för den kommunala planeringen, på ett sätt som motsvarar statens angivande av vad som är riksintressen, och som kommunerna måste respektera. Sådana regionala intressen kan handla om t.ex. gemensamma trafiklösningar, en viss nivå på bostadsbyggandet eller sammansättningen av upplåtelseformer. Behovet av reglering skiljer sig säkert åt mellan stadsregioner av olika storlek och kan anpassas till det som är lämpligt i varje region. I landsbygdsregionerna finns knappast samma behov av reglering, eftersom bostadsmarknaderna där är lokala snarare än kommunövergripande.

Även med möjligheten till regionala planeringsföreskrifter bör systemet i allt väsentligt bygga på att hitta regionala lösningar i samverkan mellan kommuner och regioner. Men att regionerna har planeringsföreskrifter som ett möjligt instrument förändrar förhandlingssituationen på ett påtagligt sätt och sätter press på kommunerna att medverka till att tillgodose övergripande regionala behov.

Starkast regionalisering skulle uppnås om det kommunala planmonopolet helt flyttades över till den stadsregionala nivån. All planering av mark och vatten sker då gemensamt för hela stadsregionen. Det blir då möjligt att helt låta övergripande intressen, snarare än specifikt kommunala, avgöra vilka prioriteringar som bör göras. Detta alternativ innebär dock ett avgörande ingrepp in den kommunala självstyrelsen och skulle förvandla det svenska planeringssystemet till ett av Europas mest regionaliserade.

Slutsatser

Vårtidsurbaniseringställerexisterandeinstitutionellalösningarförbostadsplanering inför nya utmaningar. Befolkningstillväxten sker främst i geografiskt sammanhängande stora och medelstora stadsregioner som utgör gemensamma arbets- och bostadsmarknader för allt fler. Det institutionella systemet för bostadsplanering är dåligt anpassat till dessa förändringar. Det har en tyngdpunkt i det kommunala planmonopolet medan instrumenten för att hantera regionala utmaningar är svaga och dessutom inte kopplade till den funktionella regionalisering som pågår och som kommer till uttryck i integrerade stadsregioner. Dessa utmaningar gäller dessutom inte bara i fråga om bostadsplaneringen utan samma tendenser finns när det gäller andra kollektiva problem i stadsregionerna, t.ex. hanteringen av miljöproblem, gymnasieskola, avfallssystem och brandförsvar. Inget tyder på att den urbanisering som bidrar till dessa utmaningar kommer att avta eftersom den hänger samman med övergången från ett industri- till ett kunskapssamhälle, som förväntas fortgå även framöver.

I denna rapport skisseras hur ett lokalt och regionalt Sverige skulle kunna organiseras, för att på ett bättre sätt och med större långsiktighet kunna hantera de utmaningar som den kollektiva problemlösningsförmågan ställs inför. Förslaget innebär en asymmetrisk lösning, med delvis olika ansvarsfördelning inom stadsregioner och landsbygdsregioner. Bägge typerna av regioner styrs av direktvalda organ och övertar landstingens/regionernas nuvarande uppgifter. Stadsregionerna tar dessutom över ansvaret för uppgifter från kommunerna som kommit att bli gemensamma angelägenheter för hela stadsregionen. Detta innefattar bl.a. en starkare roll i den regionala bostadsplaneringen. I landsbygdsregionerna behåller kommunerna sin ställning. Det innebär således att de regionala respektive kommunala ansvarsområdena blir olika i stadsregioner och landsbygdsregioner.

Frågan om landets indelning i regioner och ansvarsfördelningen mellan nivåer av beslutsfattande har avförts från den aktuella politiska dagordningen sedan det visat sig omöjligt att hitta politiska majoriteter för förändringar. Samtidigt fortsätter urbaniseringen att successivt förändra skalan av de kollektiva problemen i stadsregionerna, från kommunal till en som omfattar hela eller delar av den lokala bostads- och arbetsmarknaden. Utmaningen är särskilt påtaglig för bostadsplaneringen som i allt högre grad blivit en regional snarare än bara en lokal angelägenhet. Eftersom utmaningarna fortsätter är det bara en tidsfråga innan regionfrågan på nytt hamnar på dagordningen. Då kanske en asymmetrisk lösning kan bli politiskt möjlig.

Referenser

Andersson, Åke E., 1985. *Kreativitet – StorStadens Framtid.* RTK.

Ansvarskommittén, 2007. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.* SOU 2007:10.
Stockholm.

Beck, Henry, 2009. Debatten om Helsingforsregionen: Mot en flerkärnig storstad eller en samlad metropolkommun. *Kommunal ekonomi och politik,* vol 13, no 1, pp 7-32.

Bostadsplaneringskommittén, 2015. *En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning.* SOU 2015:59.

Eklund, Niklas, 2018. Citizens' views on governance in two Swedish city-regions. Journal of Urban Affaris, vol 40, no 1, pp 98-129.

Erlingsson, Gissur Ó, 2007. Kommunstruktur, självstyre och rätten till självbestämmande. I Karlsson, Nils & Nergelius, Joakim (red.) *Federalism på svenska.* Stockholm: Ratio.

Florida, Richard, 2002. *The Rise of the Creative Class.* New York: Basic Books.

Florida Richard, 2005. *Cities and the creative class.* New York: Routledge.

Glaeser E. L., Kallal H. D., Scheinkman J. A., Shleifer A., 1992. Growth in Cities. *The Journal of Political Economy,* vol. 100, no. 6, pp. 1126-1152.

Indelningskommitten, 2016. *Regional indelning – tre nya län.* SOU 2016:48.

IVA, 2017. *Den urbana utvecklingens drivkrafter och konsekvenser. IVA-projektet Framtidens goda stad.* Stockholm: Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademin.

Jacobs, Jane, 1969. *The Economy of Cities.* New York: Vintage.

Jacobs, Jane, 1984. *Cities and the Wealth of Nations. Principles of Economic Life.* New York: Vintage.

Krugman, Paul, 1991. *Increasing returns and economic geography.* No. w3275. National Bureau of Economic Research.

Kübler, Daniel & Heinelt, Hubert, 2006. *Metropolitan governance, democracy and the dynamics of place.* In Heinelt, Hubert & Kübler, Daniel (Eds.) Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place. London and New York: Routledge.

Lefèvre, Christian & Weir, Margaret, 2012. Building Metropolitan Institutions. In Mossberger, Karen; Clarke, Susan E. & John, Peter (Eds.), *The Oxford Handbook of Urban Politics.* Oxford: Oxford University Press.

Lidström, Anders, 2005. Urban-Regional Cooperation: The Case of Umeå in Sweden. In Hendriks, F., van Stipdonk, V. & Tops, P. (Eds), *Urban-Regional governance in the European Union. Practices and prospects,* Amsterdam: Elsevier.

Lidström, Anders, 2009. Vill norrlänningarna ha större regioner? I Lidström, Anders (red) *Kan norra Sverige regionaliseras?* Forskningsrapporter i statsvetenskap vid Umeå universitet 2009:2. Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.

Lidström, Anders, 2015. Växande kommuners utmaningar. I Sveriges Kommuner och Landsting, *Urbanisering. Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning.* Stockholm: SKL.

Lidström, Anders, 2017. The Equal Metropolis? Can Social Policies counteract Diversity in Swedish Metropolitan Settings? In Sellers, Jefferey M.; Arretche, Marta; Kübler, Daniel & Razin, Eran (Eds.) *Inequality and Governance in the Metropolis.* London: Palgrave Macmillan.
Lidström, Anders, 2018. Territorial political orientations in Swedish city-regions. *Journal of Urban Affairs,* vol 40, no 1, pp 31-46.
Lidström, Anders; Eklund, Niklas & Westin, Kerstin, 2017. Stadsregioner som demos i Sverige? *Statsvetenskaplig tidskrift,* vol 119, no 3, pp 367-387.
Lidström, Anders & Schaap, Linze, 2018. The citizen in city-regions: Patterns and variations. *Journal of Urban Affairs,* vol 40, no 1, pp 1-12.
Massey, D.B., 1984. *Spatial divisions of labour: Social structures and the geography of production.* New York: Methuen.
Mattsson, Nancy & Hagander, Carl-Gustaf, 2016. *PBL. En handbok om PBL och samhällsbyggande.* 2:a utgåvan. Stockholm: Svensk byggtjänst AB.
Nilsson, Lars, 2011a. *Efter industrialismen. Urbanisering och tätortsutveckling i Sverige 1950-2005.* Stads- och kommunhistoriska institutet, Historiska institutionen, Stockholms universitet.
Nilsson, Lars, 2011b. North and South in Western European Urban Development, 1950-2000. In Nilsson, Lars (ed.) *The Coming of the Post-Industrial City. Challenges and Responses in Western European Urban Development since 1950.* Stads- och kommunhistoriska institutet, Historiska institutionen, Stockholms universitet.
Nilsson, Lennart, 2016. *Regionerna och den svenska flernivådemokratin.* Göteborg: SOM-institutet. Rapport 2016:25.
Nutek, 2006. *Framtidens arbetsmarknadsregioner - Ett uppdrag från Ansvarskommittén.* R 2006:18. OECD, 2006. Territorial review: Stockholm, Sweden. OECD publications, Paris France.
Otgaar, Alexander; van den Berg, Leo; van der Meer, Jan; Speller, Carolien, 2008. *Empowering Metropolitan Regions through New forms of Cooperation.* Aldershot: Ashgate.
Proposition 2001/02:4. En politik för tillväxt och livskraft I hela landet.
SCB, 2010. *Lokala arbetsmarknader – egenskaper, utveckling och funktion.* Örebro: Statistiska Centralbyrån.
Sellers, Jefferey & Hoffmann-Martinot, Vincent, 2009. Metropolitan governance. In United cities and local governments, *Decentralization and local democracy in the world.* Barcelona: UCLG.
Sellers, Jefferey M.; Arretche, Marta; Kübler, Daniel & Razin, Eran (Eds.), 2017. *Inequality and Governance in the Metropolis.* London: Palgrave Macmillan.
Storper, Michael, 1997. *The regional world: territorial development in a global economy.* Guilford Press, New York.
Syssner, Josefina & Olausson, Albin 2015. Att vara en krympande kommun. I Sveriges Kommuner och Landsting, *Urbanisering. Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning.* Stockholm: SKL.
Sveriges Kommuner och Landsting, 2013. *150 år av självstyre. Kommuner och landsting i förändring.* Stockholm: SKL.
Sveriges Kommuner och Landsting, 2015. *Urbanisering. Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning.* Stockholm: SKL.
SOU 2015:59. *En ny regional planering. Ökad samordning och bättre bostadsförsörjning.* Betänkande av Bostadsplaneringskommittén.

Teles, Filipe & Swianiewicz, Pawel (Eds.), 2018. *Inter-municipal cooperation in Europe.* Institutions and Governance. London: Palgrave Macmillan.
Tiebout, C.M., 1956. *A Pure Theory of Local Expenditures. Journal of Political Economy,* vol64, no 5, pp.416-425.
Westlund, Hans, 2014. Urban Futures in Planning, Policy and Regional Science: Are We Entering a Post-Urban World? *Built Environment,* vol 40, no 4, pp. 447-457
Westlund, Hans, 2017. Urban-Rural Relations in the Post-Urban World. In Tigran Haas & Hans Westlund (Eds.) *In the Post-Urban World.* London: Routledge.