

Sociala nyttor i Sverigeförhandlingen

Karin Winter



Denna rapport är framtagen i november 2015 av:

Karin Winter

Arkitekt SAR/MSA

Industridoktorand vid Urbana och regionala studier, KTH
Strategisk planerare vid Trafikverket

Underhandsredovisning har skett för Hans Rode och Anna Modin vid Sverigeförhandlingens sekretariat samt Lena Eriksson, projektledare för arbetet med Sverigeförhandlingen vid Trafikverket.

Rapporten har diskuterats av medarbetare på Avdelningen för Urbana och regionala studier.

Särskilt tack till Professor Karolina Isaksson för värdefulla synpunkter.

Diskussioner och slutsatser är dock ej avstämde med Sverigeförhandlingen och till fullo författarens egna.

Kontakt

karin.winter@abe.kth.se

Omslagsbild: Ulf Lundin, *Still films #7* (här något beskuren)

Publicerad med vänligt tillstånd av konstnären.

Tryck: Universitetsservice US-AB Stockholm

TRITA-SoM 2015-12

ISSN 1654-2757

ISNR KTH/SoM/2015-12/SE

ISBN 978-91-7595-816-3

Sociala nyttor i Sverigeförhandlingen

Sammanfattning

Denna rapport sammanfattar och diskuterar de redovisningar av ”sociala nyttor” som kommuner, regioner och andra intressenter har lämnat till Sverigeförhandlingen som underlag för kommande förhandling. Det som förhandlingen avser är kommunal och regional medfinansiering av nya järnvägar för höghastighetståg mellan Stockholm-Göteborg och Stockholm-Malmö. Utöver finansiering diskuteras även andra kommunala åtaganden som exempelvis ökat bostadsbyggande som en del av förhandlingen. I Malmö, Göteborg och Stockholm öppnar därtill Sverigeförhandlingen för statliga bidrag till kollektivtrafikutbyggnader.

Sverigeförhandlingen har under hösten 2015 begärt in så kallade nyttoberäkningar av alla intressenter som har för avsikt att vara delaktiga i förhandlingen. Nyttoberäkningarna är tänkta att redovisa kvantitativa värderingar av bostadsnytta, restidsvinster, arbetsmarknadsnytta, miljönytta, näringslivsnytta och därtill social nytta. Generellt har förhandlingen önskat redovisningen av nyttor uttryckt i kronor men för de sociala nyttorna har man även godtagit skriftliga analyser.

I fokus för denna rapport står redovisningen av sociala nyttor. Bakgrunden är det nyvaknade intresset för sociala hållbarhetsfrågor inom svensk samhällsplanering och den växande förväntan på att infrastrukturprojekt ska kunna beskrivas i sociala termer. Rapporten syftar därför till att ge en beskrivning av hur berörda aktörer tolkat uppdraget, vilka metoder man använt och vad man valt att beskriva som sociala nyttor. Syftet har därtill varit att bedöma i vilken utsträckning som de sociala nyttor som redovisas, kan sägas ha stöd i vetenskaplig forskning samt i vilka avseende man eventuellt kan bygga vidare och utveckla den metodik som Sverigeförhandlingen har initierat.

Utgångspunkten för rapporten har därför varit de delar av nyttoberäkningarna som de olika aktörerna själva valt att rubricera som sociala nyttor. Det innebär att sociala aspekter som redovisats kopplat till någon av övriga, ovan nämnda, nyttor inte ingår i rapporten. Flertalet kommuner, regioner och andra intressenter som lämnat nyttoberäkningar till Sverigeförhandlingen har också specifikt redovisat sociala nyttor. Några har dock avstått och andra har hänvisat till annan aktör i samma geografi. Totalt har trettiofem redovisningar av social nytta utgjort underlag för rapporten.

Materialet är generellt allmänt hållet och i flera fall tämligen kortfattat. Redovisningarna resulterar sällan i tydliga slutsatser eller i något som kan uppfattas som precist underlag för förhandling. Materialet är endast i mycket liten utsträckning kvantifierat. Undantaget är Tranås kommun som överslagsmässigt räknat på effekterna för hushållsekonomi i kommunen givet en station längs de nya spåren. Några kommuner har använt sig av social konsekvensanalys som metod medan andra har tagit fasta på Stockholmsförhandlingens arbete om socialt kapital¹. Ytterligare några har

¹ 2013 års Stockholmsförhandling (2012). *Tunnelbana som investering i socialt kapital*.

utvecklat egna angreppssätt. I flertalet fall tar man dock inte stöd av någon teori eller bygger upp någon särskild argumentation för de nyttor man för fram. De sociala konsekvenser som behandlas är nära nog uteslutande positiva.

Intressenternas tolkningar av social nytta har i stor utsträckning kretsat kring kvaliteter i det svenska välfärdssamhället som bra boende, god kommunal service, bra kulturellt utbud, folkhälsa, tillgång till jobb och skola med mera. Till detta kommer iakttagelser om ökande klyftor i samhället och diskussioner om behovet av att som motvikt skapa ökat deltagande i samhällsgemenskapen. Flera lyfter också aspekter som jämställdhet, barn och unga, trygghet och säkerhet.

De sociala konsekvenser som beskrivs i materialet behandlar i första hand effekter av förbättrad tillgänglighet som ökade möjligheter till jobb och skola. I andra hand diskuteras bland annat effekter i relation till möten, stadsbyggnad, nya kopplingar, jämlikhet liksom psykologiska effekter. Beskrivningarna av social nytta fångar därmed upp flera intressanta frågeställningar och infallsvinklar. En närmare granskning visar dock att många antaganden saknar tydlig vetenskaplig grund.

Sammantaget visar således genomgången av de sociala nyttorna på stora behov av att utveckla tänkande och metodik för att bättre förstå och fånga samspelet mellan transportsatsningar och sociala perspektiv på samhällsutvecklingen. Sverigeförhandlingen har därmed inkluderat ett viktigt perspektiv som i allmänhet får liten uppmärksamhet i diskussioner om transportinvesteringar.

Samtidigt har den metodik som Sverigeförhandlingen initierat några inbyggda svårigheter. Det gäller bland annat det upplägg man valt med flera olika nyttor som redovisas parallellt. Förutom den överhängande risken för dubbelräkningar, finns det problem med att hantera sociala frågeställningar som en enskild parameter. Istället bör man hellre knyta det sociala till övergripande diskussioner om samhällets utveckling och försöka betrakta alla kända effekter med sociala ögon. Exempelvis är frågor om bostäder och arbetsmarknad viktiga ur ett socialt perspektiv och bör därför snarare föras samman i sociala analyser än avskiljas på det sätt som skett i Sverigeförhandlingen. På samma sätt bör fördelningsanalyser behandla samtliga konsekvenser av en infrastrukturinvestering inklusive ekonomiska och miljömässiga.

En annan svårighet som också flera kommuner har påtalat, är begreppet social *nytta*. Begreppet har uppfattats som svårtolkat och med all rätt. Nyttobegreppet är vanligtvis förknippat med samhällsekonomiska kalkyler och utgår från en välfärdsekonomisk grund. Social nytta är utifrån en sådan ansats en kvantitativ del av en samhällsekonomisk effektbeskrivning. I den aktuella situationen tolkar jag dock att man från förhandlingens sida även har varit intresserad av *ekonomiska värden* av sociala konsekvenser till följd av infrastruktursatsningarna. Kommuner och regioner har dock i huvudsak fokuserat på *sociala konsekvenser* i sitt underlag. Slutsatsen blir att nyttobegreppet även fortsättningsvis bör reserveras för samhällsekonomiska diskussioner och att det för övrigt framförallt är kännedomen om sociala konsekvenser som i första hand bör utvecklas. Därtill finns det säkert möjligheter att, på motsvarande sätt som inom miljöekonomin, arbeta vidare med att uttrycka sociala värden i ekonomiska termer för att på så sätt ge dem legitimitet.

Slutligen bör det påpekas att kommungränser och regiongränser riskerar att bli gränser också för vår förståelse av sociala konsekvenser. När olika effekter summeras för respektive kommun och region kan det riskera att resultera i underlag som döljer strukturella ojämlikheter mellan

befolkningsgrupper över de administrativa gränserna. Hur man aggregerar data och förhåller sig till geografiska utsnitt är därmed en metodologiskt viktig aspekt att diskutera vidare.

Nu syftar inte nyttoberäkningarna till att ge Sverigeförhandlingen en samlad bild av sociala konsekvenser av höghastighetsjärnvägen men frågan om vad investeringen faktiskt kan få för sociala följder i stort ligger nära till hands att ställa. Troligen medför satsningen en omstrukturering av delar av svenskt näringsliv och en omfördelning av befolkningsunderlaget mellan olika regioner och till fördel för Stockholm, Göteborg och Malmö. Att välja att koncentrera resurser och utveckling till vissa platser i landet är en fråga som rimligen går långt utöver transportpolitikens område. En sammanvägd social konsekvensbeskrivning som stöd för nationella politiska diskussioner om tänkbara rumsliga utvecklingslinjer är inte möjlig att göra utifrån det underlag som intressenterna redovisat.

Innehåll

Sammanfattning	3
Innehåll.....	6
KAPITEL 1 BAKGRUND.....	7
Inledning.....	7
Metod.....	7
Upplägg	8
Kort om Sverigeförhandlingen	8
Instruktion till förhandlande parter	9
Vad är social nytta?	12
KAPITEL 2 REDOVISNINGEN AV SOCIALA NYTTOR I STORT	14
Materialet i stort.....	14
Tolkningar av begreppet social nytta.....	16
Utgångspunkter & metoder.....	17
Identifierade nyttor	22
Sociala onyttor	25
Sammanfattande diskussion.....	26
KAPITEL 3 FÖRDJUPAD ANALYS & DISKUSSION KRING UTVALDA ASPEKTER	30
Sociala följder av förändrad tillgänglighet	30
Mötets makt & socialt kapital.....	34
Mer eller mindre jämställda transporter	37
Rättvis transportplanering.....	39
KAPITEL 4 SLUTSATSER	43
Referenser	46
Bilagor.....	49

KAPITEL 1 BAKGRUND

Kapitlet redogör för det större sammanhang som redovisningarna av sociala nyttor är en del av. Därtill beskrivs rapportens syfte, upplägg och den metodik som varit grund för arbetet.

Inledning

Under hösten 2015 har de kommuner, regioner och andra intressenter som har för avsikt att delta i Sverigeförhandlingen lämnat in så kallade nyttoberäkningar till förhandlingens kansli. Nyttoberäkningarna är tänkta att utgöra ett underlag för kommande förhandling om finansiering av höghastighetsjärnvägar mellan Stockholm, Göteborg och Malmö inklusive stadsutveckling med bland annat bostäder och kollektivtrafiksatsningar i stationslägen.

I nyttoberäkningarna ingår bland annat ”sociala nyttor” och redovisningarna av dessa utgör underlag för denna rapport. Rapporten är framtagen mot bakgrund av det nyvaknade intresset för sociala hållbarhetsfrågor inom svensk samhällsplanering och den växande förväntan på att infrastrukturprojekt ska kunna beskrivas i sociala termer. Att sociala aspekter inkluderats i Sverigeförhandlingen kan både ses som ett uttryck för denna strömning och som en ytterligare förstärkning av perspektivets betydelse.

Samtidigt är begreppet sociala nyttor inte allmänt vedertaget i svenska planeringskretsar. Inte heller finns det ännu någon etablerad svensk metod för att förutsäga och bedöma sociala konsekvenser av infrastrukturinvesteringar. De intressenter som har redovisat sociala nyttor har alltså inte haft något givet tillvägagångssätt att stödja sig mot. Intressenternas redovisningar av social nytta är därmed av intresse som bred beskrivning av kunskapsläget inom området och hur man i dagsläget närmar sig frågeställningen.

Rapportens övergripande syfte har varit att:

- ge en samlad redovisning av hur berörda aktörer tolkat uppdraget, vilka metoder man använt och vad man har valt att beskriva som sociala nyttor
- bedöma i vilken utsträckning som de sociala nyttor som redovisats kan sägas ha stöd i vetenskaplig forskning
- diskutera hur den metodik som Sverigeförhandlingen initierat har fungerat för att belysa sociala aspekter och utifrån detta lämna rekommendationer för kommande planering

Metod

Rapporten bygger på nära läsning och systematisk dokumentation av de delar av nyttoberäkningarna som respektive intressent själva valt att rubricera social nytta. Övriga delar av nyttoberäkningarna har endast översiktligt studerats. Det innebär att konsekvenser som man skulle kunna klassificera som sociala inte ingår i rapporten i de fall uppgiftslämnaren hanterat dem under andra rubriker. Detta gäller exempelvis för några fall av redovisning av folkhälsoeffekter då dessa istället hanteras

som miljöaspekter. Avgränsningen utgår från rapportens syfte, vilket har lett till att det bedömts som mest intressant att undersöka aktörernas eget sätt att omfamna frågan. Det har därför bedömts vara centralt med stor följsamhet mot intressenternas egen rubricering.

Utöver nyttoberäkningar har olika underlag använts som stöd för analys och diskussion. Detta material omfattar dels underlag med koppling till Sverigeförhandlingen och dels vetenskaplig litteratur av olika slag. Den vetenskapliga litteraturen omfattar forskning från flera olika fält som kulturgeografi, sociologi, planering och transportforskning. Övrigt underlag domineras av konsultrapporter samt dokument från Trafikverket. Utdrag från den samlade effektbedömningen (Trafikverkets samlade redovisning av alla viktigare effekter av en viss infrastrukturåtgärd) av höghastighetsbanorna finns inklippt på några ställen i rapporten. Detta för att komplettera kommunerna och regionernas redovisningar med en spegling av hur motsvarande frågor behandlats nationellt.

Upplägg

Rapporten inleds med detta kapitel som försöker ge en bakgrund till det redovisningarna av sociala nyttor. Efter en kort redogörelse för Sverigeförhandlingen, följer en beskrivning av instruktionen till nyttoberäkningarna. Därpå följer ett försök att klargöra vad som kan avses med begreppet ”sociala nyttor”. I kapitel två presenteras en övergripande redovisning av intressenternas material. Denna omfattar tolkningar av begreppet, utgångspunkter och metoder samt uppställningar över de sociala nyttor respektive onyttor som investeringarna sägs ge upphov till. Kapitlet avslutas med en samlad diskussion om materialet. Därpå följer ett kapitel innehållande fördjupad analys och diskussioner av några utvalda aspekter med stöd av referenslitteratur av olika slag. Rapporten avslutas därefter med ett kortare kapitel som sammanfattar de viktigaste slutsatserna och återkopplar till syftet med rapporten.

Diskuterande avsnitt finns alltså insprängda i flera delar av rapporten. Det empiriska materialet redovisas framförallt i kapitel två men även i kapitel tre.

Kort om Sverigeförhandlingen

Sverigeförhandlingen genomförs på uppdrag av tidigare regering (Direktiv 2014:106) och med stöd av den sittande, en förhandling om nya stambanor för höghastighetståg mellan Stockholm, Malmö och Göteborg inklusive för spår och stationer i de städer som berörs. Därutöver ingår det i förhandlingen också åtgärder för ökad tillgänglighet, kapacitet och bostadsbyggande i storstadsregionerna.² Ett tilläggsdirektiv har därtill adderat åtgärder för ökad cykeltrafik till förhandlingsarbetet (Direktiv 2014:113).

Planeringssituationen för höghastighetsbanor varierar för olika delsträckor. Ostlänken (Järna–Linköping) och sträckan Mölnlycke–Bollebygd ingår redan i den beslutade nationella planen och den

² Till uppdraget hör också en prövning av förutsättningarna för utvecklad järnväg i norra Sverige. Detta är dock inte en del av de underlag som denna rapport berör.

fysiska planeringsprocessen har kommit långt. För andra delar och i synnerhet för sträckan mellan Malmö och Jönköping är planeringen i de allra tidigaste skedena och flera tänkbara sträckningsalternativ har börjat utredas först i samband med förhandlingen. Även de nämnda storstadssatsningarna har inneburit att berörda aktörer har börjat utreda delvis nya åtgärder.

Fram till 2016 pågår ett förberedande arbete med insamling av olika underlag inför den egentliga förhandlingsfasen. Nyttoredovisningarna är en del av denna förberedande fas men också en grund för den egentliga förhandlingen om finansiering och sträckningsdragningar. Senast den 31 december 2017 ska Sverigeförhandlingen slutredovisa sitt uppdrag. Delredovisningar sker dock under hand och bland annat förväntas förhandlingens arbete bli ett viktigt inspel till regeringens infrastrukturproposition och den kommande åtgärdsplaneringen för perioden 2018-2029.

Sverigeförhandlingen genomförs av förhandlarna HG Wessberg och Catharina Håkansson Boman samt ett mindre kansli under ledning av huvudsekreterare Niklas Lundin. Till sin hjälp har man dock betydande utredningsresurser från bland annat Trafikverket. Förhandlingspersonerna och stora delar av kansliet är desamma som genomförde 2013 års Stockholmsförhandling.

Ytterligare information om Sverigeförhandling kan hittas på www.sverigeforhandlingen.se

Instruktion till förhandlande parter

De kommuner, regionala aktörer och andra intressenter (i fortsättningen ”intressenterna”) som önskar delta i Sverigeförhandlingen har uppmanats att inkomma med förhandlingsunderlag i form av så kallade nyttoberäkningar. Utgångspunkten är att de nyttor som uppstår till följd av höghastighetsjärnväg och ökad tillgänglighet i storstäderna ska föranleda medfinansiering samt åtaganden i form av ökat bostadsbyggande.

Hur denna begäran om underlag har formulerats är av stort intresse för tolkningen av det material som sedan lämnats in. Sverigeförhandlingen har från intressenterna velat få redogörelser för vilka nyttor som bedöms uppstå kommunalt/regionalt. De nyttor man har bett att få redovisade är:

- Bostadsnytta
- Restidsvinster
- Arbetsmarknadsnytta
- Miljönytta
- Näringslivsnytta
- Social nytta

Utrymme ges även för eventuella övriga nyttor. Dessa nyttor har man i första hand velat få beräknade kvantitativt och om möjligt uttryckt i kronor. För statliga infrastrukturåtgärder är det dock Trafikverket som tillhandahåller underlag i några avseenden.

Informationen om nyttoberäkningarna har kommunicerats via dokumentet ”Metoder och redovisning av nyttoberäkningar i Sverigeförhandlingen” och det därpå följande ”Förtydligande om redovisningen i nyttoberäkningarna”, bägge dokumenten framtagna av förhandlingen. Dokumenten är kortfattade och har därmed lämnat stort tolkningsutrymme till intressenterna.

Instruktionen framställs i stor utsträckning som en begäran om sakliga och tekniska kunskapsunderlag. Samtidigt är syftet att dessa nyttoberäkningar ska utgöra underlag för politisk förhandling; om en berörd aktör kan visa på stora nyttor ökar rimligen chanserna till statliga investeringar samtidigt som dessa nyttor skapar incitament för staten att kräva medfinansiering. I uppgiften finns alltså en glidning mellan planeringsunderlag och förhandlingsutspel.

Vad avser social nytta så uttrycker man från förhandlingen att man ”är mycket intresserade av att fördjupa kunskapen och metoderna för att mäta sociala nyttor som uppstår på grund av en ny infrastrukturinvestering”.³ De kommuner som har möjlighet att bidra med sådan kunskap uppmanas göra det och helst kvantifierat i kronor. Samtidigt signalerar förhandlingen att man är medveten om att alla inte har förutsättningar för att göra denna sorts analyser och att kvalitativa bedömningar också godtas⁴.

Som stöd för dessa bedömningar/beräkningar av social nytta omnämns särskilt socialt kapital med hänvisning till ett arbete⁵ om detta som genomfördes i samband med 2013 års Stockholmsförhandling. Förhandlingen nämner också sociala konsekvensanalyser (SKA) som tänkbar metod för att fånga sociala nyttor. Endast nyttor diskuteras men i tillhörande tabell (se nedan) ingår även ”utebliven onytta”.

Se vidare bilaga 1 där alla instruktioner avseende social nytta är samlad.

³ Sid 3 i Sverigeförhandlingens dokument ”Förtydligande om redovisningen i nyttoberäkningarna”

⁴ Se dokumentet ”Förtydligande om redovisningen i nyttoberäkningarna”

⁵ 2013 års Stockholmsförhandling (2012). *Tunnelbana som investering i socialt kapital*.

Nyttoanalys i Sverigeförhandlingen

Intressent: _____ Kommun/Region

Nyttor	Beskrivning	Kvantifiering
Bostadsnytta	1) Mängd tillkommande nya bostäder. 2) Var bostäderna tillkommer. 3) När bostäderna tillkommer. 4) Ekonomiska nyttor.	Antal bostäder _____ Nytt i mkr _____
Restidvinster	Redovisning av resenärsnyttor genom egna antaganden och kalkyler samt genom att avläsa restidvinster och andra resenärsnyttor ur Trafikverkets samhällsekonomiska kalkyler.	Nytt i mkr _____
Arbetsmarknadsnytta	Redovisning av arbetsmarknadsnyttor genom egna antaganden och kalkyler samt med hjälp av Trafikverkets körningar med DYNLOK och SAMLOK.	Mängd nya arbetstillfällen _____ Nytt i mkr _____
Miljönytta	Redovisning av miljönyttor genom egna antaganden och kalkyler samt med hjälp av Trafikverkets samhällsekonomiska kalkyler.	Nytt i mkr _____
Näringslivsnytta	Bedömning av kvantifierbara nyttor för näringslivets förutsättningar. Det kan gälla handel eller andra branscher, enskilda stora företagsetableringar eller kluster av sådana. Därutöver analysera exploateringsnyttor för lokaler, enligt samma metod som för bostäderna.	Nytt i mkr _____
Social nytta	Bedömning och kvantifiering av de sociala nyttorna, som påverkas av en mängd lokala processer med t.ex. det sociala kapitalet som en utgångspunkt och måttstock. Resultatet redovisades med + och -.	Nytt i mkr _____ Utebliven onytt i mkr _____
Övriga nyttor	Beskrivning:	Nytt i mkr _____

Vad är social nytta?

Social nytta är inget etablerat begrepp i svensk samhällsplanering. Vad innefattar ”social” och vad avses med ”nytta”? Nedan följer ett försök att tolka vad Sverigeförhandlingen avser i relation till hur begreppen används i olika sammanhang.

Social

Begreppet social definieras inte av Sverigeförhandlingen på annat sätt än att man refererar till tidigare nämnd rapport om socialt kapital. Min uppfattning är att förhandlingen inte har velat styra kommuner och regioner i tolkningen av vad som ingår i den sociala sfären, utan välkomnar olika förhållningssätt⁶. Social är en allmänt förekommande och bred benämning som används för att på olika sätt beskriva mellanmänniska relationer. Forskning om sociala fenomen spänner från globalisering och analyser av samhällen till grupper och parrelationer. I en svensk förvaltningstradition används begreppet ofta i relation till verksamhet som syftar till att säkerställa drägliga levnadsförhållanden för enskilda individer och inte sällan med fokus på att förebygga eller hantera sociala problem (jmf exempelvis verksamheten under Socialdepartementet).

I planeringssammanhang såväl som i vetenskapliga diskussioner om sociala frågeställningar är **livskvalitet, gemenskap, inflytande, jämlikhet, jämställdhet och rättvisa** återkommande begrepp. Alla dessa kvaliteter kan på olika sätt påverkas av transportförändringar och är därmed viktiga dimensioner i en social analys. Geurs et al (2009, sid 71) har försökt definiera sociala konsekvenser av transporter som ”...changes in transport sources that (might) positively or negatively influence the preferences, well-being, behaviour or perception of individuals, groups, social categories and society in general (in the future)” och fångar därmed väl **individ-, grupp- och samhällsperspektivet** som också bör finnas med.

Nytta

I transportplanering är nyttobegreppet vanligt förekommande och då starkt knutet till samhällsekonomiska kalkyler. Dessa kalkyler syftar till att bedöma *samhällsnyttan* av olika infrastrukturinvesteringar. Analysen avser att visa på om de sammanvägda effekterna av en investering leder till en positiv samhällsutveckling i stort. Utgångspunkten är välfärdsekonomisk och det som värderas är hur effektivt efterfrågan och utbud samspelar. Utifrån dessa ekonomiska modeller bör samhällets resurser idealt användas på ett sådant sätt att det totala värdet blir så stort som möjligt ur medborgarnas perspektiv, det vill säga att samhället investerar i de åtgärder som i teorin flest är villiga att betala för.⁷ Utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv är därmed sociala nyttor och onyttor delar i en samhällsekonomisk kalkyl och redovisar sociala effekter utifrån hur dessa antas värderas av folk.

Nettoeffekten av positiva och negativa nyttor värderas i kronor och ställs i relation till investeringars prognosticerade kostnad. Om nettoeffekten för samhället överstiger investeringskostnaden, bedöms projektet som samhällsekonomiskt lönsamt. I fallet med höghastighetsjärnvägen är bedömningen emellertid att kostnaderna överstiger nyttorna.⁸ Att samhällsekonomiska lönsamhetskalkyler uttrycks i kronor innebär dock inte att dessa fiktiva ekonomiska värden kan knytas till en specifik aktör som

⁶ Slutsatsen bygger bla på samtal med Hans Rode och Anna Modin vid Sverigeförhandlingen

⁷ Se exempelvis Introduktion till samhällsekonomisk analys, Trafikverket. Publikation 2012:220

⁸ Trafikverkets samlade effektbedömning 2015-03-30

kan kapitalisera motsvarande värden. En restidsnytta kan exempelvis omsättas som mer fritid och därmed generera välfärd men ingen ekonomisk vinst.

I Sverigeförhandlingen uppfattar jag dock att man inte bara är intresserad av samhällsekonomiska nyttor enligt etablerad kalkylmodell utan att man medvetet har velat hitta nya sätt att se på de värden som infrastrukturinvesteringar ger upphov till.⁹ På samma sätt som förhandlingens arbete med värdeåterföring¹⁰ bäddat för nya finansieringslösningar så kan upplägget med nyttoberäkningarna förstås som ett sätt att vilja öppna för andra synsätt än Trafikverkets gängse syn, baserad på samhällsekonomi. Nyttoberäkningarna blir därmed till en ansats att försöka identifiera aktörer som vinner på investeringen för att sedan samla dessa till en gemensam förhandling om kostnader. Principen förefaller vara att om man tjänar på investeringen ska man vara med och betala samtidigt som man antas vara intresserad av att effekterna maximeras.¹¹

Sverigeförhandlingen handlar därmed minst lika mycket om *kapitaliserbara värden*, som om samhällsnyttor. Också för en kommun som överväger att medfinansiera statlig infrastruktur är de direkta finansiella effekterna på den kommunala ekonomin rimligen av intresse. Överväger man att gå in i avtal med staten bör faktiska utgifter, potentiella intäkter på sikt och finansiella upplägg vara av stor betydelse. Även staten har förstås anledning att vid sidan om de samhällsekonomiska kalkylerna fundera över både finansiering, reella nettoeffekter och statsfinansiellt utrymme.

Sverigeförhandlingens fråga om sociala nyttor kan alltså både tolkas i termer av *samhällsekonomiska nyttor* och som en fråga om *specifika värden* som kan tänkas uppstå som en social konsekvens av olika investeringar. Detta är två delvis skilda perspektiv, vilket bäddar för missförstånd om vad det är för nyttor som avses i Sverigeförhandlingen. I Sverigeförhandlingen har dessutom tillkommande bostäder definierats som ett värde i sig.

⁹ Slutsatsen bygger bla på samtal med Hans Rode och Anna Modin vid Sverigeförhandlingen

¹⁰ Sverigeförhandlingen har även föreslagit lagändringar om så kallad värdeåterföring av ökade fastighetsvärden till följd av offentliga investeringar i infrastruktur med hjälp av exploateringsavtal

¹¹ Se fotnot 9

KAPITEL 2 REDOVISNINGEN AV SOCIALA NYTTOR I STORT

Kapitlet syftar till att ge en samlad bild av intressenternas redovisning av social nytta. Det omfattar hur begreppet har tolkats, vad man har haft för utgångspunkter och eventuella metoder samt redogörelse för vilka nyttor och onyttor man valt att föra fram. Kapitlet avslutas med en sammanfattande diskussion.

Materialiet i stort

Till grund för denna sammanställning ligger 59 stycken nyttoberäkningar som levererats till Sverigeförhandlingen. Av dessa nyttoberäkningar innehåller 35 något avsnitt som rubricerats ”sociala nyttor”¹². I övriga fall kan ordet social nytta förekomma men bedömningen är att dessa inte kan sägas ha gjort någon tydlig ansats till att beräkna eller bedöma detta område. Dock finns i förekommande fall de som hänvisar till annan parts beräkning i samma geografiska område, exempelvis är det flera Stockholmskommuner som lutar sig mot Stockholms läns landstings sammanställning och omvänt har några regionala aktörer överlåtit lokala nyttoberäkningar till berörda kommuner.

Sammantaget är det 29 kommuner som ingår bland de intressenter som redovisat sociala nyttor. En av dessa (Sundbybergs kommun) har vidareförmedlat ett underlag från Vasakronan. Övriga bidrag utgörs av 5 från regionala aktörer och 1 bidrag från en sammanslutning som kallar sig Nätverket för Höghastighetsbanan och som består av kommunerna Kalmar, Karlskrona, Nybro, Emmaboda, Lessebo, Växjö, Alvesta, Älmhult och Hässleholm, samt Region Blekinge, Regionförbundet i Kalmar län, Blekinge Tekniska Högskola och Linnéuniversitetet. I bilaga 2 finns en komplett förteckning över de intressenter som ingår i denna studie.

Det är alltså dessa 35 nyttoberäkningar som denna rapport bygger på och som fortsättningsvis åsyftas som ”nyttoberäkningarna”. De omkring fyrtio procent som inte lämnat något material har inte närmare analyserats.

De texter som rubricerats som social nytta varierar i omfång. Några är bara ett stycke långa medan andra omfattar ett flertal sidor. De flesta är en till två sidor. Flertalet har ett samlat resonemang om tänkbara sociala nyttor och några gör bedömningar åtgärd för åtgärd.

Trots Sverigeförhandlingens önskan om att få in kvantifierade nyttor så har flertalet intressenter stannat vid resonemang om tänkbara sociala konsekvenser. Endast några enstaka gör uttalade bedömningar och drar tydliga slutsatser av sin analys. I ett enda fall finns en kvantifiering av social nytta uttryckt i kronor (Tranås kommun). Redovisningarna varierar också mellan att vara politiskt beslutat underlag (vanligen KS-beslut eller ordförandebeslut), tjänstemannaprodukter (beslut av kommunchef i flertalet fall) och konsultrapporter.

¹² Därutöver har Swedavia på uppmaning av Sverigeförhandlingen lämnat in en nyttoberäkning för Landvetters flygplats ur ett företagsperspektiv. Denna innehåller visserligen ett avsnitt om sociala nyttor men har ändå inte tagits med i denna sammanställning mot bakgrund av att man till skillnad från övriga inte är någon regional/kommunal planeringsaktör.

Omkring en dryg tredjedel av de som redovisat sociala nyttor har haft konsultstöd och dessa redovisningar utmärker sig genomgående som mer utförliga än de redovisningar som intressenterna själva producerat. Med val av konsult har följt en viss teori/metod för att närma sig uppgiften som i flera fall tillämpas på liknande sätt på olika platser där konsulten anlitas. Val av konsult får därför stort genomslag i materialet och kanske i synnerhet om intressenten inte sedan tidigare har arbetat med ett socialt perspektiv i sin planering.

Att det sociala perspektivet är relativt nytt för många kan anas av att endast fyra kommuner har hänvisat till egna kommunala eller regionala policydokument, se uppställning nedan. Detta ska inte ses som en samlad bild av kommunala policyarbeten på området men kan ändå tolkas indikativt.

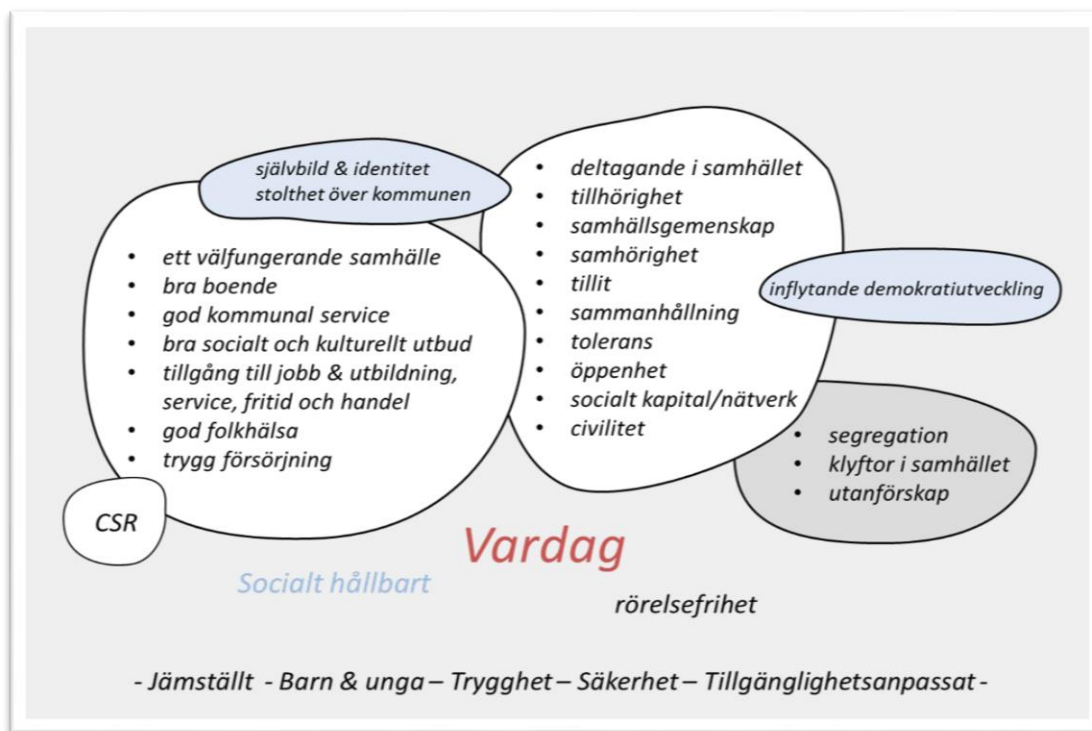
Kommun	Policydokument
Norrköping	Riktlinje gällande barn i ekonomiskt utsatta hushåll, Östgötakommissionens rekommendationer om jämlik hälsa i Östergötland
Ljungby	Kommunstyrelsen avser ta fram integrationsstrategi
Trosa	Förslag på ÖP 2015
Malmö	Malmökommissionens arbete

I detta sammanhang utmärker sig Malmö särskilt som en kommun som inte bara har gedigen kunskap på området via Malmökommissionens arbete utan också genom delvis sociala motiv bakom de åtgärder som man valt att lyfta till Sverigeförhandlingen. Kommunen skriver (sid 27) *”Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö rekommenderar i sin slutrapport Malmö stad att satsa på sammanhållna stadsutvecklingsprojekt i sydöstra Malmö: Amiralstaden och Byggaom-dialogen i Lindängen. Projektet Amiralstaden tar sin utgångspunkt i det geografiska navet Amiralsgatan/Kontinentalbanan med planerna på Rosengårds station och spårvägslinjen genom Rosengård. Byggaom-dialogen handlar på samma sätt om att använda utvecklingen av spårvägsstråket till Lindängen för att på allvar få i gång en utveckling i ett område där inga fysiska förändringar har skett på över 30 år.”*

Genomgående uttrycker intressenterna sig enbart (28 st) eller huvudsakligen (7 st) i positiva ordalag när man resonerar kring sociala nyttor. Sett ur forskningshorisont kan det förefalla överraskande då forskningen om sociala konsekvenser av transporter under lång tid fokuserat på transporternas baksidor, det vill säga olycksrisker, dålig luft och barriäreffekter (Geurs, Boon, & Van Wee, 2009) (Markovich & Lucas, 2011). Några nämner också dessa effekter som exempelvis Växjö som skriver att *”På den negativa sidan finns markintrång, lågfrekvent buller från höghastighetstågen och ökade barriäreffekter. Detta påverkar landskapsbilden och människors boendesituation, liksom deras dagliga rörelser, friluftsliv, trygghet och hälsa.”* medan ytterligare andra beskriver dessa i nyttoberäkningarna under rubriken ”Miljönyttor”. Sweco har också ett resonemang om att onyttor kan uppmärksammas och motverkas: *”För att beskriva sociala nyttor, behövs även en diskussion av sociala onyttor lyftas in i sammanhanget. Risken för sociala onyttor kan ibland vara större och först genom att identifiera dessa och skapa medvetenhet om behovet av kompletterande åtgärder, kan onyttorna omvandlas till nyttor.”* (Sweco, Nyttanalytisk Sydöstra Sverige. 2015, bilagd i Region Blekinges material)

Ser man intressenternas redovisningar som förhandlingsinspel blir det hoppfulla tonfallet mer logiskt. Majoriteten av de nyttoberäkningar som lämnats in kommer från kommuner som kan få fördelar av satsningen i form av stationslägen vid de nya höghastighetsspåren och från regionala aktörer som också ser möjligheter.

De kommuner vars mark kan komma att tas i anspråk av spår, utan fördelar i form av stationslägen är mindre aktiva i förhandlingen. Ett undantag är Aneby kommun i Jönköpings län som menar att "kommuner, liksom Aneby, där järnvägen passerar utan stationsläge ska kompenseras på olika sätt av staten" och som lyfter förlust av odlingsmark samt intrång i kultur- och naturområden. Denna diskussion kläs dock inte i termer av social nytta.



Översiktlig sammanställning av intressenternas tolkningar av social nytta

Tolkningar av begreppet social nytta

Begreppet social nytta har, vilket också flertalet intressenter påtalar ingen given definition. Det är därför intressant att se vad man i stort diskuterar kring som sociala värden. I huvudsak kan konstateras att fokus ligger på vad som kanske kan beskrivas som funktioner i det svenska välfärdssamhället, så som *ett välfungerande samhälle, bra boende, god kommunal service, bra socialt och kulturellt utbud, tillgång till jobb & utbildning, service och fritid, folkhälsa och trygg försörjning*. Andra aspekter som lyfts här, liksom i flertalet översiktsplaner och regionplaner, är *tillgänglighetsanpassningar med hänsyn till funktionsnedsättningar, barnperspektivet, jämställdhet, trygghet, säkerhet (upplevd och faktisk)*. Honnorsorden *hållbar* och *social hållbarhet* är också återkommande.

Därtill diskuterar många kring *segregation, klyftor i samhället* och *utanförskap*. Som kontraster ställer man *deltagande i samhället, tillhörighet, samhällsgemenskap, samhörighet, tillit, sammanhållning, tolerans* och *öppenhet*. *Självbild* och *stolthet över kommunen* är återkommande tillsammans med *identitet*. Ett fåtal tar upp *inflytande* och *demokratiutveckling*.

Med trolig inspiration från bland annat tidigare omnämnd rapport ”Tunnelbanan som investering i socialt kapital” är *socialt kapital* frekvent omnämnt (knapp hälften av intressenterna) liksom att *främja sociala nätverk* och *samspel mellan människor*. En konsult tar upp *civilitet*.

Vardag är ett återkommande uttryck i flera av resonemangen. Några uttrycker att *rörelsefrihet* är social nytta. Näringslivet finns i något fall med i diskussionen i form av *corporate social responsibility (CSR)* och indirekt genom att man ser för sig ett *bredare utbud lokalt av bostäder, butiker, arbetsplatser* med mera i de städer som påverkas av Sverigeförhandlingen.

Intressenternas tolkningar är delvis överlappande och ingen redovisning sticker ut som radikalt annorlunda. Samtidigt kan man inte heller säga att det finns en tydlig gemensam kärna som alla delar.

Citatet nedan från Region Blekinge (sid 31) är på många sätt representativt: *”Viktiga sociala nyttor är förbättrad folkhälsa genom minskat bilåkande, bra levnadsvillkor genom trygga och trevliga bostadsområden och minskad segregation, trygghet och tillförlitlighet till bland annat kollektivtrafiken och andra servicefunktioner i samhället. Andra sociala nyttor handlar om att känna stolthet över sin hembygd, att trivas och verka för gemenskap och tillit. Detta genererar också en positiv självbild och på sikt god en form av självförverkligande för stad och kommun.”*

Utgångspunkter & metoder

Flertalet intressenter förefaller eftersträva att ställa medborgaren i centrum för analysen om sociala nyttor men resultatet tenderar ibland att glida över till att beskriva aggregerade effekter på kommunal och regional nivå. De nyttor som exempelvis uppstår av att arbetslösa får möjligt att pendla beskrivs gärna till fördel för kommunen. Jönköpings kommun skriver att (sid 29) *”De nya höghastighetsbanorna och den utvidgade geografiska arbetsmarknaden kan således förväntas medföra en social nytta för regionen och kommunen”*. I grunden framstår det kommunala perspektivet ofta som präglad av föreställningen om inbördes konkurrens med andra geografier (NEG) och en önskan om att gynna ekonomisk tillväxt. Ljungby kommun: *”Det finns i Ljungby en tydlig ambition att åstadkomma en socialt hållbar stadskärna med en stadsmiljö som attraherar boende, besökare, företag och verksamheter och därmed ger goda förutsättningar för ekonomiskt hållbar tillväxt.”* (sid 23).

Man lyfter dock fram enskilda medborgargrupper som traditionellt riskerar att glömmas bort i planeringen som *äldre, funktionshindrade, barn och unga, socioekonomiskt utsatta, billösa, arbetslösa och kvinnor*. Någon nämner också *nyanlända*. Delgeografiska perspektiv anläggs däremot inte i någon större utsträckning och intressenternas utgångspunkt framstår i huvudsak som att det som är bra för kommunen i stort, också är bra för medborgarna.

Flera nyttoberäkningar utgår också ifrån ett antagande om att intressenten redan fått de investeringar man önskar sig och beskriver utifrån detta en positiv framtidsvision. Detta kan gälla både för åtgärder och för genomförandet i stort, exempelvis skriver konsulten Hammar Locum Metior AB att *”investeringar i höghastighetsbanor kommer att ske med stort fokus på social hållbarhet. (...) Samhällsplaneringens fokus är att öka öppenheten, öka rörligheten, utveckla arbetsmarknaden,*

utveckla bostadsmarknaden och att främja tolerans och tillit” (se exempelvis Bollebygds kommun sid 39). Andra diskuterar mer systematiskt kring olika alternativ/scenarier.

När det kommer till vilka metoder man använt sig av, så har fyra kommuner uttalat hänvisat till sociala konsekvensanalyser (Linköping, Jönköping, Nyköping och Sundbyberg). Linköping utgår i sin analys från aspekterna ”sammanhållen stad & region”, ”samspel”, ”vardagsliv” och ”identitet”. Jönköping lyfter ”jämlighet, försörjning & integration”, ”trygghet & säkerhet”, ”jämsällldhet” och ”folkliv, service & fritid” och Nyköping har utgått från ”jämsällldhet”, ”möjlighet till social interaktion”, ”trygghet” och ”tillgänglighet”. Sundbyberg (Vasakronan) nämner bara begreppet.

Därutöver följer som tidigare nämnts olika ansatser kopplat till konsult, se tabell nedan.

Konsult	Referenser
Sweco (<i>Region Blekinge, Nätverket Höghastighetsbanan</i>)	Maslows behovspyramid
Hammar Locum Metior AB (<i>Värnamo, Bollebygd, Mölndal, Hällyryda</i>)	Alfred Marshall Robert Putnam Richard Florida Jan Torége, SKL
Fredrik Kopsch och Mats Wilhelmsson, Bygg- och fastighetsekonomi KTH (<i>Nacka</i>)	Spatial Mismatch Kvinnor & mäns olika resande (<i>Polk, Hjorthol, Frändberg och Vilhelmsson</i>)
WSP (<i>Landskrona</i>)	Malmökommissionen Regions Skånes folkhälsorapport Tunnelbana som investering i socialt kapital (<i>Stockholmsförhandlingen</i>) Mäns & kvinnors olika resande (<i>Ana Gil Solá, Erika Sandow</i>)
Trivector (<i>Stockholms läns landsting</i>)	Egen ansats troligen utgående från bland annat Stockholmsförhandlings arbete med socialt kapital i tunnelbanan

Swecos tillämpning av Maslows behovspyramid sägs utgå från dennes hierarki av mänskliga behov med anpassning till ”hur individens förutsättningar kan kopplas till hur den nya infrastrukturutvecklingen kan förbättras och/eller förändras. I den sociala nyttoanalysen har appliceringen av behovsnivåerna utvidgats till att omfatta individ, hushåll, stad/kommun samt region/län. Genom att överföra behovshierarkierna som gäller för människor på stad och region finns en möjlighet att identifiera sociala nyttor och onyttor enligt följande:

Fysiska behov: En kommun eller region där det finns bostäder åt alla och med en fördelning av upplåtelseformer som fyller medborgarnas behov. Bostadsmarknaden och boendet ska inte leda till segregering.

Trygghet: Kommunen och regionen ska erbjuda säkerhet, stabilitet, tillförlitlighet och överblickbarhet till systemen, det gäller det mesta: barnomsorg, skolor, kollektivtrafik, renhållning, vård, socialtjänst med mera.

Gemenskap: Närhet i stadsdelen, staden, kommunen och regionen gynnar det sociala livet, det ska finnas ett socialt och kulturellt utbud som passar människor i alla livets skeden, samt åtgärder för ett minskat utanförskap.

Uppskattning: Kommunen eller regionen ska ha sådana kvaliteter att människor vill bo kvar, återvända dit och flytta dit. Kommunen och regionen ska uppskattas för dess utbud av bland annat natur, kultur och sysselsättning.

Självförverkligande: Att bli en komplett kommun eller region, det bästa samhälle som går att uppnå, där alla resurser utnyttjas optimalt och människors olika behov tillgodoses. I rapporten beskrivs den sociala nyttan genom kvalitativa resonemang. ” (Region Blekinge, sid 31)

Hammar Locum Metior AB har likt många andra tagit fasta på Sverigeförhandlingens medskick om socialt kapital och för resonemang om detta med utgångspunkt i Putnam och en bok av Jan Torége (SKL). Man refererar även till Richard Floridas resonemang om den kreativa klassen. Huvudpoängerna är att det sociala kapitalet är viktigt för ett samhälles framgång, att ett mer heterogent samhälle riskerar att förlora socialt kapital men att tillkomsten av höghastighetsbanorna kommer att ha stora och positiva effekter på det sociala kapitalet.

Därpå följer en genomgång av statistik för respektive kommun varefter likartade slutsatser dras, se nedan exemplet Bollebygd (sid 43). Eventuella konflikter mellan den redan höga graden av socialt kapital och eventuell invandring och annan uppblandning problematiseras inte vidare.

- ”Bollebygds kommun har en liten andel utrikesfödda medan grannkommunen Borås har en hög andel
- Höghastighetsbanan ger ett mycket stort tillskott med nya bostäder och genom flyttkedjor kommer utrikesfödda som bor i andra orter att kunna flytta till Bollebygd
- Den ökade tillgängligheten möjliggör att utrikesföddas förvärvsfrekvens ökar och att etableringstiden kortas
- Bollebygd förutsättningar inom integrationsområdet förbättras genom höghastighetsbanan
- Bollebygd har ett starkt socialt kapital genom bl. a ett rikt och varierat föreningsliv.
- Sociala nyttor av skilda slag uppkommer som effekt av höghastighetsbanan men de går i nuläget inte att kvantifiera”

Fredrik Kopsch och Mats Wilhelmsson från Bygg- och fastighetsekonomi på KTH har anlitats av Nacka kommun och närmar sig frågan om social nytta dels via att söka applicera teorin om Spatial Mismatch¹³ och genom att diskutera kring jämställdhet. Man konstaterar att såväl män som kvinnor

¹³ Teorin etablerades under slutet av sjuttioalet och utgick John Kains artikel "Housing Segregation, Negro Employment, and Metropolitan Decentralization" (1968). Spatial Mismatch handlar om situationer när det finns efterfrågan på arbetskraft samtidigt som det finns arbetslöshet på grund av att jobbtillfällena geografiskt är långt ifrån de arbetslösa. Forskningen handlar primärt om amerikanska förhållanden och transporter har diskuterats som en av flera lösningar på dylika situationer.

statistik ligger över medel i Nacka, att inga tydliga könsskillnader i pendlingsmönster finns och drar slutsatsen att ökad tillgänglighet bara kan förbättra dessa redan goda omständigheter.

WSP har för Landskronas räkning tagit fram presentationsmaterial baserat på förtroendeingivande källor som bland annat Malmökommissionen och Ana Gil Solá och Erika Sandows forskning kring jämställt resande. Hur dessa källor har kommit att tillämpas är svårt att utläsa i materialet.

Trivector har på uppdrag av Stockholms läns landsting analyserat sociala nyttor av olika spårdragningar i Stockholmsregionen. Inspirationen förefaller vara hämtad från Stockholmsförhandlingens arbete med socialt kapital i tunnelbanan. Socioekonomiskt index jämförs mellan stadsdelar som berörs av förslag på nya spårsträckningar. Om en stadsdel med lägre index kopplas samman med en med högre, antas den sociala nyttan av investeringen bli större.

Exemplet nedan med tunnelbaneförlängning Hagsätra-Älvsjö illustrerar detta.

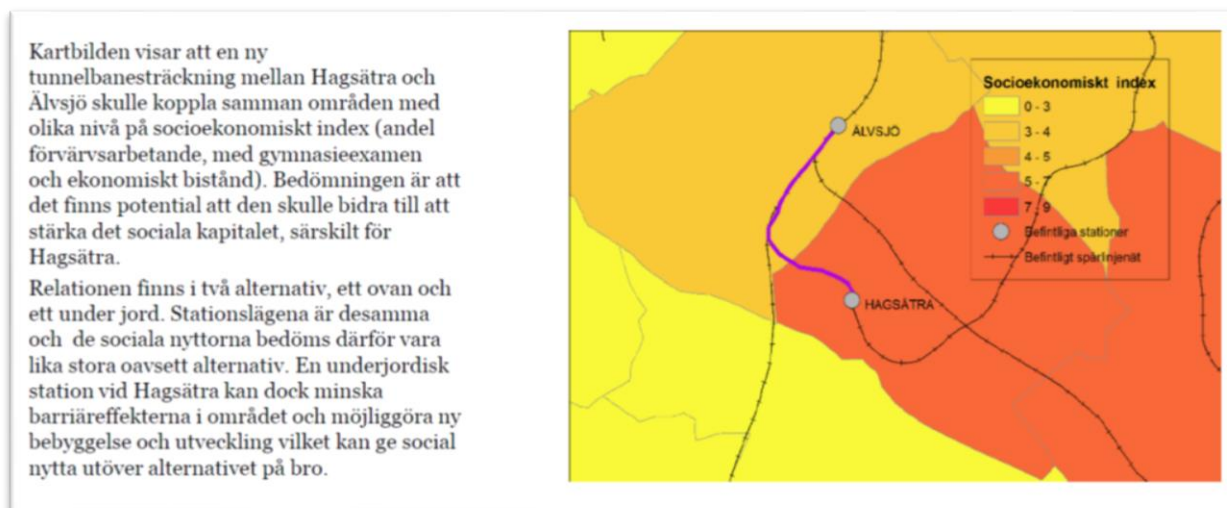


Bild hämtad från Stockholms läns landstings underlag till förhandlingen.

Trivector är långt ifrån ensamma om att ha tagit fasta på den metodik som utvecklades i 2013 års Stockholmsförhandling genom rapporten *Tunnelbana som investering i socialt kapital* och som Sverigeförhandlingen hänvisade till i instruktionen¹⁴ för hur de sociala nyttorna skulle kunna redovisas. Rapporten lyfts i denna fram som ett exempel på försök att fånga och beskriva sociala nyttor. Detta arbete är framtaget av samma kansli som genomför Sverigeförhandlingen, fast då i rollen av kansli för 2013 års Stockholmsförhandling.

Rapporten *Tunnelbana som investering i socialt kapital* utgår från begreppet ”socialt kapital”, pekar på hur detta kommer till uttryck i form av tillit samt diskuterar hur investeringar i tunnelbana kan stärka det sociala kapitalet. Resonemanget är att bristande tillit (lågt socialt kapital) bidrar till utanförskap, vilket i sin tur ”kostar” samhället miljarder för arbetsförmedling, försäkringskassa, landsting, kommun, rättsväsende m.m. och leder till ett minskat överbryggande socialt kapital inom samhället och stärker det sammanbindande sociala kapital inom olika samhällsgrupper som kan leda

¹⁴ Metoder och redovisning av nyttoberäkningar i Sverigeförhandlingen, se bilaga 1

till ökade grupp motsättningar. En sådan utveckling leder till en minskad hållbar tillväxt genom uteblivet produktionsvärde.” (sid 3).

Tunnelbanan menar man i detta sammanhang får effekter främst på det som i rapporten betecknas som överbryggande och länkande socialt kapital¹⁵, det vill säga att människor i större utsträckning skulle skapa relationer till personer som tillhör andra gemenskaper än man själv och få ökat förtroende för samhälleliga institutioner. Detta antas kunna ske genom att:

1. **Investering:** Investeringen signalerar att samhället satsar på ett visst område, vilket antas få till effekt att de boende och verksamma i området uppfattar sig som prioriterade och deras förtroende för samhällets institutioner ökar. Hypotesen är att ju sämre utgångsläge ett område har (lågt socialt kapital/hög ohälsa) desto viktigare är det att förse det med tunnelbana.
2. **Funktionalitet:** Tunnelbanetraffiken framstår som ”trygg, välfungerande och pålitlig”, vilket också antas öka förtroende för samhällets institutioner. Hypotesen ovan tillämpas även här.
3. **Överbryggande möten:** Tunnelbanetågen som rum, stationerna och miljöerna i anslutning till stationerna antas rätt utformade kunna öppna nya möjligheter att skapa och utveckla relationer. Hypotesen är här att om de platser som förbinds med tunnelbanan har stora inbördes olikheter, kan investeringen i större utsträckning antas bidra till att skapa överbryggande socialt kapital.

Samtidigt lyfter man också fram ekonomisk tillväxt och **arbetsmarknadseffekter** till följd av bättre tillgänglighet som en fjärde parameter. De tunnelbanesträckningar som ingick i Stockholmsförhandlingen analyseras därefter utifrån dessa fyra aspekter. Statistik har samlats för de olika områden som berörs av eventuella nya tunnelbanesträckningar och utöver resonemang kring de olika aspekterna görs grova bedömningar av förväntade effekter i termer av negativa(-), neutrala(+/-), positiva (+) och mycket positiva (++) , se sammanfattande tabell nedan.

	Förlängning Kungsträdg- Nacka	Avgrening Gullmarsplan - Hagsätra	Förlängning Akalla- Barkarby	Avgrening Odenplan- Solna
Investeringen (länkande socialt kapital)	-	+/-	+	-
Funktionalitet (länkande socialt kapital)	+/-	+/-	++	+/-
Mötesplats (överbryggande socialt kapital)	-	+/-	++	+/-
Arbetsmarknads- effekter	+	+	+	+

Tabell som visar de samlade resultaten från analysen av socialt kapital i Stockholmsförhandlingen (*Tunnelbana som investering i socialt kapital*, s 21)

¹⁵ I Stockholmsförhandlingens rapport används termen ”länkande” för att beskriva socialt kapital mellan invånare och institution. Termen har dock introducerats av Szreter & Woolcock (2004) för ”vertikala band mellan människor på skilda nivåer i formella konstellationer eller makthierarkier” (Emmelin & Eriksson).

Denna uppställning bär stora likheter med det underlag som exempelvis Helsingborgs kommun lämnat till förhandlingen, se nedan.

En infrastrukturåtgärd kan påverka det sociala kapitalet på tre sätt:
Investering – investeringen sänder ut signaler om att området är viktigt och prioriterat.
Funktionalitet – investeringen skapar med följdinsatser pålitlighet och trygghet.
Överbryggande – investeringen ger upphov till mötesplatser som främjar sociala möten.

Investering	Funktionalitet	Överbryggande
+++++	+++++	++++

Utdrag ur Helsingborgs redovisning av social nytta

I materialet märks därtill också särskilt **Tranås kommun** som närmast sig en kvantitativ ansats av den sociala nyttan, uttryckt i kronor. Man har gjort en jämförelse mellan Tranås som i dagsläget tillhör en egen FA-region med Alingsås som man menar speglar den situation som skulle uppkomma om Tranås anslöts till höghastighetsjärnvägen. Därefter applicerat Alingsås arbetsmarknad på Tranås inklusive förväntade tillkommande invånare och beräknas differensen. Resultatet blir att den samlade hushållsekonomi under en tioårs period skulle förbättras med 6,5 miljarder (i dagens penningvärde) om Tranås arbetsmarknad fick samma struktur som Alingsås.

Identifierade nyttor

Sammantaget är de sociala nyttoredovisningarna svåra att se som skarpa förhandlingsunderlag, därtill är de sociala effekter som beskrivs för allmänt hållna. Detta förstärks av att det ibland är svårt att utläsa i relation till vilken åtgärd, som olika effekter antas uppstå. Många av de effekter som omnämns relaterar även utanför storstadsområdena till stadsutveckling och kollektivtrafik. I vilken utsträckning som dessa nyttor är avhängiga investeringar i höghastighetståg förblir i många fall oklart.

En genomgång av alla sociala nyttoredovisningar har resulterat i en lista på alla **positiva** effekter/nyttor som de diskuterade investeringarna skulle kunna tänkas resultera i. Investeringarna omfattar då allt från höghastighetståg, bostadsbebyggelse, regional- och lokal kollektivtrafik, cykelvägar till motorvägprojektet Östlig förbindelse.

Några effekter nämns bara av en enstaka intressent medan andra är mer frekventa. Flera effekter rör sig dock kring några återkommande teman som redovisas i sammanställningen nedan. Av dessa

teman är **tillgänglighet** det som flest intressenter berör. Därefter är det många som diskuterar kring **möten, stadsbyggnad, kopplingar, psykologiska effekter och jämlikhet**. Övriga effekter i materialet är folkhälsa, bättre ekonomi och tillgänglighetsanpassning.

Nedan redovisas de olika teman som har identifierats i materialet och under dessa samlas de olika effekter som antagits tillhöra respektive tema. Detta är förstås *ett* av flera möjliga sätt att sortera materialet. De olika teman som beskrivs nedan går på olika sätt in i varandra. Avsikten har varit att ge en snabb överblick av hela materialet.

”Rörlighet är en god grund för social hållbarhet och för Hallands del handlar det om att ge hallänningarna bättre möjligheter till framförallt utbildning och arbete men även att nyttja samhällets funktioner i stort, till exempel sjukvård och nöjen.”

Region Halland, sid 16

”En ökad tillgänglighet till kollektivtrafik bidrar till att invånarna rör sig över en större geografisk yta vilket skapar mereffekter för individens identitet och hälsotillstånd. Höghastighetståget frigör utrymme på stambanan för regionala resor. Det bidrar till att kollektivtrafiken blir lika konkurrenskraftig som bilen för ett mer jämställt resande mellan könen. Kvinnor och män gynnas lika mycket av satsningen. Den leder till ett mer jämställt samhälle då alternativen till att åka kollektivtrafik förbättras.” Lunds kommun, sid 17

”Omkring 2 500 årliga genomsnittliga arbetstillfällen förväntas tillkomma i Sörmland vilket motsvarar en expansion av den regionala arbetsmarknaden med omkring två procent. God planering ger förutsättningar för att den potentiella tillväxt som presenteras i studien förstärks och att utvecklingen därmed blir än bättre, vilket också stärker den sociala sammanhållningen på längre sikt när arbetslösheten minskar.” Landstinget Sörmland, sid 5

Sociala effekter av ökad tillgänglighet

Några intressenter är inne på att rörlighet i sig är en social nytta. En knapp tredjedel diskuterar bättre tillgänglighet som en väg till främst jobb och utbildning. Av dessa lyfter några att jobb i sin tur kan vara ett sätt att ta sig bort från utanförskap och arbetslöshet och resonerar kring att detta också kan leda till större inklusion i samhället liksom till ökad tillit. Några menar att effekten kommer att bli särskilt märkbar för kvinnor medan andra menar att män och kvinnor får samma nyttor. I enstaka fall antyds att män kan komma att dra större nyttor av satsningarna på pendling.

I huvudsak diskuteras möjligheten att pendla till jobb men två intressenter ser också möjligheten till nya jobb lokalt. Tillgänglighet till jobb och skola står i fokus men några nämner även tillgänglighet till servicefunktioner, fritidsaktiviteter och vänner som värdefulla effekter. Möjligheten att i större utsträckning välja bostad finns också med.

En intressent påpekar att den förbättrade tillgängligheten kan underlätta myndighetssamarbete i en större geografi.

Social nytta genom fler möten

Möten beskrivs frekvent som viktigt för en positiv samhällsutveckling. Mötena är tänkta att ske i trafiken, på stationer och hållplatser samt i de nya urbana miljöer och stråk som diskuteras. De flesta lyfter fram möten som social nytta i sig och några enstaka diskuterar påverkan på sociala normer som den egentliga effekten.

”En höghastighetsjärnväg kommer rimligen innebära att män kommer att minska sin bilanvändning till förmån för tåg- och kollektivtrafik. För familjer med en bil torde detta innebära att kvinnors transportmöjligheter kan öka då de får ökad tillgång till familjens bil.”
Jönköpings kommun, sid 31

”Ännu viktigare är därför att se kollektivtrafiken som ett socialt rum, en utmärkt mötesplats där man träffar de man vanligtvis inte umgås med, och som i sin förlängning ger förståelse för att andra förhållanden än de egna existerar – en typisk plats för så kallad bridging där insikter och tolerans kan odlas.” Malmö Stad, sid 26

”Genom utveckling av stråk, ett kontinuerligt gatunät och en blandning av funktioner, bedöms rörelsefriheten och utbudet även öka på lokal nivå. Utformningen av höghastighetsjärnvägen, i tunnel eller bro, påverkar hur väl detta kan hanteras. En tunneldragning av järnvägen medger en tätare och mer funktionsblandad stad, med större social nytta.”
Linköpings kommun, sid 16

”I kommunens ramprogram för Södra Munksjön fastslås att området ska präglas av kreativitet, öppenhet och tolerans. Varierande lägenhetsstorlekar och blandade upplåtelseformer ska bidra till att uppnå en social hållbarhet. Inom omvandlingsområdet ska bostäderna utgöras av hälften hyres-rätter och bostadsrätter. Varierade boende- och upplåtelseformer är ett viktigt verktyg för att motverka segregation.”
Jönköpings kommun, sid 29

”Inte alla har möjlighet att förflytta sig i bil och av miljö- och träningskäl är det dessutom önskvärt att fler väljer kollektivtrafiken. God tillgänglighet med kollektivtrafik har många fördelar men är inte minst en rättvisefråga som öppnar upp för fler valmöjligheter.”
Region Halland sid 16

Socialt hållbar stadsbyggnad

Staden och stadsliv framhålls som kvaliteter av många samtidigt som man i viss utsträckning hänvisar till kommande planering för att säkra socialt goda miljöer. De kvaliteter man håller fram är funktionsblandade städer, täthet och mer befolkade stadsrum som får människor att känna sig trygga. Några lyfter också fram parkytor som komplement till stadens puls.

Hyresrätter och krav på blandade upplåtelseformer framhävs återkommande som verktyg för att den nya bebyggelsen ska bli socialt blandad. Några menar att ökat bostadsbyggande kommer att generera flyttkedjor som ger upphov till exempelvis jämnare åldersstrukturer.

Bättre kopplingar ger social nytta

Många intressenter framhåller på olika sätt kopplingar som sociala nyttor. Det handlar både om att ny infrastruktur/trafikering förbinder olika platser och att stadens delar fysiskt kopplas samman med stadsbyggnadselement. Mentala kopplingar mellan stadens delar finns också med i diskussionen och flera intressenter lägger särskild betydelse vid att platser som präglas av olika socioekonomisk status knyts samman.

Positiva psykologiska effekter

Utöver de mentala kopplingar som nämndes ovan finns resonemang om andra psykologiska effekter: Några intressenter beskriver hur satsningar, som exempelvis en ny station, kan ge upphov till ”wow”-effekter som både lockar besökare och ger boende samt verksamma i området något positivt att identifiera sig med och vara stolta över. Somliga menar därtill att bättre trafikering och bra stationer signalerar förtroende för samhället och ökar tilliten. Andra är inne på att om kommunen framstår som framgångsrik så upplever även medborgarna att man är en del av samma positiva spiral. Ytterligare ett fåtal antar att höghastighetståg för medborgarna i den egna regionen psykologiskt närmare Stockholmsregionen och dess arbetsmarknad.

”Förmodligen kommer förbättringarna att märkas mest för de grupper i samhället som inte har tillgång till egen bil och för kvinnor, som använder kollektiva färdmedel vid pendling i högre grad än män. På så sätt kan banorna antas förbättra jämlikheten.”
Trosa kommun, sid 23

”Att kunna röra sig i samhället är avgörande för hur väl vi ska kunna tillgodogöra oss utbudet av arbete, utbildning service, fritidsaktiviteter med mera. Bristande möjligheter att röra sig blir omvänt en begränsning av människors frihet och framgång.” Tranås kommun, sid 15

”Höghastighetsjärnvägen antas ge positiv effekt för den mentala bilden av Linköping. Linköping blir en del av den moderna järnvägskartan och staden blir tydligt kopplad till storstadsregionerna. Höghastighetsjärnvägen kan också bidra till ytterligare framåtanda och en positiv inställning till fortsatt utveckling av staden och regionen.” Linköpings kommun, sid 17

”Med Europaspåret kommer Skånes arbetsmarknad utifrån ett jämställdhetsperspektiv starkt gynnas genom den tidseffektivisering som blir över Öresund.” Landskrona kommun, bilaga från WSP sid 11

”Utifrån dagens förhållanden kan det vidare antas att den förbättrade kollektivtrafiken i synnerhet förbättrar kvinnors möjlighet att finna jobb. Detta är dock ett typexempel på när tillgänglighetsåtgärder måste kompletteras med andra åtgärder för att ge effekt.” Nätverket Höghastighetsbanan, sid 35

Sociala onyttor

Sociala onyttor förekommer som tidigare nämnts i mycket ringa omfattning, varför samtliga refereras. Nätverket Höghastighetsbanan tar upp *markintrång, hälsoeffekter till följd av buller från höghastighetståg, barriäreffekter som påverkar etablerade rörelsemönster och förändrad landskapsbild*. Linköpings kommun berör också några av dessa effekter som tänkbara om man inte får stationen tunnelförlagd.

Ökad jämställdhet & jämlikhet

Utöver att satsningar på järnväg och kollektivtrafik kan leda till en vidgad arbetsmarknad så lyfter flera intressenter fram att kollektivtrafiken är billigare och därmed mer rättvis i det att fler kan få tillgång till effekterna av dessa satsningar. Cykel lyfts också fram av några på samma grunder.

Därutöver menar några intressenter att större sociala nyttor skapas om socioekonomiskt svaga får tillgång till nya resmöjligheter jämfört med befolkningsgrupper som redan är välbeställda. I samma anda diskuteras kvinnors svagare ekonomiska ställning och hur de därför kan tänkas vara extra gynnade av satsningar som inte kräver tillgång till bil för att man ska få glädje av dem.

Övriga effekter

Några intressenter lyfter förväntade **folkhälsoeffekter** till följd av det minskade bilåkande man hoppas blir resultatet av investeringar i järnväg och kollektivtrafik. En intressent har dragit slutsatsen att tillgång till fler sportaktiviteter i regionen kan få effekter i form av ökad folkhälsa.

Några talar om **ekonomiska effekter** för framförallt enskilda hushåll. Bland annat nämns att ökad tillväxt kan ge ökat skatteutrymme för sociala satsningar, att hushållens ekonomi kan komma att stärkas generellt och att flera stadsdelar kan få höjda fastighetsvärden.

Några enstaka påpekar att nya stationer och bebyggelse ger tillfälle till **bättre tillgänglighetsanpassning**.

Jönköpings kommun befarar också att man kan drabbas av negativa storstadsfenomen som man hittills varit förskonade från *”Ett förverkligande av nya höghastighetsbanor skulle innebära att Jönköping blir Sveriges näst största järnvägsknut efter Stockholm. Som ett nav i tåg-systemet kan Jönköping då bli en knutpunkt för verksamheter och element som utmanar den sociala hållbarheten”* (sid 29) och påpekar att stationsmiljöer kan upplevas som otrygga och vara platser för kriminalitet. Likaså lyfter Jönköping den problematik som kan uppstå till följd av att de nya bostadsområden som avses bygga blir exklusiva och ger upphov till boendesegregation.

Ulricehamns kommun (sid 14-15) för in reflektioner i materialet om vilka som gynnas av höghastighetstågen: *”Om kollektivtrafiken bara byggs ut i viss mån, uteblir möjligheterna för Ulricehamns kommuninvånare att ta sig till mötesplatser och då uteblir också den sociala nyttoeffekten och järnvägen kan då istället bidra till ökad segregation. Ofta är det arbetskraft med flexibla arbetsuppgifter och hög utbildning som har goda förutsättningar att nyttja den förbättrade tillgänglighet som höghastighetståg innebär.”*

Tranås kommun hör till de fåtal som för ett mer nyanserat resonemang om både potentiella fördelar och tänkbara baksidor: *”Tranås karaktär förändras i grunden. Tätorten kommer att växa med nya bostadsområden och förtätning vilket påverkar stadsbild och grönstruktur. Detta är inte självklart något som alla ser som positivt och det kommer hur som helst att ställa nya, större, krav på hushållningen av mark och andra resurser. Den markant förbättrade regionala tillgängligheten kommer att konkurrensutsätta Tranås som boendeort, etableringsort och serviceort. När orter som Linköping och Jönköping kan nås på 15 minuter finns givetvis en risk att Tranås roll som destination för handel och service minskar till förmån för någon av de större orterna. För de boende i tätorten kan det upplevas positivt, men för omlandet kan effekten väga över mot det negativa.”* (sid 61).

Den ökande konkurrens som satsningarna kan föra med sig diskuteras också av Södertälje kommun *”För de invånare i Södertälje som idag är arbetslösa medför förbättrade pendlingsmöjligheter ökad tillgång till arbetsplatser som är av stor social nytta kopplat till minskad arbetslöshet och ökad integration. Men en ökad konkurrens om arbetstillfällena i Södertälje kan också medföra att de som idag står längst ifrån arbetsmarknaden får ännu svårare i konkurrensen om arbeten i Södertälje. Det kan resultera i att arbetslösheten bland Södertäljebor inte sjunker i samma takt som är normalt vid motsvarande restidsförkortningar.”* (sid 16).

Nyköping tar i sin tur upp risken för utflyttning: *”En risk är dock att pendlingen ökar under en tid till orter som har en större arbetsmarknad, men att den på lång sikt minskar då vardagsresandet blir en påfrestning, framförallt i familjer med barn. Familjen ställs då inför beslutet att arbeta i Nyköping, eller flytta till den ort där arbetet finns, varpå Nyköping riskerar att förlora invånare.”* (sid 28). Därtill nämner man också likt Nätverket tänkbara barriäreffekter.

Sammanfattande diskussion

Den samlade bilden av de sociala nyttoredovisningarna ger intryck av att de som arbetat med nyttoberäkningarna inte har prioriterat de sociala beräkningarna. I flertalet fall är det svårt att tro att uppgiftslämnarna själva håller för troligt att de uppgifter man lämnat ifrån sig avseende sociala faktorer ska kunna få någon reell betydelse för förhandlingens utgång, det vill säga uppgörelser om sträckningsalternativ, finansiella uppgörelser och motprestationer.

Förklaringarna kan vara flera och exempelvis handla om taktiska avväganden, bristande kompetens och begränsade tidsramar. Sverigeförhandlingen kan också ha bidragit till detta genom formuleringar om att man är medveten om att alla inte har möjlighet att bidra med kvantitativt material (se bilaga 2), varigenom man tonat ned frågans betydelse.

Därtill kan man reflektera över hur förhandlingssituationen i sig påverkat resultatet. Det är uppenbart att några kommuner och regioner kommer att få fördelar av förhandlingen medan andra får en relativt sett försämrad position. Det innebär att kommuner och regioner har starka intressen i att framställa den egna administrativa enheten i god dager och utmåla positiva effekter av sträckningsval som blir gynnsamma. Den närmast totala dominansen av positiva beskrivningar kan kanske ses som ett utslag av detta liksom frånvaron av diskussion om konflikter. Skulle man ta den sociala analysen på allvar är det troligt att det skulle leda till mer svårmanövrerade argumentationskedjor eftersom det är tveksamt om alla medborgare i en viss kommun eller region verkligen gynnas av höghastighetståg.

Höghastighetsbanor får troligen omstrukturerande effekter på svenskt arbetsliv och på befolkningens fördelning över landet. Detta i kombination med investeringens betydande omfattning borde rimligen föranleda krav på noggranna konsekvensanalyser. Samtidigt är det inte den uppgiften som tilldelats intressenterna. Kommuner och regioner har i första hand haft att svara på i vilken utsträckning som investeringen antas ge upphov till sociala värden och då företrädesvis ekonomiska.

Nyttoredovisningarnas uppdelning i olika nyttor (bostadsnytta, restidvinster, arbetsmarknadsnytta, miljönytta, näringslivsnytta, social nytta och övriga nyttor) innebär dessutom att sociala konsekvenser frikopplas från exempelvis arbets- och bostadsmarknad. Flera intressenter refererar dock till dessa andra nyttor när man försöker fånga sociala effekter och troligen är det så man bör arbeta vidare med frågan framöver; inte genom att avskilja det sociala utan genom att sträva efter att se alla kända effekter ur ett socialt perspektiv.

Detta synsätt stöds av Jones & Lucas (2012) som påpekar att en och samma effekt kan få både sociala, ekonomiska och ekologiska konsekvenser. Geurs et al (2009) pekar också på behovet av att skilja effekter från konsekvenser. Samma effekt kan slå olika hårt mot exempelvis olika individer. För den som har tillgång till bil får en indragen buss kanske inte lika stora konsekvenser som för den som är utan.

Att kompetens på området i stor utsträckning saknas är också tydligt. Inte heller de konsulter som anlåtats har presterat övertygande arbeten. Materialet dels är ganska heterogent och dels i stora delar en upprepning av allmänt vedertagna uppfattningar om hållbart stadsbyggande¹⁶. Detta speglar att vi i Sverige inte har någon utvecklad tradition av att beskriva effekterna av infrastruktur i sociala termer. Stora delar av den nationella transportplaneringen utgår istället från en instrumentell syn på ökad tillgänglighet som samhällsnytta.

¹⁶ Den föreställning om en socialt hållbar stad som går igen i intressenternas redogörelser är tät och funktionsblandad med stadsdelar som rumsligt hänger och med mycket folk i rörelse och gott om möteplatser. Transportsystemet bygger i större utsträckning på kollektivtrafik, cykel och gång. Järnvägstrafiken stärker sin ställning på bekostnad på biltrafiken.

De förtjänar också att uppmärksammas att de samhällen och det sociala liv som skildras i nyttoberäkningarna i princip är dagens Sverige. Ändå är investeringen i höghastighet ett mycket långsiktigt projekt som behöver passa in i ett framtida samhälle. Med den kunskap vi har om både klimatomställningen och de stora sociala orättvisorna som råder globalt vet vi att vår livsföring behöver förändras. Detta slår inte igenom i nyttoredovisningarna på annat sätt än genom att kollektivtrafik förespråkas som alternativ till bil.

I huvudsak för intressenterna allmänna resonemang kring tänkbara sociala konsekvenser och har inte närmat sig frågan utifrån någon särskild metod eller teoretisk utgångspunkt. De få kommuner som försökt göra kvantitativa bedömningar har använt sig av icke-definierade skalor.

Social konsekvensanalys

De kommuner som använt sig av social konsekvensanalys (SKA) som metod, har fört kvalitativa resonemang utifrån de aspekter som man valt för respektive SKA. Valet av aspekter kommenteras inte och har förmodligen inte särskilt anpassats för uppgiften. SKA som systematiskt verktyg för regional och nationell transportplanering har också hittills prövats i mycket begränsad omfattning. Det betyder att det inte finns någon etablerad praxis för intressenterna att falla tillbaka på, även om flera kommuner numera använder SKA som verktyg i den kommunala planeringen. SKA är i huvudsak en metod för att uppmärksamma sociala aspekter av ett projekt, identifiera sociala frågeställningar och en process för bred dialog om desamma. Metoden lämpar sig primärt för diskussion om konsekvenser av olika alternativa lösningar men kanske inte för att särskilt identifiera de ekonomiska värden som Sverigeförhandlingen intresserar sig för utöver samhällsnytta.

Maslows behovstrappa

Sweco har hänvisat till den behovstrappa som utgår från Maslow. Denna beskrivs i litteraturen oftast som olika behov som är hieratiskt ordnade – fysiska behov, trygghetsbehov, gemenskapsbehov, behov av uppskattning och till sist behov av självförverkligande. Modellen antyder att människor prioriterar behov i en viss ordning. Björn Nilsson, universitetslektor i socialpsykologi menar dock att *”Maslows behovstrappa är egentligen inte en teori, möjligen en modell, som har mycket litet empiriskt stöd, och som inte är tillräckligt specificerad för att kunna prövas empiriskt (det är en viktig anledning till att någon mer omfattande prövning inte har gjorts). (...) Dessutom är det inte klarlagt om det finns andra behov (fler eller färre), till exempel behovet av kontroll och förutsägbarhet i tillvaron. Ytterligare kritik, som man kan rikta mot idén om en behovstrappa, är att den är så generell att den i grunden inte tar hänsyn till de olikheter som finns mellan människor eller mellan kulturer när det gäller behov.”*¹⁷ Analyser av sociala konsekvenser som utgår från behovstrappan är alltså vetenskapligt tveksamma i sig och i synnerhet om de appliceras på administrativa enheter som kommuner, som i sig inte har några behov. Styrkan är snarare att man vilar på tankegods som delas av många.

Spatial Mismatch

I det material som Kopsch och Wilhelmsson tagit fram till Nacka kommun refereras till teorin om Spatial Mismatch. Varefter Kopsch och Wilhelmsson avfärdar att det skulle kunna finnas skäl att diskutera Spatial Mismatch utifrån situationen i Nacka kommun. Möjligen skulle man dock ändå kunna tala i dessa termer när det rör mycket välbärgade stadsdelar som ligger relativt svårtillgängligt

¹⁷ Ur Forskning & Framsteg nr 3, 2014

med kollektivtrafik. Effekten kan bli att företag får svårt att rekrytera till mindre välbetalda jobb, på grund av att arbetskraften i dessa fall bor i andra stadsdelar som ligger långt bort.

Olikheter i socioekonomiskt index

Flera intressenter har undersökt socioekonomisk status för områden som kan vara aktuella för kollektivtrafiksatsningar. Detta är relevant eftersom det ger en grund för analys av fördelningseffekter, det vill säga vilka geografier som tenderar att vinna på en investering.

En svårighet med att utgå från i socioekonomisk statistik är dock att sambandet mellan tillgänglighet och socioekonomisk utsatthet inte kan tas för givet. Mycket forskning tyder visserligen på att låg tillgänglighet är en riskfaktor för utanförskap (Stanley et al) men det är inte detsamma som att alla områden men låg socioekonomisk profil har dålig tillgänglighet.

Därtill kommer en problematik kring hur effekterna av olika satsningar avgränsas. Återvänder vi till det tidigare exemplet från Stockholms läns landsting (sid 20) så ser vi att man har argumenterat för en förlängning av tunnelbanan från Hagsätra till Älvsjö genom att hävda att det skulle gynna Hagsätra att få tillgång till specifikt Älvsjö. Som motargument kan man anföra att det redan i dag finns täta bussförbindelser mellan stadsdelarna, liksom möjligheter att på annat sätt röra sig den korta sträckan mellan stationerna. Effekterna kommer snarare av att man får tillgång till pendeltågssystemet och med det enklare tillgång till nya målpunkter; inte att Älvsjö i sig skulle bli en så betydelsefull målpunkt. Detta problem med att studera en begränsad sträcka i stället för att se till systemeffekterna är genomgående i SLL:s analys och även i det arbete som Stockholmsförhandlingen genomförde. Därtill kommer tilltron till de möteseffekter som troligen är mycket marginella, se fördjupad diskussion i kommande kapitel.

Förbättrad hushållsekonomi

Tranås kommun har räknat på förändringar i kommunmedborgarnas hushållsekonomi om man i framtiden skulle ingå i en större funktionell arbetsmarknadsregion. Jämförelse bygger på statistik från Alingsås. Detta är det mest långtgående försöket att klä ”social nytta” i ekonomiska termer. För att ta det ett steg längre hade kommunen kunnat gå vidare och kalkylera vad det uträknade beloppet skulle kunna generera till den kommunala budgeten efter utjämnande skatter. På så sätt skulle kommunen kunna bedöma vad denna effekt är ”värd” i kommunala budgettermer och ha det som *en* utgångspunkt för att diskutera om lämplig medfinansieringsnivå. Exemplet illustrerar hur sociala frågor och ekonomiska frågor generellt får anses vara nära kopplade till varandra. Ibland används termen ”embeddedness” för att beskriva de sociala värden som ligger inbäddade i ekonomi av olika slag (Granovetter 1985).

KAPITEL 3 FÖRDJUPAD ANALYS & DISKUSSION KRING UTVALDA ASPEKTER

Detta kapitel avser att fördjupa analysen och diskussionen om de sociala nyttoeredovisningarna i relation till forskning på området genom att fokusera på sociala konsekvenser av tillgänglighet och möten samt effekter på jämställdhet och rättvisa.

Redovisningarna av social nytta rör sig generellt på en allmänt hållen nivå. De sociala konsekvenser som lyfts är sällan välunderbyggda eller kan sägas ha stöd i vetenskaplig forskning. Det hindrar dock inte att det i intressenternas beskrivningar finns ingångar till intressanta diskussioner om vad transportinvesteringar egentligen kan innebära för såväl samhällsutvecklingen i stort som för enskilda grupp och individer. I följande avsnitt är avsikten att fånga upp och nyansera diskussionen om några av de tänkbara kopplingar mellan infrastrukturinvesteringar och sociala faktorer som intressenterna återkommit till. Som stöd för diskussionen har olika underlag om höghastighetsjärnvägen använts liksom vetenskaplig litteratur på området. Rent allmänt kan sägas att frågeställningarna är komplexa och att svaren därav sällan är givna eller otvetydiga. Dessutom gränsar det sociala perspektivet till frågan om vad som är ett gott samhälle och ett bra liv, vilket gör att vi i diskussionen rör oss bland normer och värderingar.

Fokus ligger på konsekvenser av infrastrukturinvesteringar och förändrad trafikering. För sociala effekter av bostadsbyggande och annan stadsutveckling hänvisas därför till skriften ”Socioekologisk stadsutveckling” av Tunström et al (2015) för en introduktion till ämnet med hänvisningar för vidare läsning. För den som särskilt vill dyka i frågan om socialt kapital och städers utformning rekommenderas varmt Emmelin & Erikssons ”Kan socialt kapital ’byggas in’ i våra bostadsområden och därmed förbättra invånarnas upplevda och mentala hälsa?” (2012).

Sociala följder av förändrad tillgänglighet

Tillgänglighet är den sociala nyttighet som flest intressenter beskriver i nyttoberäkningarna. Tillförsikten är betydande inför de förbättringar en utbyggd infrastruktur skulle kunna medföra. Att tillgänglighet är av stor betydelse för våra liv är också väldokumenterat; den globaliserade värld vi lever i är delvis ett resultat av utbyggd infrastruktur. Jones & Lucas (2012) menar exempelvis att tillgänglighet har inflytande över vår livskvalité och vårt välmående i olika avseenden.

Men vi kan därtill konstatera att den nämnda tillförsikten, utöver att tala för investeringsmedel och förstärkt regional position, också stämmer väl med den allmänna synen på rörlighet som något positivt. Exempelvis skriver Bertil Vilhelmson om hur rörlighet gärna förknippas med ”vidgade handlingsmöjligheter, förändring, modernitet, uppbrott och framåtblickande” (2002, sid 25) och Scott A Cohen & Stefan Gössling (2015) menar att i synnerhet långväga affärsresande i det närmaste är glamoriserat i vår kultur, det vill säga utmålats som något åtråvärt och idealiserat. Baksidorna med resandet får sällan plats i planeringsdokumenten eller i den allmänna debatten.

Ser man till vad som ingår i förhandlingen så påverkas tillgängligheten av höghastighetståg, snabb regionalstågstrafik mellan större städer och regionala/lokala storstadssatsningar. Därutöver

tillkommer tillgänglighetsförbättringar genom att städerna förtätas med fler målpunkter inom kortare avstånd. De konsekvenser som kanske är svårast att prognosticera är de som uppstår till följd av höghastighetstågen. Dessa och de snabba regionalstågen banar väg för regionförstoring i helt ny skala. PwC har på uppdrag av förhandlingen undersökt kommersiella förutsättningar för höghastighetståg och bland annat försökt prognosticera marknaden för framtida direktavgångar mellan Stockholm-Göteborg och Stockholm-Malmö. Deras bedömning är att de nya sträckningarna leder till "helt nya resmönster som är svåra att jämföra med dagens" (2015, sid 50). Frågan är hur dessa nya resmönster kan tänkas se ut och hur omfattande förändringar som kan väntas?

Regionförstoringen och den nya regionalpolitik som fick extra skjuts av inträdet i EU, har drivits på av bland annat näringslivets omstrukturering, efterfrågan på arbetskraft och ökade specialisering (Anderson et al 2008). Investeringar i infrastruktur och utvidgad trafikering har underlättat omställningen. Troligtvis är restiderna på höghastighetsjärnvägen tillräckligt korta för att påverka hur företag och andra organisationer lokaliserar sin verksamhet. I de Sampers/Samkalk-analyser¹⁸ (effekter på konsumtöverskottet) som Trafikverket genomfört, hamnar de största nyttorna i framför allt Stockholm men även i övriga storstäder. Det överensstämmer med konsultföretaget WSP:s utsaga om att effekterna av höghastighetståg "sannolikt kommer att bli mer koncentrerade till kommuner som redan i utgångsläget har en relativt god tillgänglighet.". ¹⁹

Ekonomiskt finns det stora värden att hämta i skalfördelar och i att ha tillgång till mer specialiserad arbetskraft. Socialt är effekterna i ett makroperspektiv inte nödvändigt positiva. Monzón et al (2010) har granskat tänkbara sociala konsekvenser av höghastighet i Spanien och skriver apropå konflikten mellan tillväxt och socialt lika möjligheter att "If the only objective was the maximization of economic growth, the best solution would attempt to concentrate the economic activity in several strong regional centres and interconnect them with a high quality transport network. However, this strategy would have a negative impact on equity, as it would lead to more polarized spatial development patterns (EC, 1999): richer regions would gain more and lagging regions would result in a comparative worse situation". De städer som får snabb uppkoppling kan förväntas positionera sig framför de som blir utan, samtidigt som något av den storregionala attraktivitet kan gå förlorad när i synnerhet Stockholm kommer närmare. Nuvarande polarisering mellan stad och land förstärks rimligen ytterligare, liksom den demografiska tyngdpunkten i södra Sverige. Norra delarna av landet hamnar ännu längre bort när övriga delar får nya snabbkopplingar.

Ur individens perspektiv kan detta om man befinner sig i rätt delar av landet ge möjlighet till fler jobb- och boendalternativ. I synnerhet kan detta vara intressant för den som vill göra karriär eller komma in på arbetsmarknaden. Trosa kommun skriver: "Höghastighetsbanornas täta trafik med kortare restider ökar människors möjligheter att välja boendeort och arbetsplats. Samtidigt får företag i orter utmed banan ökade möjligheter att klara sin kunskapsförsörjning. Bättre matchning mellan individ, bostad och arbete ta ger den enskilde möjligheter till ett rikare liv och förbättrad löneutveckling." (Sid 23).

Men personer kan också komma att uppleva att jobb försvinner till annan större ort. Ett företag som i dagsläget har regionkontor i Linköping kanske i framtiden nöjer sig med huvudkontoret i Stockholm för som Bertil Vilhelmson (2002) har påpekat: "Rörlighetens avgörande betydelse för individens

¹⁸ Trafikverket, Granskning av regionalekonomiska analyser av investering i banor för höghastighetståg TRV 2014/12802

¹⁹ WSP (2015) Regionalekonomiska analyser av Sverigebygget, WSP Analys & Strategi, 2015-05-06

handlingsmöjligheter har emellertid många komplikationer. En är geografisk och handlar om rörlighetens långsiktiga återverkningar på lokaliseringen av omgivningens resurser. När allt fler människor kan resa allt längre bort får det efter hand kollektiva och omgivningsstrukturella konsekvenser. Konsekvenserna accentueras i ett samhälle som organisatorisk kännetecknas av verksamhetskoncentration och stordriftsfördelar. Sjukhus, skolor, arbetsplatser och butiker (dvs platsbundna omgivningsresurser) tenderar över tiden att koncentreras till allt större, men färre, enheter och följaktligen till allt färre platser.(...) De fysiska avstånden mellan människorna och deras omgivningsresurser ökar därmed kontinuerligt - såvida inte människorna flyttar efter. Alternativet till att flytta för att förbättra, eller ibland rentav för att bibehålla sin välfärdsnivå, är för individen att öka sin rörlighet.(...) Här finns ett komplicerat spel mellan individuell valfrihet och samhällsstrukturrellt tvång liksom starka segregeringande krafter mellan resursstarka och resurssvaga grupper handlingsutrymmen.” (sid 7).

Investeringar som främjar ökat resande kan med andra ord i förlängningen också skapa ett tvång att resa, samtidigt som det skapar nya möjligheter. Men vare sig man väljer att pendla längre sträckor av fri vilja eller för att man upplever att det inte finns några alternativ, så är det oftast förknippat med uppoffringar.

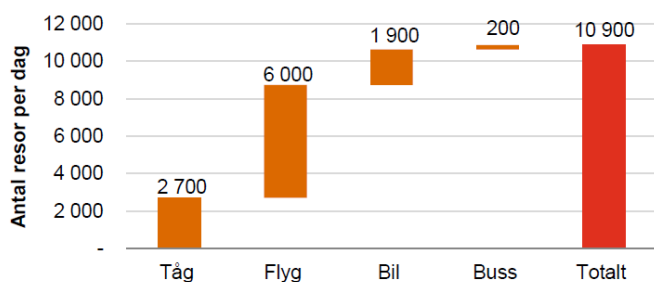
En uppoffring är ekonomisk och av den anledningen så riktar sig höghastighetstågen främst till personer i yrken med relativt höga inkomster. Biljettpriser är en faktor som styr tillgängligheten utöver infrastruktur och faktiskt trafikutbud.

Andra baksidor är att långväga pendling tar mycket tid i anspråk och av många upplevs som både stressigt och tröttsamt. Om detta har Christina Scholten och Sandra Jönsson berättat i boken ”Påbjuden valfrihet? Om långpendlares och arbetsgivarens förhållningssätt till regionförstoringens effekter” som bygger på intervjuer. Slutsatsen är att ett liv som långpendlare bland annat kan innebära att man är hemifrån mycket, att livet måste planeras noga, att mycket ledig tid går åt till återhämtning och att man går miste om sociala aktiviteter. Har man barn finns man inte till hands om dagis ringer och vill att man ska komma. Drabbas man av migrän eller annan sjukdom är det långt hem till sängen osv.

Samtidigt ger förstås de investeringar som diskuteras direkta positiva effekter för de som redan arbetspendlar. Kortare restider och pålitligare tågförbindelser minskar behovet av breda tidsmarginaler och ökad pålitlighet minskar stressen över att inte hinna fram i tid.

Likaledes är möjligheten till ökad rörlighet intressant utifrån att inte minst digitaliseringen bidragit till att våra sociala nätverk har en allt mer vidgad geografi. Lättheten att kommunicera digitalt medför att vi både kan etablera och upprätthålla sociala kontakter över stora avstånd. Samtidigt skapar det efterfrågan på att också träffas på riktigt. Därtill bidrar migration av olika slag till att våra sociala nätverk byggs upp av noder på stora avstånd. Höghastighetståg med kopplingar till ett europeiskt nät kan vara ett verktyg för människor att träffa personer med vilka man har betydelsefulla relationer.

Färmedelsdistribution STO-Malmö/Kph genomsnittlig dag 2014



Källa: Baserat på PwC analys av avgångar och belägningsgrad på tåg, flygresenärer mellan Arlanda/Bromma och Malmö samt marknadsandel för bil och buss från analyser av KTH/Järnväggruppen samt Trafikverket och avstämning med SJ och MTR

Not: Antalet passagerare representerar resenärer mellan ändstationerna och inte passagerare som stiger på eller av längs vägen.

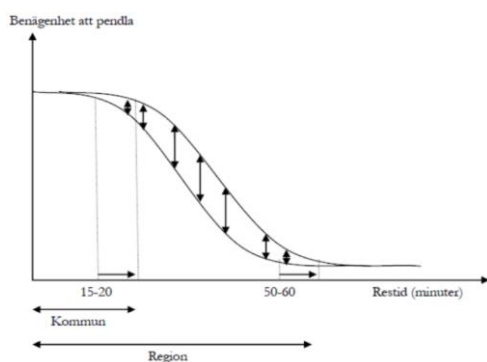
Passagerarprofil	Veckodag Off-Peak	Veckodag Peak	Helg
Privatresenärer	60%	30%	100%
Affärsresenärer	40%	70%	0-5%

Källa: Pwc, 2015. Sverigeförhandlingen, Kommersiella förutsättningar för höghastighetståg i Sverige

I centrum för diskussionen om höghastighet och nya spår är vanligtvis pendlingsresandet. Henscher et al (2014) som undersökt tänkbara effekter av höghastighetståg mellan Sydney och Melbourne i Australien kommer dock till den kanske överraskande slutsatsen att framför allt fritidsresande gynnas: “we identify economic agglomeration and social accessibility benefits for work and non-work related activity respectively. We find the former to be relatively small compared to the significant gains associated with non-work related travel activity, suggesting the greatest benefits associated with HSR, especially for those residents outside of the major metropolitan areas, will be non-work related travel activity.”

Helg- och fritidsresandet med tåg är betydligt bredare än affärsresandet och kommer på så sätt fler grupper i samhället till del. Även dagens resande mellan Stockholm-Göteborg och Stockholm-Malmö utgörs på helger och på mer udda tider, av en hög andel privatresenärer, vilket uppställningen intill illustrerar. Notera att siffrorna endast avser ändpunktsresande samt att de inkluderar samtliga transportslag.

Den största pendlingsutvecklingen sker troligen genom olika former av regionaltrafik medan ändpunktsmarknaderna primärt blir intressanta för affärsresenärer. Pendlingsbenägenheten i Sverige generellt bedöms vara som störst i intervallet 15-50 minuter²⁰, se bild nedan även om viss statistik tyder på att vi under senare år blivit beredda att resa längre (Gil Solá 2013).



Benägenhet att pendla i förhållande till restid, källa se not 20 nedan.

²⁰ Ur Trafikverket, Granskning av regionalekonomiska analyser av investering i banor för höghastighetståg TRV 2014/12802 med hänvisning till Helander 2012, TTP-projektet, Regionförbundet Östsmå, 2012-09-12.

Men att tillgång till kollektivtrafik inte automatiskt leder till jobb vittnar Norrköpings kommun om skriver ”Genom att planera för en utbyggd infrastruktur inom den egna kommunen för att förbättra kollektivtrafiken går det också att öka rörelsen från de yttre områdena till det kommande resecentrumområdet. Tex finns det många personer i Hageby som kan ta sig till resecentrum via spårvagn. I Hageby är arbetslösheten ca 48 % och många av de som bor i området är utbildade, men får inte jobb på grund av namnet och bristande språkkunskap eller otillräckligt genomförd SFI. Det krävs sålunda ett bredare perspektiv för att se den sociala kommunala nyttan.” (sid 28).

En markant social effekt av höghastighetsprojektet är också det förändrade landskap som blir följden av helt nya banor i obruten mark. Invanda vyer kommer att försvinna. Naturområden, kulturmiljöer och bostäder kommer att bli bullerutsatta. Etablerade rörelsemönster och den lokala tillgängligheten kommer på många platser att bli avskuren. Enskilda personer kommer att drabbas särskilt. På samma sätt som flera intressenter resonerar kring staden som identitetsskapande kan man också se på kulturlandskapet som bärare av minnen och ingångar till djupare förståelse av oss själva. Delar av denna problematik finns också i de tätorter som blir föremål för nya spårdragningar. Stora förändringar i stadsbilden och eventuell entrumförflyttning påverkar människor på olika sätt. Närhet till nya trafikflöden kan skapa besvär med buller och vibrationer, otrygga passager och stationsmiljöer liksom barriärer.

Mötets makt & socialt kapital

Näst efter diskussioner om sociala effekter av tillgängligheten är möten den enskilda faktor som flest intressenter diskuterar. Den effekt man framhåller är möten som ett medel för att skapa ökad sammanhållning och förstärkt socialt kapital i samhället. Ett flertal har också lånat de skrivningar som finns i Stockholmsförhandlingens rapport om socialt kapital och diskuterar mötesplatsernas effekter i termer av *överbryggande* och *länkande*²¹ kapital. Detta märks särskilt i att kollektivtrafikens fordon beskrivs som en plats för överbryggande möten som förväntas öka tilliten. Andra tänkbara mötesplatser som nämns av flera intressenter är de nya stationsmiljöer som avses tillkomma, nya hållplatser och olika platser i de urbana miljöer man vill utveckla i samband med att investeringar sker i höghastighetsspår.

Dessa möten förefaller primärt vara tänkta att äga rum mellan främlingar i urbana rum. Det väcker frågor om vad för sorts möten som egentligen försiggår i det offentliga rummet och i vad dessa möten eventuella sprängkraft består?

Det offentliga rummet och i synnerhet torget (agoran) är vi sedan länge vana att förknippa med demokrati och frihet - en plats för verkliga samtal. Men precis som Catharina Gabrielsson konstaterar i sin avhandling så är föreställningen om det offentliga rummet som en mötesplats där ”vi ska träffas och prata om viktiga saker” främmande i dagens samhälle (Gabrielsson, sid 427). Hon beskriver också träffande ”ett beteende som tyder på en utbredd uppfattning: att idén med det offentliga rummet är att man har rätt att vara **ifred**. Så är det inte på alla ställen – det skiftar enormt

²¹ I Stockholmsförhandlingens rapport används termen ”länkande” för att beskriva socialt kapital mellan invånare och institution. Termen har dock introducerats av Szreter & Woolcock (2004) för ”vertikala band mellan människor på skilda nivåer i formella konstellationer eller makthierarkier” (Emmelin & Eriksson).

i olika städer och kulturer – men i den svenska (relativt svagt utvecklade offentligheten) förefaller det vara så. Som om andra människor, och i förlängningen samhället i stort, inte angår oss. Det innebär att det offentliga rummet är fullständigt likgiltigt – det fungerar bara som en passage mellan mera värdeladdade, privata zoner.”(s 245). Detta späs bland på av att ”människor inte längre är lika tillgängliga för spontana möten, man träffas i stället i hemmen eller kommunicerar via telefon och e-post. En rumslig konsekvens av detta är en utarmning av den offentliga miljön. Offentliga, allmänt tillgängliga, rum reduceras till att antingen bli områden för kommers eller en sorts överblivna restplatser i stadslandskapet”(Vilhelmson 2002:45). Men dessa beteende och det faktum att det offentliga samtalet i dag inte sker i det publika rummet innebär inte att dessa våra gemensamma platser saknar betydelse och innebörd. Gabrielsson jämför dessa rum vid ett språk och talar om också dem som ett gränssnitt mellan oss som individer och samhället:

*”Genom att till exempel likna det vid ett språk (ett system baserat på överenskommelse, som både överbryggar och skapar skillnader) försätts det offentliga rummet i relation till diskussionen om utanförskap och segregering. Det finns fog för ståndpunkten att ett gemensamt språk är en förutsättning för samhörighet i ett allt mer heterogent samhälle. På samma sätt kan man hävda att tillgången till ett sammanhängande, integrerat offentligt rum är en annan sådan förutsättning. Då hänsyftar jag inte på den verklighetsfrämmande föreställningen att det offentliga rummet ska utgöra en ”mötesplats”, att vi ska träffas och prata om viktiga saker, utan att det fungerar som ett medium för **visuell** information. Man skulle därför kunna tala om offentliga rum i termer av ”public service”, med exakt samma tonvikt på information, frihet från reklam, samhällsintresse och folkbildning.” (sid 427).*

Jag skulle vilja påstå att de verkliga mötena i de publika rummen i första hand består av möten med personer som vi redan känner. Man har stämt möte med vänner, man springer på någon bekant eller nickar åt grannen som man känner igen från tvättstugan. Sedan finns ett skikt av direkt kontakt med personer man inte känner; Man beundrar den rasande söta hundvalpen, hjälper ett bortkommet barn hem eller frågar om vägen. På platser där man ofta vistas blir de människor som rör sig där, kända som okända, med tiden välbekanta. Kanske har du aldrig pratat med torghandlaren men är han inte där en morgon undrar du kanske litet oroligt om allt står rätt till? Vilhelmson skriver i en passus att viss forskning tyder på att det är våra sociala bindningar till en plats som i grunden styr hur vi uppfattar densamma.

Med detta sagt ger vi oss in i diskussionen om vad det kan tänkas ha för värde att uppehålla sig eller att röra sig genom samma rum som andra människor som man inte känner. Ann Legeby diskuterar detta som ”co-presence”, ungefär samtidig närvaro. Upplevelsen av att närvara bland främlingar är ett av karaktärsdragen hos större städer och detta har skärskådats av klassiker som Simmel, Tönnies och Goffman. Närvaron förutsätter att vi på olika sätt interagerar och anpassar oss till andra samtidigt som vi ofta uppträder som omedvetna om alla dessa främlingar som tränger sig på oss. Goffman (1971) kallade det beteende vi uppvisar i exempelvis tunnelbanan för ”hänsynsfull ouppmärksamhet”, det vill säga när vi inte låtsas om att vi märker det som pågår omkring oss. Är det väldigt mycket människor så uppfattar vi dem kanske inte heller som annat än som en massa. Detta är förstas en orsak till att nya kontakter sällan kan antas etableras i kollektivtrafiken och leder till att man kan ifrågasätta Stockholmsförhandlingens resonemang om stärkt överbyggande socialt kapital genom att man reser i samma tunnelbanevagn eller väntar på samma perrong. Att vistas bland främlingar i kollektivtrafiken må ha effekter men knappast i form av att man där och då knyter nya förbindelser.

De effekter som ändå kan anas handlar snarare om förändrade normer. För även om vi ofta sätter upp en fasad av neutralitet inför det som sker i det offentliga så ser, hör och känner vi ofta. Legeby exemplifierar med hur utländska turister i Stockholm reagerar över alla män som går med barnvagn. Som svensk är detta knappast något man längre lägger märke till; det har blivit en självklarhet och ingår i normen. Så har det dock inte alltid varit, fram till år 1968 var det talande nog förbjudet för militärer i uniform att dra barnvagn (Lennéer-Axelsson, 1985).

Utifrån att begreppet socialt kapital, bland många andra tillgängliga tolkningar²², får beskriva just tillgången till gemensamma normer för hur man förväntas uppträda, blir kopplingen till möten i publika rum logisk. Legeby diskuterar också bland annat med inspiration av Randall Collins hur det spel som pågår i de offentliga rummen kan ses som mikroprocesser som både reproducerar och omskapar våra samhälleliga normer.

Om man tolkar socialt kapital som tillgång till sociala normer i linje med exempelvis Robert Putnams forskning (Eriksson 2003) blir intressenternas skrivningar mer begripliga. Vill man vara kritisk kan man dock ifrågasätta hur stor effekt som några tunnelbaneförlängningar, nya spårvägar eller busslinjer kan tänkas ha på utvecklingen av sociala normer i stort? Troligen är dessa effekter ändå mycket marginella. I den brittiska forskningen (Karen Lucas m fl) om kollektivtrafiksatsningar i socialt ”utsatta” områden (excluded) betonas inte dimensionen av möten som en viktig effekt av ny tillgänglighet, i stället är det tillgången till arbete, studier, hälsoinrättningar, affärer, vänner och bekanta som framhålls. Den psykologiska effekten av att samhället satsar beskrivs också liksom risken för bakslag om dessa satsningar har karaktären av projekt som avslutas.

Att diskutera liknande effekter med koppling till höghastighetståg förefaller än mer lösryckt, då den grupp som har möjlighet att frekvent resa med dessa troligen blir tämligen ensartad till följd av biljettpreis och andra omständigheter.

Samtidigt ska understrykas att all interaktion mellan främlingar inte är positiv och konfliktfri. Gabrielsson skriver att för *”var och en som använder allmänna platser, som har skäl att **utnyttja dem** – i egenskap av småbarnsförälder, tonåring, hemlös, uteätare, arbetslös, alkoholist, narkoman, joggare, hundägare, cyklist, skateboardåkare etc.– är det uppenbart att det råder konkurrens om dessa utrymmen. En individ eller grupp rättigheter och behov konfronteras ständigt med andras”* (sid 425). Man kan se själva denna kamp om plats som en del av de mikroprocesser som Legeby diskuterar. Maktstruktur blir påtagliga och för några av oss kan offentliga platser av olika skäl kännas hotfulla. Stationsmiljöer i synnerhet har precis som Jönköpings kommun kommenterar en tendens att uppfattas som obehagliga. I vissa fall kan möten med och åsynen av främlingar bekräfta eller spä på fördomar om andra. Det kan alltså finnas en spänning mellan stationer som platser som ger tillgänglighet och platser som man inte vill dröja vid eller väljer att undvika vissa tider på dygnet.

²² Begreppet socialt kapital används i flera olika diskussioner och discipliner (statsvetenskap, sociologi, ekonomi, folkhälsa) och har flera olika innebörder som inte alltid är förenliga. Socialt kapital beskrivs exempelvis både som en individuell resurs där enskilda aktörer ”kan försäkra sig om förmåner i nätverk och andra sociala strukturer” (Portes, 1998:8) och som en kollektiv resurs, som kan karaktärisera ett boendeområde. (Emmelin & Eriksson, 2012)

Men trots både upplevd otrygghet och kanske reella hot så kan man nog ändå påstå att de offentliga rummen och det vi kallar mötesplatser har betydelse för vår syn på oss själva och det samhälle vi lever i. Legeby skriver hoppfullt att *“As we have learnt, sharing space is not unequivocally positive; it could lead to conflicts and confrontations but by and large, it very much indicates that the beneficial outcomes outweigh the disadvantages.”* (sid 60).

Mer eller mindre jämställda transporter

I de sociala nyttoberäkningarna nämns ordet jämställdhet i ungefär en tredjedel. Av dessa har i sin tur drygt hälften försökt uttala sig om i vilken riktning som effekterna för jämställdhet skulle kunna slå. De flesta tolkar att både satsningar på höghastighet, utvecklad regionalstågstrafik och olika former av kollektivtrafiksatsningar skulle bidra till ett mer jämställt resande. Värmdö kommun som önskar se motorvägen Östlig förbindelse menar att även denna särskilt är viktig för kvinnor: *“Med en växande region ökar trängseln och utan nya kapacitetsstarka trafikstrukturer blir det svårt att klara fortsatt pendling för vissa grupper. Främst gäller det kvinnor som på grund av ett större ansvarstagande för barn och hem väljer att pendla kortare sträckor än män. Dessutom reser kvinnor i högre utsträckning med allmänna kommunikationer som inte alltid ger samma effektiva resande. För kanske främst kvinnor i ostsektorn kan en ÖF få stor betydelse. Den ger fler möjlighet att nå högkvalitativa arbeten i norrort inom en rimlig pendlingstid.”* (Värmdö kommun sid 3).

Generellt kan dock sägas att de som tar upp ämnet jämställdhet har kunskap om att kvinnor och mäns resande skiljer sig åt både vad avser avstånd, resmönster och val av färdmedel. Det finns en viss överbetoning av att se kvinnor som kollektivtrafikresenärer, vilket leder till att man allmänt ser investeringar i kollektivtrafik som ett medel för ökad jämställdhet. Argumenten som förs fram är att kvinnor åker mer kollektivtrafik, att de i större utsträckning saknar bil och har sämre ekonomi.

Tittar man i den samlade effektbedömning (SEB) som Trafikverket upprättat för höghastighetsbanorna är bedömningen även där positiv med hänvisning till att kvinnor inte har lika god tillgång till bil som män.

Jämställdhet. Arbetsformerna, genomförandet och resultaten av transportpolitiken medverkar till ett jämställt samhälle.	Jämställdhet - lika möjlighet att utforma sina liv (valmöjlighet)	Positivt bidrag: När tågtrafiken förbättras förbättras valmöjligheterna för kvinnor som, i genomsnitt, inte har lika god tillgång till bil som män.	Expertgrupp
	Lika påverkansmöjlighet	Inget bidrag: Oklar påverkan	Expertgrupp

Utdrag ur Trafikverkets samlade effektbedömning för höghastighetsjärnvägen

Går man till forskningen om jämställt resande får man snarare det motsatta intrycket, vilket två kommuner också resonerar kring - det vill säga att man kan befara att höghastighetsinvesteringar motverkar ett mer jämställt samhälle.

Dels är det Jönköpings kommun som skriver att ”Kvinnorna tar generellt sett ett större ansvar för barn och familj och har därför mindre tid att lägga på arbetsresor. Kvinnor gör i jämförelse med män fler resor kopplade till det oavlönade hemarbetet medan män gör fler resor kopplade till avlönat arbete. I detta perspektiv skulle kortare restider frigöra mer tid och innebära att kvinnor ges bättre möjligheter till arbete och studier då den geografiska arbetsmarknaden växer. En regionförstoring med förbättrade kommunikationer kan därigenom tänkas bidra till att kvinnor blir mindre lokalt orienterade i sitt resande. Samtidigt ska det påpekas att även männens pendlingsmöjligheter påverkas i motsvarande grad. Ur detta perspektiv kan regionförstoringen inverka negativt på jämställdheten. Eftersom män redan idag gör fler och längre arbetsresor än kvinnor ökar också männens möjligheter till bättre arbeten och högre lönenivåer. På detta sätt kan det rådande pendlingsmönstret förstärkas ytterligare.”(sid 31).

Nyköping kommentar kortfattat jämställdhet som att ”Risker finns att ökad andel av befolkningen som pendlar kan leda till försämring kring jämställdhet och barnens perspektiv tappas.” (sid 30).

Ana Gil Solá har forskat på jämställdhet och arbetsresor i en svensk kontext och bygger i sin aktuella avhandling (2013) vidare på en lång rad andra forskares arbeten, bland annat Krantz, Friberg, Polk och Hjorthol. I sin forskning visar hon på att olikheterna mellan könen består även om man kan se tecken på en måttlig konvergens över tid. Gil Solás utgångspunkt är att skillnader i sig inte utgör något problem. Om skillnaderna däremot speglar strukturella ojämlikheter är det mer tänkvärt. Orsakerna till skillnaderna i resmönster kan förstås inte enbart härledas till hur transportsystemet är utformat utan hänger också samman med bland annat den uppdelade arbetsmarknaden för kvinnor och män, genusnormer, bostadsmarknaden och olika personers vård- och omsorgsansvar.

Gil Solá skriver om att vi på individnivå använder oss av ”olika tidrumsliga strategier för att underlätta vardagen. Dessa handlar om att vara flexibel tidsmässigt eller rumsligt avseende förläggningen av olika aktiviteter, att frigöra tid i vardagen t.ex. genom att tidsmässigt förkorta arbetsresan eller att arbeta under resans gång, eller att skapa förutsättningar för en smidig tillgång till önskade verksamheter eller platser genom t.ex. ökad närhet eller hastighet.” (Sid 238).

Samtidigt pekar hon på genuspräglade skillnader i valen av strategier och menar att dagens transportplanering kännetecknas av ett mobilitets- och hastighetsparadigm som i större utsträckning understödjer män värderingar än kvinnors. ”Inom detta [paradigm] mäts tillgänglighet i termer av restid, och ökade hastigheter ses som ett primärt medel att förbättra människors tillgänglighet till sin omgivning. Paradigmet kan därför anses spegla en traditionellt manlig syn på tillgänglighet. Ett tankesätt som införlivar kvinnors värderingar i högre omfattning tar mer hänsyn till den geografiska närhetens fördelar.”(Sid 238).

Investeringar som primärt möjliggör långpendling kan ses som uttryck för det paradigm som Gil Solá omtalar. Ställer man sig därtill frågan vem som mer regelbundet kan dra nytta av satsningen så är det i första hand personer utan omsorgsansvar och med ett löneläge som motiverar reskostnaderna. Som dagens samhälle ser ut så tenderar detta att vara män. I ett hushåll med barn kan dessutom den ena partens eventuella övergång från lokalt jobbresande till långpendling med höghastighetståg få en inlåsande effekt för den andra part som kompensatoriskt får finnas till hand lokalt. Jönköpings kommun ser trots allt en viss uppsida i en sådan situation, i det fall att partnerns bil blir tillgänglig för den som lever mer lokalt: ”En höghastighetsjärnväg kommer rimligen

innebära att män kommer att minska sin bilanvändning till förmån för tåg- och kollektivtrafik. För familjer med en bil torde detta innebära att kvinnors transportmöjligheter kan öka då de får ökad tillgång till familjens bil. På detta sätt ökar också tillgängligheten till arbete, studier och nöjesutbud utanför den egna bostadsorten.” (sid 31).

Den ekonomiska tillväxt som regionförstoring och förtätning antas föra med sig kommer därtill inte män och kvinnor till del i lika stor utsträckning. Gil Solá refererar till studier som visar att effekten av den lokala arbetsmarknadens storlek på inkomsterna, är tre gånger så stor för män som för kvinnor.

Rättvis transportplanering

“There are differences in the degree of movement and communication, but also in the degree of control and initiation. The ways in which people are placed within 'time-space compression' are highly complicated and extremely varied.

But this in turn immediately raises questions of politics. If time-space compression can be imagined in that more socially formed, socially evaluative and differentiated way, then there may be here the possibility of developing a politics of mobility and access. For it does seem that mobility, and control over mobility, both reflects and reinforces power. It is not simply a question of unequal distribution, that some people move more than others, and that some have more control than others. It is that the mobility and control of some groups can actively weaken other people. Differential mobility can weaken the leverage of the already weak. The time-space compression of some groups can undermine the power of others.” Doreen Massey from “A Global Sense of Place”

Rättvisa kan enkelt sägas handla om hur tillgångar och möjligheter fördelas. Vilken fördelning som i sin tur uppfattas som mest rättvis är en öppen fråga. Ytterst handlar det om vems efterfrågan som värderas högst och därmed kan infrastrukturplaneringen också ses som en förlängning av maktförhållanden i samhället. Det vill säga att rättvisa inte bara handlar om fördelningar utan även om de processer och relationer som skapar rådande mönster (Young 1990). Ser vi till transporter och tillgänglighet är det rimligt att söka information om:

- Vilka grupper i samhället vinner/förlorar på olika investeringar (ex. livssituation, socioekonomisk status, etnicitet, kön, ålder, bilnehav)
- Vilka geografier vinner/förlorar på olika investeringar (ex. skalnivå, specifika platser, typ av stadsdelar)

För att sedan bedöma fördelningseffekternas konsekvenser bör effekterna ställas i relation till respektive grupps/geografis förutsättningar och levnadsförhållanden i stort. Som Jones & Lucas (2012) poängterar bör fördelningen av alla kända effekter studeras, inklusive miljökonsekvenser och ekonomiska effekter.

Rimligtvis är det särskilt intressant att notera om olika konsekvenser systematiskt tenderar att gynna eller missgynna någon grupp/geografi. Forskningen inom transporter och socialt utanförskap tyder på att personer som redan har sämre förutsättningar, i större utsträckning än andra drabbas hårdare

av transporterernas baksidor samtidigt som de förefaller dra mindre nytta av den tillgänglighet som dessa erbjuder (Markovich, J., & Lucas, K. forskningsöversikt från 2011).

Det är också viktigt att lägga märke till att infrastruktur i sig inte är en garant för god tillgänglighet. Church et al (2000) lyfter exempelvis en rad faktorer som kan utöver den faktiska tillgången på transportlösningar kan påverka tillgängligheten, däribland betalningsförmåga. I dagsläget finns relativt billiga tågbiljetter för resenärer mellan storstäderna med tåg som har fler uppehåll (snälltåget). Man kan spekulera i hur detta lågprisutbud kan komma att påverkas av investering i höghastighet. Kommer det alls att finnas kvar och om inte, hur påverkar det helg- och fritidsresandet?

Den rättvisediskussion som är mest frekvent i nyttoberäkningarna i stort (ej i avsnitten om social nytta) handlar om den statliga förväntan på medfinansiering från kommuner och regioner. Om kommunerna ska finansiera statlig infrastruktur hur slår det mot den kommunala verksamheten? Varför ska viss infrastruktur medfinansieras och inte annan? De regionala aktörerna i Sörmland skriver till exempel *”att undantaget medfinansiering dock blir regel eller att för mycket medel blir föremål för medfinansiering över tid, innebär att till exempel Landstinget Sörmland kan tvingas till nedprioritering av någon av landstingets kärnverksamheter för att ett statligt infrastruktur-projekt som sedan länge har utlovats, ska bli av.”*

De geografiska konflikterna mellan platser vars tillgänglighet förbättras och de platser som hamnar längre bort i den nya tidgeografi som höghastighetstågen skapar har inte tydligt artikulats i intressenternas redovisningar även om exempelvis sammanslutningen ”Nätverket Höghastighetsbanan” visar på hur dessa frågeställningar fått olika aktörer att ta gemensamma initiativ för att stärka sina intressen. Ofrånkomligt kommer investeringarna medföra att några platser stärker sin position medan andra tappar den ställning de i dag har. Monzón et al (2013) skriver om detta som ”tunneffekter”, det vill säga områden som hamnar i infrastrukturell skugga: *“The presence of HSR stations causes the existence of ‘islands’ with enhanced levels of accessibility, and shadow areas in isolated locations – i.e. the ‘tunnel effect’ (Plassard, 1991). The size of these ‘islands’ depends on the quality of the transport network from the surrounding cities to the nearest HSR [High Speed Train]station.(...) This research work highlights various important factors that must be considered in the planning process, including: the level of accessibility of the city in the initial situation as regards the quality of its railway infrastructures; its geographical position in terms of proximity to major population centres; the existence of a HSR station; and the quality of the transport network from the cities to the nearest HSR station. These factors need to be addressed at the planning stage in order to obtain maximum positive spatial equity impacts.”*

Att konfliktperspektivet är nedtonat kan troligen delvis förklaras av att inbördes konkurrens mellan regioner sedan nittioalet har kommit att utmålas som en önskvärd situation som gynnar såväl tillväxt som välbefinnande. Detta kan ifrågasättas mot bakgrund av att teoribildningen bland annat utgår från företag och inte självklart kan appliceras på regioner (Bristow 2005). Nyttoberäkningarna avspeglar så till vida den starka ställning som tanken om regioner i global konkurrens har. Gillian Bristow uttrycker det som att *“Competitiveness is portrayed as the means by which regional economies are externally validated in an era of globalisation, such that there can be no principled objection to policies and strategies deemed to be competitiveness-enhancing, whatever their indirect consequences.”*

Som tidigare nämnt är Aneby kommun i Jönköpings län ett undantag som menar att ”kommuner, liksom Aneby, där järnvägen passerar utan stationsläge ska kompenseras på olika sätt av staten”. Aneby kommun uttrycker sig i tämligen timida ordalag men skrivelsen för tankarna till striden om fyrspårsutbyggnaden av järnvägen genom Burlövs kommun under andra hälften av 00-talet. Burlöv krävde att tågtrafiken skulle tunnelförläggas genom tätorten Åkarp med hänvisning till Miljöbalken och bromsade därigenom utbyggnaden av ett tungt järnvägsstråk. Det ledde bland annat till förhandlingar i trafikutskottet om lagändringar för att förenkla järnvägsutbyggnad.²³ Exemplet illustrerar väl de konflikter som planering vanligen har att hantera. Det tangerar också det hierarkiska tänkande som dominerar den nationella transportpolitiken, det vill säga att nationell trafik generellt bedöms som viktigare än regional, som i sin tur ses som överordnad lokal trafik. I många fall är det ett logiskt resonemang men det är också värt att beakta storleksordningen på dessa olika trafikflöden. Ur ett socialt perspektiv är det inte minst intressant att försöka förstå för vem som olika sorters resande är betydelsefullt. Direkttåg Stockholm-Göteborg och Stockholm-Malmö vänder sig troligen till en liten grupp i samhället och frågan är om denna reseefterfrågan är överordnad annan efterfrågan?

Satsningen på höghastighetståg skulle ur ett rättviseperspektiv kunna kritiseras för att stora budgetmedel föreslås avsättas för att möjliggöra snabbare långpendling och långväga affärsresande, vilket endast utgör en mycket liten del av det totala resandet. Man kan spekulera i storleksförhållandet mellan det antal individer som förväntas dra nytta av systemet och det antal individer som kommer att påverkas av att den lokala rörligheten förändras till följd av de nya spåren och som utsätts för buller. Det skulle vara intressant att få uppskattningar på individnivå oavsett kommuntillhörighet. Annars riskerar de administrativa gränserna att bli ett hinder när vi vill förstå de sociala effekterna i stort.

Tabell 3 Fördelningsanalys - sammanfattning

3. Fördelningsanalys	För- delnings- aspekt	Kön: restid, res-kostn, restidsosäkerhet	Lokalt/ Regionalt/ Nationellt/ Internationellt	Länsvis fördelning	Kommunvis fördelning	Trafikanter, transporter, externt berörda	Näringsgren	Trafikslag	Alder	Atgärds-specifik fördelnings aspekt
	Störst nytta/ fördel	Neutralt	Nationellt	Västra götaland, Stockholm	Ljungby, Bollebygd	Resenärer	Svårbedömt	Spår	Personer mellan 18 och 65 år	Ej relevant
	(störst) negativ nytta/ nackdel	Neutralt	Neutralt	Neutralt	Boxholm	Landskap	Flygbolag	Flyg	Neutralt	Ej relevant

Tabellen hämtad från Trafikverkets samlade effektbedömning av nya höghastighetsbanor. Intressant att notera är exempelvis att samtidigt som nyttan primärt bedöms vara nationell, så är det influensområde man valt för bedömningen inte hela landet. De delar av Sverige som blir mest förfördelade av satsningen är troligen de som inte alls berörs (norra Sverige) liksom områden som kommer att genomskäras av spår och trafik utan att få fördelar i form av ökad tillgänglighet. Det är naturligtvis ingen lätt uppgift att avgränsa den geografi man studerar i relation till den åtgärd man utvärderar. En för snäv avgränsning riskerar att missa systemeffekter, som i fallet med Stockholms läns landstings bedömningar av nyttor av spårsatsningar (se sid 28). En mycket vid avgränsning inbjuder till en diskussion om infrastrukturmedlens fördelning i stort.

²³ Se exempelvis <http://www.svt.se/nyheter/regionalt/skane/burlov-kan-tvingas-till-jarnvagsutbyggnad>

Med tanke på att såväl kvinnor som resursfattiga personer, enligt ett flertal studier, är beroende av kollektivtrafik i högre grad än andra är också den ökade tillgängligheten särskilt gynnsam ur ett jämställdhets- och socialt perspektiv.” (Tranås kommun sid 52).

Investeringar i regional och lokal kollektivtrafik kan generellt antas komma fler till del och blir i den bemärkelsen mer ”rättvisa”. Likaså kan man anta att prisbilden för de regionala förbindelserna ligger betydligt lägre än biljettpriset för höghastighetstågen. Samtidigt kan man förstås ha synpunkter på att medan trafiken på höghastighetsbanorna avses drivas kommersiellt, är den regionala och lokala trafiken vanligen skattesubventionerad.

Stockholms läns landsting har i linje med Stockholmsförhandlingen talat för att större sociala nyttor uppstår om kollektivtrafiksatsningar görs i områden med lägre socioekonomiskt index. Dessa resonemang känns igen från teorierna om Social Justice som tar utgångspunkt i att fördelar primärt bör tillfalla sämre lottade (Harvey 2010). Det finns också olika forskargrupper som har intresserat sig för kopplingar mellan bristande tillgänglighet och socialt utanförskap. Exempelvis Stanley et al (2011) har pekat på samband mellan inkomst, utanförskap och transporter: den som har högre inkomster kan i större utsträckning resa och risken att hamna i utanförskap minskar därmed. Ansatserna på området har både varit kvalitativa och kvantitativa. Storleken på de nyttor som beskrivs i litteraturen varierar dock mellan olika studier (se exempelvis sammanställningen i *Valuing the social impacts of public transport*, Department for Transport, 2013).

Hur tillgängligheten ser ut initialt har förstås betydelse för vad ett förändrat trafikutbud kan antas få för konsekvenser. Nya förbindelser öppnar förstås både för in- och utpendling. Södertälje (sid 17) uttrycker exempelvis hur ökad inpendling kan få konsekvenser i form av att man ”minskar möjligheten för svaga grupper, som lågutbildade och nyanlända invandrare, att få arbete med negativ social nytta för denna grupp som följd”.

KAPITEL 4 SLUTSATSER

I detta avslutande kapitel samlas diskussionen ihop och slutsatser dras utifrån rapportens olika syften.

Denna rapport är framtagen i syfte att ge en samlad redovisning av beskrivningarna av sociala nyttor, bedöma i vilken utsträckning redovisningen kan sägas ha stöd i vetenskaplig forskning samt diskutera hur den metodik som Sverigeförhandlingen initierat har fallit ut avseende det sociala perspektivet samt att utifrån detta lämna rekommendationer för kommande planering.

Den samlade redovisningen (se kapitel 2) ger en bild av att intressenterna har haft svårt att leverera nyttoberäkningar för social nytta. Materialet består till övervägande del av redovisningar av positiva konsekvenser som man menar att investeringar skulle kunna medföra. Underlagen är i mycket liten utsträckning kvantifierade och kan knappast sägas redovisa nyttor (varken samhällsnytta eller andra ekonomiska värden). Flera intressenter har också uttryckt att begreppet social nytta har varit svårt att förstå. De tolkningar man gjort kretsar löst kring kvaliteter i det svenska välfärdssamhället, om behov av att motverka växande klyftor i samhället och vikten av att arbeta med jämställdhet, barn och ungas perspektiv liksom att uppmärksamma trygghet och säkerhet. De metoder som använts har endast marginellt bidragit till att öka bedömningarnas kvalitet. Sammantaget visar således genomgången på stora behov av att utveckla tänkande och metodik för att bättre förstå och fånga samspelet mellan transportsatsningar och sociala perspektiv på samhällsutvecklingen. Det är också tänkbart att sociala frågor av flera intressenter har bedömts som mindre viktiga i förhandlingen, vilket kan ses som en förklaring till att några inte redovisat något material alls.

Metodgenomgången liksom den fördjupade analysen (se sammanfattande diskussion i kapitel 2 och hela kapitel tre) ger vid handen att den vetenskapliga förankringen varit låg. Många intressenter har exempelvis diskuterat höghastighetståg som om långpendling vore ett alternativ för alla medborgare. Detta går igen i flera uttalanden om jämställdhet som inte fångar upp att nuvarande resmönster tyder på att framförallt vissa grupper av män drar fördelar av förenklat långväga resande. Man har också i hög grad undvikit att problematisera den försämring som troligen uppstår lokalt till följd av att ny infrastruktur skapar barriärer. Likaså är det få som diskuterar problematiken med ökat buller, säkerhet och trygghet ur ett socialt perspektiv. Många har överdrivet höga förväntningar på effekter till följd av möten. Dessa effekter kan inte avfärdas men troligen finns det andra åtgärder som är mer effektiva för att öka tilliten mellan människor. Rättvise- och fördelningsfrågor är i stället underrepresenterade tillsammans med de sociala konsekvenserna av att kulturlandskapet förändras när mark bryts för nya spår.

Som en intressant parallell kan nämnas att en jämförelse göras med Trafikverkets bedömning av effekter på social hållbarhet till följd av nya banor för höghastighetståg. Trafikverket lyfter järnvägen som ett positivt socialt hållbarhetsbidrag med hänvisning till att vägtrafiken skulle minska och därmed olyckorna på väg. Man balanserar inte detta med att exempelvis höghastighetstrafik är en bullerkälla som ger negativa hälsoeffekter. Därtill framhåller man den ökade tillgängligheten för grupper utan bil men missar precis som flertalet intressenter att dessa grupper inte självklart kan efterfråga långväga resande. I ett försök att se till barnperspektivet diskuterar man därefter tillgängligheten till skolor och menar att denna förbättras, varvid man glömmer att beakta att nya

Social hållbarhet	<i>En ny stambanan bidrar positivt till social hållbarhet genom att den medför en överflyttning av persontransporter från väg till järnväg, vilket bidrar till minskade olyckor från vägtrafiken. Vidare medverkar den till ökad tillgänglighet för grupper som inte har tillgång till bil. Gymnasieskolor och skolor intill de nya stationslägena kommer att bli mer tillgängliga för barn och ungdomar från kranskommunerna.</i>	<i>Expertgrupp</i>
------------------------------	--	--------------------

Utdrag ur Trafikverkets Samlade effektbedömning avseende analys av social hållbarhet

spår med stor sannolikhet innebär försämrade tillgänglighet i flera lokala reserelationer på grund av barriäreffekter. Intressenterna är alltså inte ensamma om sina svårigheter utan dessa får nog snarare anses spegla kunskapsläget i branschen i stort.

Man kan konstatera att Sverigeförhandlingen genom att föra in ”sociala nyttor” i förhandlingsunderlaget har lyft fram en viktig aspekt av infrastrukturinvesteringar och satt ljus på en styvmoderligt behandlad del av transportplaneringen. Samtidigt kan man fråga sig hur den metodik som Sverigeförhandlingen initierat har fallit ut? Med tanke på utfallet finns det anledning att reflektera kring på vilket vis som själva upplägget har bidragit till resultaten.

Som tidigare nämnts kan den parallella redovisningen av nyttor förefalla olycklig. Ett sådant upplägg inbjuder till dubbelräkningar av effekter men framförallt till att det sociala behandlas som en egen kategori vid sidan av. Vad återstår om sociala analyser av infrastruktur avskiljs från restidseffekter, frågor om bostad- och arbetsmarknad, näringslivsstrukturer och de miljöfrågor som i sig själva pockar på sociala livsstilsförändringar (det vill säga de andra nyttor som ingår i beräkningarna)? Istället bör dessa perspektiv snarare flätas samman. Framförallt finns stora behov att lyfta de sociala perspektiven till en övergripande diskussion om hur olika åtgärder bidrar till ett gott och hållbart samhälle.

Satsningen på höghastighetståg får troligen omstrukturerande effekter på delar av svenskt arbetsliv och skapar vissa förskjutningar i befolkningens fördelning. Att välja att koncentrera resurser och utveckling till vissa platser i landet är en fråga som går långt utöver transportpolitikens område. Kanske är det i första hand en sådan politisk diskussion som behöver få stöd av gedigna sociala konsekvensbeskrivningar? Det förefaller rimligt att man skulle vilja skapa sig en god bild av på vilka sätt en investering av denna storleksordning bidrar till en önskad samhällsutveckling och vad den får för konsekvenser för olika befolkningsgrupper och geografier.

I detta sammanhang är det av vikt att nationella analyser inte bygger på data som aggregerats till kommun eller region. När olika effekter summeras för respektive kommun och region kan det riskera att resultera i underlag som döljer strukturella ojämlikheter mellan befolkningsgrupper över de administrativa gränserna. Hur man aggregerar data och förhåller sig till geografiska utsnitt är därmed en metodologiskt viktig aspekt att diskutera vidare för att administrativa gränser inte ska bli till gränser för vår förståelse för sociala konsekvenser. Det är inte på något sätt möjligt att med hjälp av det underlag som intressenterna presenterat till Sverigeförhandlingen skapa en helhetsbild av de sociala konsekvenserna av höghastighetståg.

Den viktigaste rekommendationen utifrån Sverigeförhandlingens upplägg är att samhällsplanering i fortsättningen bör sträva efter att inkludera sociala frågor i strategiska beslut och inte hantera dem separat. Att med stor noggrannhet förutsäga de precisa konsekvenserna av en satsning som den på

höghastighetståg är kanske omöjligt - därtill är samhället alltför komplext. Sociala skiftningar på olika skalnivåer samspelar på intrikata sätt i växelverkan med samhället i stort, influerat av ekonomiska och miljömässiga förändringar. Men det hindrar inte att vi använder vårt kunnande, klokskap, inlevelseförmåga och fantasi för att föreställa oss (o)tänkbara samhällsförändringar samt att vi övar oss i att reflektera kring hur väl dessa stämmer med det som vi uppfattar som önskvärt.

Den andra rekommendationen handlar om användningen av begrepp. För att undvika missförstånd är det nog lämpligt att även fortsättningsvis reservera *nytta* för samhällsekonomiska diskussioner. Vill man prata om ekonomiska effekter av sociala konsekvenser är kanske *värde* rätt begrepp (jämför värdeåterföring). Det som intressenterna i huvudsak redovisar är dock *sociala konsekvenser*.

Troligen finns det behov av att jobba vidare med alla dessa begrepp. Exempelvis finns det säkert möjligheter i att, på motsvarande sätt som inom miljöekonomin, arbeta vidare med att uttrycka sociala effekter i ekonomiska termer för att på så sätt ge dem legitimitet. Den tredje rekommendationen är dock att inledningsvis koncentrera kunskapsutvecklingen på att skapa bred förståelse av sociala konsekvenser. Därefter kan denna kunskap omsättas till nyttor och värden.

Avslutningsvis kan det vara på sin plats att reflektera över hur förhandlingsformen i sig bidrar till sociala kvaliteter. Man kan förmoda att förväntan på medfinansiering strukturellt missgynnar kommuner med sämre ekonomi, vilket kan leda till att befintliga skillnader mellan kommuner med och utan tillväxt ytterligare förstärks. Detta till trots så är det mycket lovvärt att man inom ramen för förhandlingen försökt bredda perspektiven och betonat sociala dimensioner. Sammantaget har det material som inkommit till förhandlingen givit en god bild av hur statusen generellt ser ut för sociala frågorna i dagens transportplanering.

Referenser

Intressenternas nyttoberäkningar ska finnas tillgängliga på Sverigeförhandlingens hemsida www.sverigeforhandlingen.se

- Andersson, F., Ek, R., & Molina, I. (2008). Regionalpolitikens geografi: regional tillväxt i teori och praktik.
- Bristow, G. (2005). Everyone's a 'winner': problematising the discourse of regional competitiveness. *Journal of Economic Geography*, 5(3), 285-304.
- Church, A., Frost, M., & Sullivan, K. (2000). Transport and social exclusion in London. *Transport Policy*, 7(3), 195-205.
- Cohen, S. A., & Gössling, S. (2015). A darker side of hypermobility. *Environment and Planning A*, 0308518X15597124.
- Emmelin, M., & Eriksson, M. (2012). Kan socialt kapital "byggas in" i våra bostadsområden och därmed förbättra invånarnas upplevda och mentala hälsa. *Kommission för ett socialt hållbart Malmö*.
- Eriksson, M. (2003). Socialt kapital: teori, begrepp och mätning-en kunskapsöversikt med fokus på folkhälsa.
- Florida, R. L. (2002). *The rise of the creative class: and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*: Basic books.
- Frändberg, L., & Vilhelmson, B. (2011). More or less travel: personal mobility trends in the Swedish population focusing gender and cohort. *Journal of Transport Geography*, 19(6), 1235-1244.
- Gabrielsson, C. (2006). *Att göra skillnad: det offentliga rummet som medium för konst, arkitektur och politiska föreställningar*. KTH.
- Geurs, K. T., Boon, W., & Van Wee, B. (2009). Social impacts of transport: literature review and the state of the practice of transport appraisal in the Netherlands and the United Kingdom. *Transport reviews*, 29(1), 69-90.
- Gil Solá, A. (2013). *På väg mot jämställda arbetsresor?: Vardagens mobilitet i förändring och förhandling*. Göteborgs universitet.
- Goffman, E. (1971). *Relations in public: Microstudies of the social order*. London: Allen Lane.
- Granovetter, M. (1985). Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American journal of sociology*, 481-510.
- Harvey, D. (2010). *Social justice and the city* (Vol. 1): University of Georgia Press.

- Hensher, D. A., Ellison, R. B., & Mulley, C. (2014). Assessing the employment agglomeration and social accessibility impacts of high speed rail in Eastern Australia. *Transportation*, 41(3), 463-493.
- Hjorthol, R. (2008). Daily mobility of men and women—a barometer of gender equality. *Gendered mobilities*, 193-210.
- Jones, P., & Lucas, K. (2012). The social consequences of transport decision-making: clarifying concepts, synthesising knowledge and assessing implications. *Journal of Transport Geography*, 21, 4-16.
- Legeby, A. (2013). *Patterns of co-presence: Spatial configuration and social segregation*. KTH.
- Lennér Axelson, B. (1985). Skilsmässopappor och styvpappor. In P. Hwang (Ed.), *Faderskap: Natur och kultur*.
- Markovich, J., & Lucas, K. (2011). The social and distributional impacts of transport: a literature review. *Transport Studies Unit, School of Geography and the Environment Working Paper(1055)*.
- Massey, D. (1991). *A global sense of place*.
- Monzón, A. O., Emilio; López, Elena *Social impacts of high speed rail projects: addressing spatial equity effects*. Paper presented at the 12th WCTR, July 11-15, 2010 Lisbon, Portugal.
- Näringsdepartementet. (2014a). *Tilläggsdirektiv till Utredningen om utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna* (Dir. 2014:113).
- Näringsdepartementet. (2014b). *Utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna* (Dir. 2014:106).
- Plassard, F. (1991). Le train à grande vitesse et le réseau des villes. *Transports(345)*, 14-23.
- Polk, M. (2004). The influence of gender on daily car use and on willingness to reduce car use in Sweden. *Journal of Transport Geography*, 12(3), 185-195.
- Putnam, R. D. (1993). The prosperous community: social capital and public life. *The american prospect(13)*.
- Pwc. (2015). *Sverigeförhandlingen, kommersiella förutsättningar för höghastighetståg*.
- Scholten, C., & Jönsson, S. (2010). *Påbjuden valfrihet?: om långpendlares och arbetsgivares förhållningssätt till regionförstorings effekter*: Institutionen för samhällsvetenskaper, Linnéuniversitetet.
- Stanley, J., Hensher, D. A., Stanley, J., Currie, G., Greene, W. H., & Vella-Brodrick, D. (2011). Social exclusion and the value of mobility. *Journal of Transport Economics and Policy*, 197-222.
- Stockholmsförhandling, å. (2012). Tunnelbana som investering i socialt kapital (Se www.stockholmsforhandlingen.se).

- Strategi, W. A. (2015). Regionalekonomiska analyser av Sverigebygget.
- Szreter, S., & Woolcock, M. (2004). Health by association? Social capital, social theory, and the political economy of public health. *International Journal of Epidemiology*, 33(4), 650-667.
- Torége, J. (2015). *Tillit och tolerans – det sociala kapitalets betydelse för platsens utveckling: Arena för tillväxt.*
- Trafikverket. Granskning av regionalekonomiska analyser av investering i banor för höghastighetståg TRV 2014/12802
- Trafikverket. (2012). Introduktion till samhällsekonomisk analys. *Publikation 2012:220.*
- Trafikverket. (2015a). Granskning av regionalekonomiska analyser av investering i banor för högahastighetståg. TRV 2014/12802.
- Trafikverket. (2015b). Höghastighetsbanor inom Sverigeförhandlingen- resultat av prognos, effekter samt regional fördelningsanalys med Sampers/Samkalk.
- Trafikverket. (2015c). Samlad effektbedömning. Höghastighetsbanor, (Linköping-Bollebygd, Mölnlycke-Almedal, Jönköping-Lund), US1, YTR001.
- Transport, D. f. (2013). Valuing the social impacts of public transport.
- Tunström, M., Bradley, K., & Gunnarsson Östling, U. (2015). Socioekologisk stadsutveckling- begrepp och lokal praktik.
- Vilhelmson, B. (2002). Rörlighet och förankring. *Geografiska aspekter på människors välfärd. CHOROS, 1.*
- Young, I. M. (2011). *Justice and the Politics of Difference*: Princeton University Press.

Bilagor

BILAGA 1

Utdrag ur Sverigeförhandlingens ”Metoder och redovisning av nyttoberäkningar i Sverigeförhandlingen”

7. Sociala nyttor

7.1 Bakgrund

En utbyggnad av nya höghastighetsjärnvägar samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna bidrar till ett välfungerande och hållbart samhälle.

Man kan även analysera det sociala kapitalet, som kan definieras som graden av tillit i olika relationer, mellanmänskliga och till offentliga institutioner. Socialt kapital har ett stort monetärt värde som behövs för ett välfungerande samhälle. Bristande tillit bidrar till utanförskap och kostar samhället miljarder för arbetsförmedling, försäkringskassan, landsting, kommun rättväsande med mera och leder till uteblivet produktionsvärde.

Trafikverket och vissa kommuner (t.ex. Göteborg och Linköping) har utformat en metod för social konsekvensanalys (SKA) inom fysisk planering som delvis kan användas som en matris för att sortera uppgifter i ett flertal olika aspekter. Samma matris kan användas i tre faser: nuläge, åtgärd och konsekvens. SKA-metoden är inte så handgripligt till sin karaktär men metoden kan vara ett hjälpmedel till att komma fram till vilka delar som är viktiga att analysera vidare som sociala nyttor.

7.2 Redovisning

Det pågår många försök att fånga sociala nyttor och beskriva dem. I 2013 års Stockholmsförhandling användes t.ex. det sociala kapitalet som en utgångspunkt och måttstock. Resultatet redovisades med plus (+) och minus (-). De sociala nyttorna påverkas av en mängd processer och de samhällsekonomiska kalkylerna och de sociala konsekvensbeskrivningarna kan vara ett användbart verktyg för att belysa dessa nyttor.

I Sverigeförhandlingen är ambitionen att ta ytterligare ett steg mot kvantifierbara sociala nyttor i samarbete med Trafikverket, Malmökommissionen med flera.

Vad gäller de sociala nyttorna behöver kommun/region redovisa detta, men metodutvecklingen bör ske i samarbete med Trafikverket och Sverigeförhandlingen.

Utdrag ur Sverigeförhandlingens ”Förtydligande om redovisningen i nyttoberäkningarna”:

Redovisning av sociala nyttor

Det pågår forskning för att fånga sociala nyttor och beskriva dem. Detta för att skapa en framtida metodutveckling som kan kvantifiera de ekonomiska effekterna vid infrastrukturinvesteringar.

Vi vill förtydliga att vi är mycket intresserade av att fördjupa kunskapen och metoderna för att mäta sociala nyttor som uppstår på grund av en ny infrastrukturinvestering. De kommuner och regioner som kan bidra med sådan kunskap uppmanas göra det, och så långt som möjligt ange effekterna i siffror och helst i kronor.

Vi förväntar oss däremot inte att alla kan bidra med sådan kunskap, varför sociala nyttor inte behöver beskrivas i siffror, om sådana inte finns. De sociala nyttorna kan istället presenteras i en skriftlig analys i det underlag som lämnas in till Sverigeförhandlingen senaste den 1 oktober 2015.

BILAGA 2

Nyttoberäkningar med rubricering av sociala nyttor:

Bollebygd
Borås
Göteborgs Stad
Helsingborg
Huddinge
Härryda
Hässleholm
Järfälla
Jönköpings kommun
Kristianstad
Landskrona
Landstinget i Stockholm län
Lidingö
Linköping
Ljungby
Lund
Malmö Stad
Möndal
Nacka
Norrköping
Nyköping

Nätverket Höghastighetsbanan (Nätverket Höghastighetsbanan består av kommunerna Kalmar, Karlskrona, Nybro, Emmaboda, Lessebo, Växjö, Alvesta, Älmhult och Hässleholm samt Region Blekinge, Regionförbundet i Kalmar län, Blekinge Tekniska Högskola och Linnéuniversitetet.)

Region Blekinge
Region Halland
Solna
Sundbybergs
Sävsjö
Södertälje
Sörmland
Tranås
Trosa
Ulricehamn
Värmdö
Värnamo
Västragötalandsregionen