



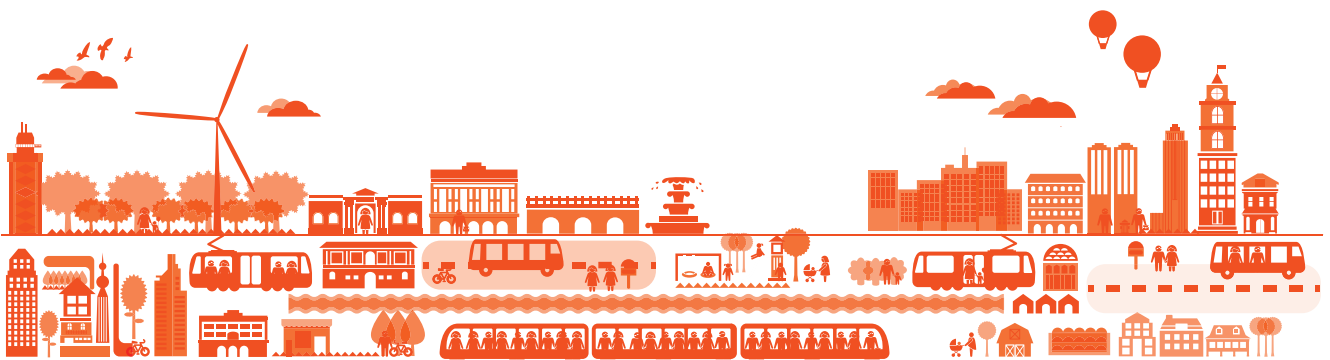
K2 WORKING PAPERS 2016:14

Höghastighetståg: effekter för lokal och regional utveckling samt förutsättningar för integrering med kollektivtrafik

En litteraturöversikt

MALIN HENRIKSSON

JANE SUMMERTON



Datum: 2016-08-23

De slutsatser och rekommendationer som uttrycks är författarnas egna och speglar inte nödvändigtvis K2:s uppfattning.

Innehållsförteckning

Förord	4
Sammanfattning	5
1. Introduktion.....	8
1.1. Syfte med studien	9
1.2. Källor och arbetsätt	9
1.3. Disposition.....	10
2. Förhoppningar, lärdomar och strategier: "lessons learned"	11
3. HSR:s roll för den lokala och regionala utvecklingen.....	15
4. HSR och integrering av lokal kollektivtrafik och andra trafikslag	20
5. Medborgares deltagande i HSR-planeringsprocesser	23
6. Resultat – slutsatser, implikationer och lärdomar.....	26
6.1. Kunskapsluckor och behov av fortsatt forskning	27
6.2. Att lyfta blicken - andra relevant forskning och perspektiv	28
6.2.1. Forskning om ojämn utveckling i samband med utbyggnad av nya infrastrukturer - "splintering urbanism"	28
6.2.2. Forskning om "megaprojekt" inom transportområdet	29
6.2.3. Inkludering, exkludering och rättvisa	30
6.2.4. Sociala konsekvenser av planering	31
6.2.5. Planering för rättvisa	32
7. Referenser	34
Bilaga 1: Utvalda artiklar av hög relevans	37

Förord

Den här rapporten är har tagits fram inom ramen för K2, Nationella kunskapscentrum för kollektivtrafiken och är en förstudie inom centrets FoU-området Samverkan. Syftet med förstudien är att kartlägga kunskapsläget när det gäller förutsättningar och faktorer som har betydelse för möjligheterna att få till stånd en god integrering mellan höghastighetståg och lokal och regional transportplanering. Förstudien vill också bidra också till en kompetensuppbyggnad om internationella erfarenheter av satsningar på höghastighetståg samt möjliga implikationer och lärdomar för Sverige. Genom att även identifiera kunskapsluckor och forskningsbehov kan studien också utgöra en grund för framtida forskningsansökningar och -projekt inom området.

Studien har genomförts av fil dr Malin Henriksson och professor Jane Summerton, som båda är forskare inom enheten ”Mobilitet, aktörer, planering” på VTI och på olika sätt verksamma på K2. För innehållet i rapporten svarar enbart författarna.

Linköping den 17 juni 2016

Jane Summerton
Projektledare

Sammanfattning

Sverige satsar för närvarande stora ekonomiska, tekniska och organisatoriska resurser på utbyggnad av höghastighetståg (så kallat "high speed rail", HSR). Satsningen på HSR utgör den största infrastrukturella investeringen i Sverige i modern tid och förväntas få stor inverkan på – bland mycket annat – utveckling av arbetsmarknadsregioner, stads- och bebyggelseplanering, urban och regional utveckling samt markanvändning och – politik. Samtidigt finns förväntningar om att det nya tåget ska möjliggöra ett ökat och mer effektivt resande för alla resenärer, där integrering mellan HSR och kollektivtrafik förväntas spela en viktig roll. De nuvarande planeringsprocesserna kring HSR aktualiserar därför flera frågor som har stor betydelse för den långsiktiga utvecklingen av svensk lokal och regional kollektivtrafik. Syftet med denna litteraturstudie är att kartlägga kunskapsläget när det gäller förutsättningar och faktorer som har betydelse för möjligheterna att få till stånd en god integrering mellan höghastighetståg och lokal och regional transportplanering i samband med satsningar på HSR. Studien baseras på sökningar, inläsning och analys av internationella vetenskapliga artiklar som på olika sätt belyser teman, erfarenheter och lärdomar kring utveckling av HSR, speciellt i relation till frågor kring lokal och regional utveckling, integrering mellan HSR och regional kollektivtrafik samt medborgares roll i planerings- och beslutsprocesser. Materialet har strukturerats runt fyra teman: 1) övergripande lärdomar av HSR utbyggnader ("lessons learned"), 2) HSR:s roll för regional och lokal utveckling, 3) HSR:s integrering med olika transportslag med särskilt fokus på lokal kollektivtrafik och 4) medborgarnas deltagande i planeringsprocesser. En viktig slutsats av genomgången av litteraturen är att en välfungerande integrering mellan HSR och lokal och regional kollektivtrafik är avgörande för utsikterna att uppnå positiva effekter av HSR-satsningar på lokal och regional nivå. Studien avslutas med att identifiera kunskapsluckor framför allt med fokus på behovet av kvalitativa studier av planeringsprocesser, problematiken ojämn lokal och regional utveckling samt sociala konsekvenser av infrastrukturprojekt som HSR. Vidare föreslås andra teoretiska perspektiv som med fördel skulle kunna användas för att fylla dessa kunskapsluckor.

Summary

Sweden is currently investing significant financial, technical and organizational resources on the development of high-speed-rail (so-called HSR). The investment in HSR constitute the largest infrastructure investment in Sweden in modern times and is expected to have great impact on - among other things - the development of the labor market regions, urban and development planning, urban and regional development and land use policy. There are expectations that the new train will allow a greater and more efficient travel for all travelers. Here, the integration between HSR and public transport are expected to play an important role. The current planning processes around HSR therefore raises several issues that are important for the long term development of Swedish local and regional public transport. The purpose of this study is to survey the state of knowledge regarding the conditions and factors that are important for the opportunities to achieve a good integration between high-speed-rail and local and regional transportation planning in connection with investments in HSR. The study is based on a literature review, and describe and analyze a wide range of international scientific articles. A variety of themes are explored, such as; the experiences and lessons learned in the development of HSR, issues concerning local and regional development, integration between HSR and regional och local public transport as well as citizens' role in planning and decision-making.

The material has been structured around four themes: 1) the overall “lessons learned” of HSR expansions, 2) HSR's role in regional and local development, 3) HSR's integration of different modes of transport with particular focus on local public transport and 4) citizen participation in planning processes. An important conclusion from the literature is that a well-functioning integration between HSR and local and regional public transport is crucial to the prospects for achieving positive effects of HSR initiatives at local and regional level. The study concludes by identifying knowledge gaps particularly focusing on the need for qualitative studies of planning processes, the problems of an uneven local and regional development, and social implications of infrastructure projects such as HSR.

1. Introduktion

Sverige satsar för närvarande stora ekonomiska, tekniska och organisatoriska resurser på utbyggnad av höghastighetståg (så kallat ”high speed rail”, HSR). Den första delen av denna utbyggnad är sträckan Stockholm - Linköping (så kallad ”Ostlänken”). Eventuella nästkommande sträckor är Linköping – Göteborg och eventuellt Linköping – Malmö/Köpenhamn. Satsningen på höghastighetståg utgör den största infrastrukturella investeringen i Sverige i modern tid och förväntas ha stor inverkan på – bland mycket annat – utveckling av nya arbetsmarknadsregioner, stads- och bebyggelseplanering, urban och regional utveckling, samt markanvändning och – politik. Hur höghastighetståg utformas förväntas också få stor betydelse för de långsiktiga utvecklingsförutsättningar hos olika orter, städer och regioner (vilket speciellt gäller de orter och städer som ligger bortom ”tågkorridoren”) samt olika resenärgruppers mobilitet och tillgång till transportslag. Det finns med andra ord förväntningar om att det nya tåget ska möjliggöra ett ökat och mer effektivt resande för alla resenärer, där integrering mellan HSR och kollektivtrafik förväntas spela en viktig roll.

Höghastighetståg har varit en del av politiska strategier för att möjliggöra ökad rörlighet och därmed ekonomisk tillväxt under flera decennier. Shinkansen i Japan på 1960-talet var först, och i Europa byggdes TGV i Frankrike 1981. Därefter har satsningarna följt varandra. I Europa finns det idag HSR i ett flertal länder som Italien, Spanien, Storbritannien, Tyskland, Belgien och Nederländerna. I Asien finns även välutvecklade nät och planer på ytterligare utbyggnad i Kina och Turkiet samt satsningar i Taiwan och Sydkorea. I USA har man idag enbart snabbhastighetståg mellan Boston och New York men det finns uttalade planer på en vidare utbyggnad. Flera länder där HSR inte finns idag hoppas kunna bygga ut HSR inom kort, Polen, Ryssland, Indien, Marocco och Brasilien är exempel. Om planerna som finns idag realiserar och ingen av de nuvarande linjerna dras in kommer det år 2025 finnas 54 550 kilometer spår för höghastighetståg i världen (UIC 2014).

EU definierar ett höghastighetståg som ett tåg som kör minst 250 km i timmen på för ändamålet avsedda banor samt minst 200 km i timmen på banor uppgraderade till höghastighetsstandard (EU 1996 från Chen & Hall 2011). Med sådana hastigheter kan de längre tågresorna, det vill säga över tre timmar, konkurrera med flyget och bilen. I Sverige har X2000 varit i bruk sedan 1990. Med 200 km/h som topphastighet, och med medelhastigheter som är långt där ifrån, har mer kraftfulla hastighetståg efterfrågats, vilket är en förklaring till att de kommande infrastrukturella satsningarna är aktuella.

I Europa har HSR betraktats som ett sätt att skapa ett sammanhållet EU, där nationsgränser och långa avstånd inte längre hindrar EU:s medborgare från att röra sig fritt. Satsningar på HSR är med andra ord strategiskt viktiga för det europeiska projektet i stort.

Den svenska satsningen på HSR aktualiserar flera frågor som har stor betydelse för den långsiktiga utvecklingen av svensk lokal och regional kollektivtrafik:

- Vilken betydelse har en integrerad lokal och regional transportplanering för möjligheterna att stärka de lokala och regionala effekterna av höghastighetståg? Vilka är erfarenheter av olika försök att sammankoppla och vidareutveckla lokal och regional kollektivtrafik i anslutning till höghastighetståg? Vilka är lärdomarna (”best practice”)?
- Vilka organisatoriska och institutionella förhållanden har haft betydelse för att få till stånd en integrerad nationell, regional och lokal planeringsprocess?
- Vilka konflikter har funnits i prioriteringar och avvägningar mellan olika verksamheter? Hur har dessa konflikter tydliggöras och hanteras?
- Vilka är implikationerna av dessa erfarenheter för utvecklingen av en integrerad transportplanering i anslutning till höghastighetståg i de berörda svenska regionerna, särskilt med anknytning till de tre storstadsregionerna?

1.1. Syfte med studien

Syftet med studien är att kartlägga kunskapsläget när det gäller förutsättningar och faktorer som har betydelse för möjligheterna att få till stånd en god integrering mellan höghastighetståg och lokal och regional transportplanering i samband med satsningar på höghastighetståg. En övergripande fråga här är huruvida en utbyggnad av höghastighetståg enligt de svenska planerna idag kan tänkas leva upp till de högt ställda förväntningarna. I studien kommer vi också att uppmärksamma vilka kunskapsluckor som finns idag för att synliggöra några centrala frågor och perspektiv som ännu inte har belysts. Vi kommer därför att avsluta studien med att undersöka nya teoretiska möjligheter att undersöka och tolka den utveckling som HSR kan leda till.

1.2. Källor och arbetssätt

Studiens inriktning på att kartlägga kunskapsläget, med särskilt fokus på förutsättningar för lokal och regional transportplanering, har väglett urvalet av den litteratur som studerats. Vi har valt att i huvudsakligen lyfta fram internationell litteratur, snarare än den svenska forskningen som finns inom området, eftersom vi velat undersöka de internationella erfarenheterna och på så sätt kunna bidra till en diskussion om hur dessa skulle kunna appliceras på svenska förhållanden. En ytterligare avgränsning är att vi framförallt har lyft fram litteratur av vetenskaplig karaktär framför utredningar från exempelvis konsulter, kommuner eller staten. Även det hänger ihop med ambitionen att framförallt studera de internationella erfarenheterna som vetenskapliga studier pekat på.

Vi som genomfört studien har en bakgrund inom samhällsvetenskap där vi på olika sätt studerat transporters (och andra teknikers) roll i samhället och ofta lyft fram kritiska perspektiv. Det kan exempelvis handla om vilka resenärer som inkluderas eller exkluderas i planeringsprocesser, vilket är en viktig fråga utifrån ambitionen om att alla medborgare bör ha tillgång till goda transportmöjligheter. Våra forskarperspektiv är viktiga att poängtera eftersom de påverkar hur vi läst och tolkat litteraturen samt vilka brister och kunskapsluckor som vi uppmärksammat. Några studieområden har vi bedömt som utanför studiens kärnområden, t ex ekonomiska beräkningar av kostnader för och konsekvenser av HSR samt miljömässiga konsekvensanalyser.

Studien inleddes med sökningar i vetenskapliga databaser. En första sökning gjordes i "Summon", en databas som inkluderar de databaser som Statens väg- och transportforskningsinstituts bibliotek har tillgång till. Summon har ett mycket brett anslag men med särskilt fokus på transporter. Sökord som användes var "höghastighetståg" samt "high speed rail", "hsr", "hsr + local planning" och "hsr + regional planning", samt hsr + splintering (som är ett av de teoretiska perspektiven vi särskilt belyser i översiktens avslutande del). Efter den initiala sökningen hade vi ett hundratal träffar att gå igenom. Ytterligare sökningar gjordes i databaserna "Scopus", "Google scholar" och "Web of science" som framförallt inkluderar artiklar av vetenskaplig karaktär. Samma sökord användes. Slutligen har vi kontinuerligt undersökt referenslistorna i den redan insamlade litteraturen. När mättnad uppnåddes, det vill säga när nya tematiker eller litteratur inte tillkom, avslutades sökningarna.

Den inledande surveyn följdes av en översiktlig läsning och tematisering av artiklarna. Därefter närlästes de mest relevanta texterna. Tematiseringen följde två logiker. För det första ville vi spegla innehållet i den insamlade litteraturen. För det andra ville vi med hjälp av tematiseringen särskilt belysa de frågeställningar som är särskilt intressanta för studien. Vi har utifrån detta valt att strukturera studien runt fyra teman:

- Övergripande "lessons learned", det vill säga erfarenheter som pekar på generella slutsatser om HSR
- Regional och lokal utveckling (ett tema som dominerar litteraturen men som också är särskilt intressant för studiens centrala frågeställningar)
- Integrering av olika transportslag – med särskilt fokus på lokal kollektivtrafik

- Medborgarnas deltagande i HSR-processer (ett tema som lyfter fram konflikter som omgärdar HSR och som särskilt berör organisatoriska förutsättningar för välfungerande planeringsprocesser)

Vi vill betona att forskningen som vi lyfter fram ofta har beröringspunkter med flera teman. Ett exempel är frågan om regional och lokal utveckling som visar sig ha nära beröringspunkter med frågan om integrering av olika transportslag.

1.3. Disposition

Studiens disposition följer den tematisering som ovan beskrivs. Vi inleder med övergripande erfarenheter av de genomförda HSR-satsningar, där slutsatser har dragits i syfte att identifiera fallgropar och framgångsfaktorer inför kommande HSR-satsningar. Därefter följer en diskussion om forsknings kring HSR och regional och lokal utveckling, vilket är särskilt intressant eftersom forskningen på området är motsägelsefull: vissa studier pekar på att HSR är positivt för utvecklingen, medan andra studier tvärt om menar att HSR har negativ eller försumbar påverkan. Det tredje tema som diskuteras handlar om HSR och integrering av olika transportslag, där forskningen är tämligen överens om att tillgängliga och attraktiva övergångar från HSR till flyg, lokala tåg och bussar samt vägtrafik är avgörande om HSR-satsningar ska leva upp till förväntningar på ökat resande och territoriell sammanhållning. Det sista empiriska tema som diskuteras är på vilka sätt medborgare inkluderats i planeringsprocesserna som följer HSR, framförallt i de processer där medborgarna inte tillfrågats i tillräcklig utsträckning. Bristen på medborgarperspektiv hänger ofta ihop med organisatoriska förutsättningar där det är oklart vilka aktörer som bär det övergripande ansvaret för att genomföra planerade HSR-sträckningar. Efter genomgången av de fyra centrala temana sammanfattas dessa och kunskapsluckor identifieras. Studien avslutas med en genomgång av olika teoretiska perspektiv som med fördel skulle kunna appliceras på studier som syftar till att fylla de identifierade kunskapsluckorna. Dessa är ansatsen om "splinering urbanism" som pekar på hur infrastrukturella satsningar i sig skapar ojämn utveckling i städer, forskning om megaprojekt samt kritisk samhällsvetenskaplig forskning som på olika sätt att teoretisera den sociala ojämlikhet som HSR riskerar att förstärka.

I appendix 1 lyfter vi avslutningsvis fram en rad särskilt intressanta studier, det vill säga de studier som vi efter litteraturgenomgången funnit mest relevanta för föreliggande studies frågeställningar. Fem artiklar identifieras och återges med hjälp av abstracts som vi menar utgör relevanta vetenskapliga ingångar för den intresserade läsaren.

2. Förhoppningar, lärdomar och strategier: "lessons learned"

Eftersom höghastighetståg har varit i bruk sedan 1960-talet i Japan och sedan 1980-talet i Europa börjar det bli möjligt att dra översiktliga lärdomar om vad utveckling av HSR inneburit samt vilka problem och utvecklingsmöjligheter som finns. I detta avsnitt ska vi diskutera olika planeringsprinciper och -strategier som genomsyrat tidigare HSR-satsningar för att sedan peka på viktiga lärdomar från dessa satsningar.

I en översikt av forskningen på området identifierar Garmendia m.fl. (2012) två diametralt olika strategier när det gäller HSR. Författarna låter planeringsstrategierna i USA och Kina representera de olika strategierna (även om det finns exempel även i Europa som följer båda logikerna). I USA, där HSR-satsningar är på planeringsstadiet, vill man skapa stråk som binder samman regioner och städer med territoriell rättvisa som utgångspunkt. I Kina, där HSR nyligen etablerats, har i stället ambitionen varit att möjliggöra en effektiv mobilitet för pendlare genom korta restider mellan större noder. Baserat på tidigare erfarenheter av HSR på flera platser identifierar också Perl och Goertz (2015) olika typer av planeringsstrategier. Tre strategier urskiljas och benämns: 1) den exklusiva korridoren, 2) den hybrida korridoren och 3) omfattande nationellt nätverk. Den första strategin kring exklusiva korridorer (som tillämpats exempelvis i Japan) och den tredje strategin kring skapande av flera nätverk för att täcka in större delar av en nation (som tillämpats exempelvis i Kina) liknar varandra. I dessa satsningar integreras inte HSR med annan tågräls. Strategier som syftar till att bygga hybrida korridorer (strategi 2, som tillämpats exempelvis i Spanien och Tyskland) handlar om att skapa starka och exklusiva stråk mellan större noder ("mega cities"). Dessa stråk innebär att det finns räls som är avsatt exklusivt för HSR, men att HSR-tågen också körs på annan räls för att kunna integreras med fler städer och transportnätverk. Ur ett ekonomiskt perspektiv menar Perl och Goertz att den första strategin, dvs en exklusiv korridor, är mest lönsam eftersom det skapar ett stort resandeunderlag. Det är betydligt svårare att ur ett ekonomiskt perspektiv rättfärdiga den hybrida korridoren, men det finns andra skäl som talar för det i form av exempelvis ökad järnvägskapacitet, mindre utsläpp samt en potential för regional rättvisa.

Det sistnämnda intresserar sig Garmendia m.fl. (2012) sig för. Garmendia m.fl. menar att det sätt på vilket stationsmiljöer planeras och lokaliseras är ett uttryck för kring olika planeringsstrategier kring integrering eller separering från övriga transportnät. Stationernas funktion och utformning kan betraktas ur två perspektiv, antingen som noder för transportnätverken eller som centrala platser för stadsutveckling. Satsningar på HSR i Europa har speglar dessa perspektiv på olika sätt. På vissa platser (som till exempel Lille, Bryssel och Rotterdam) har man valt att utveckla den gamla centralstationen och låta den återfå sin forna glans. På andra platser (till exempel Amsterdam Zuid, Lyon-Part Dieu och La Sagera) har man satsat på att utveckla helt nya, mer perifera områden där nya affärsområden växer fram. Att utveckla stationsområden är en populär strategi för städer som vill stärka sin image i syfte att öka stadens attraktion, både som arbets- och bostadsort och som turistattraktion.

Den inflytelserika brittiska transportekonomen Roger Vickerman har följt den europeiska HSR-utvecklingen under många år. 1997 gjorde han en översikt över det europeiska läget som kontinuerligt följts till dags datum. Vickerman (1997) menar att det i slutet av 1990-talet inte fanns något europeiskt nätverk av höghastighetståg att tala om, även om det fanns exempel på sträckningar i enskilda medlemsländer där Frankrike, Tyskland, Italien och Spanien låg särskilt långt fram (något som delvis speglas i de fall som lyfts fram i denna översikt). Vickerman slår fast att det är svårt att dra generella lärdomar från dessa exempel eftersom de lokala förutsättningarna spelar en betydande roll. Det finns också en rad grundläggande konflikter när det gäller möjligheten att skapa ett för användarna attraktivt nätverk men som också möjliggör den positiva utveckling som det kan innebära för en stad eller ort att få ett stationsläge längst HSR-korridoren. Ju fler stopp, desto långsammare går tåget, vilket dessutom förstärks när tåget måste köra genom större städer. De högsta genomsnittliga hastigheter nås genom att dra sträckningar utanför större städer, så kallad "by-passing" (1997:34). Detta har lett till att HSR,

snarare än att skapa tillgänglighet för perifera och mindre orter, har skapat snabba restider och starka stråk mellan redan framgångsfulla städer som kan sägas vara vinnarna i HSR-satsningarna. På så sätt kan målet att nå lokal och regional sammanhållning sägas misslyckats (Ibid., se också Vickerman 1999 och 2015).

Gällande lokal och regional utveckling menar Vickerman i en artikel från 1997 att det då var för tidigt att säga något om effekter. Han framhöll däremot att det är rimligt att anta att det är vid stationslägena som de positiva effekterna uppstår, men med rätt lokala anslutningar går det att sprida de positiva effekterna. För fattigare regioner kan HSR vara en viktig grund för en positiv utveckling, samtidigt som det sällan är de fattigare regionerna som har möjlighet att göra investeringar. Det finns därför en risk att rikare regioner drar fördelar på grund av deras goda utgångsläge. Idag ser man att HSR kan vara betydelsefullt för de lokala marknaderna, framförallt när det gäller att skapa nya arbetsmarknader genom nya pendlingsmöjligheter även på kortare distanser som under 20 mil (Vickerman 2015).

Huruvida ett land har flera större städer (“dominant primate cities”) inom en viss räckvidd eller om de centrala noderna är mer utspridda både geografiskt och befolkningsmässigt har stor betydelse för hur potentiella HSR-satsningar kan utformas. För att få ett så stort resandeunderlag att sträckningen blir ekonomisk lönsam bör noderna ligga mellan 40 och 75 mil från varandra. Städerna bör dessutom ha upp emot en miljon invånare (Vickerman 1997, se också Albalade & Bel 2012). En annan viktig förutsättning är att stationslägen är strategisk förlagda så att de länkas samman med andra transportslag, som flyg eller bil, men också den lokala kollektivtrafiken. Att resan inte tar slut för de flesta resenärerna när tåget angör stationen är viktigt att poängtera: om HSR ska vara effektivt måste “the access network” fungera, det vill säga att det måste finnas en möjlighet att resa vidare från HSR-stationen med andra färdmedel, framförallt kollektiva sådana (1997:33). Detta är ett komplext område, eftersom bra anslutningar med hög tillgänglighet för resenärerna ofta är svåra att angöra utanför städerna. Samtidigt bidrar mer perifera stationslägen till att uppnå de attraktiva höga hastigheterna. En förklaring till att städer med liknande storlek och förutsättningar upplever olika konsekvenser av höghastighetssatsningar är de olika typer av policystöd som städerna har fått. Därför är det viktigt att den nationella, och i vissa fall överstatliga, politiken har ett regionalt och lokalt perspektiv eftersom de lokala aktörerna sällan har möjlighet att påverka hur större infrastrukturella projekt utformas (Vickerman 2015).

Det är också viktigt, menar Vickerman (1997), att man betraktar själva investeringsperioden som ett tillfälle där värde genereras eftersom stora infrastrukturprojekt i sig genererar arbetstillfällen. Men ju mer teknisk avancerade dessa projekt är, desto större behov att ta in specialiserad arbetskraft, och då får den lokala arbetskraften stå tillbaka. Därför har vägbyggen varit mer attraktiva än järnvägsbyggen utifrån en arbetsmarknadssynpunkt. Med en medveten politik kan så väl lokala arbetstillfällen och anslutningar till de viktiga nätverken säkerställas.

I USA har man förhoppningar om att genom en upprustning av det nationella järnvägsnätet och en uppgradering till HSR kunna konkurrera med flyg och bil. Därmed vill man få bukt med utsläpp från trafiken och ett starkt beroende av fossila bränslen som utländsk olja. Albalade & Bel (2012) kartlägger tidigare erfarenheter av HSR för att identifiera framgångsfaktorer och förutse vilka hinder som kan uppstå. Hur HSR påverkar mobilitet, miljön, ekonomin och stadskärnor utreds. De drar slutsatsen att HSR-projekt har en stor potential när det gäller att lösa kapacitetsproblem på befintliga linjer samt möjliggöra industriella sammankopplingar genom att öka tillgängligheten för godstransporter. Men när det gäller mål som regional och lokal sammanhållning, eller rättvisa, är resultaten mer nedslående. När försök att koppla samman olika nätverk görs innebär det ofta ekonomiska förluster. De europeiska satsningar, där framförallt de spanska erfarenheterna lyfts fram, och som motiverats av just rättviseskäl, har bekostats genom nationella eller överstatliga (EU) subventioner snarare än av lokala aktörer. Denna situation öppnar ur ett ekonomiskt perspektiv för mer riskabla satsningar. Sett till gängse modeller för finansiering av infrastruktur i USA är det inte troligt att den amerikanska staten

kommer att finansiera sådana projekt, menar Albalade och Bel. De förutspår en livlig offentlig debatt om de ekonomiska aspekterna av HSR under de kommande åren.

Resenärers mobilitet är ett annat viktigt tema i denna litteratur. Samtidigt som HSR jämfört med konventionell tågtrafik har en enorm fördel sett till restider visar Albalade och Bel (2012) att restiden dörr-till-dörr inte minskar om man jämför HSR med flyget. Dock innebär tåg oftast en större komfort jämfört med flyget i och med färre förseningar, mindre tid för övergångar mellan olika transportslag (transit) och färre säkerhetsföreskrifter och kontroller.

Tomaney och Marques (2013) frågar sig varför politiker och planerare fortsätter att förespråka HSR som ett verktyg för regional utveckling trots att forskning och erfarenheter från tidigare satsningar tydligt pekar på att HSR snarare än att utveckla regional rättvisa cementerar den: "the clear balance of this literature suggests that these impacts are ambiguous at best and negative at worst" (2013:423). Att forskningsresultat inte får gehör i policy och praktik är särskilt intressant eftersom utvecklingen går mot att politiska beslut ska fattas utifrån "evidens." Tomaney och Marques diskuterar dessa frågor utifrån HS2-satsningen i Storbritannien, ett fall som vi senare återkommer till. Storbritannien är intressant eftersom de regionala ojämlikheterna är markanta, där de södra delarna (där London är lokaliserat) beskrivs som blomstrande, medan de norra delarna, som ofta karaktäriseras av post-industriella städer, är mindre välmående. När förespråkarna för HSR, vilket i Storbritannien ofta sammanfaller med regeringen, talar om vilka effekter som HSR tros leda till utgår man från ekonomisk tillväxt som en konsekvens av en mer geografiskt integrerad ekonomi. Det är dock problematiskt att man i kalkyler utgår från att städer med bra järnvägsförbindelser *per se* är mer produktiva, vilket det alltså visat sig vara svårt att bevisa. Sett till de erfarenheter Tomaney och Marques refererar till, och även till de resultat vi i denna studie lyfter fram, är det mest troliga utfallet av en nationell satsning på HSR att ekonomin gynnas på en nationell nivå, men att den ekonomiska aktiviteten koncentreras till redan starka områden (som i Storbritannien handlar om London och de sydvästra delarna av landet).

Varför beslutsfattare väljer att lyfta fram vissa "sanningar" medan de bortser från annan evidens menar Tomaney och Marques har att göra med två närliggande förklaringar. För det första har den forskning som diskuterar vilka jämlikhetsaspekter som HRS i realiteten leder till sin bas i den ekonomiska geografin. Det är en akademisk disciplin som sällan tas hänsyn till i den offentliga debatten, vilket bland annat har att göra med interna akademiska kulturer som inte uppmuntrar policyinterventioner. Men vilken typ av kunskap som värderas högt i offentliga sammanhang som det politiska är också avgörande. För det andra menar Tomaney och Marques att det idag är tillväxt och effektivitet, framförallt kopplat till BNP, som har slagsida i den politiska debatten, speciellt om man jämför med frågan om jämlikhet. Så länge tillväxt är det dominerande perspektivet är det inte troligt, menar de, att den evidens som exempelvis geografer lägger fram om HSR kommer att få gehör.

Avslutningsvis uppmärksammar Garmendia m.fl. (2012) att majoriteten av de studier som undersöker HSR utgår från enskilda fall. Eftersom den lokala kontexten är extremt avgörande för vilken utveckling som städer, regioner eller nationer kan förvänta sig, är det svårt att dra generella lärdomar av fallstudier. Garmendia m.fl. efterfrågar därför systematiska jämförelser mellan en stor mängd städer där HSR har funnits på plats en längre tid, för att därigenom få en mer nyanserad förståelse av vilken påverkan som HSR egentligen har. Den verkliga nyttan - oavsett om den är kopplat till pendling, affärsmöjligheter eller turism - har inte studerats på ett systematiskt sätt. Men när städerna är tillräckligt stora, och anslutningarna till andra nätverk är tillräckligt goda, finns det skäl att tro att investeringar på HSR betalar sig, menar Vickerman (1997). Han trycker särskilt på att vinster inte enbart är ekonomiska utan också sociala. När höghastighetstågen tar andelar från flyget och biltrafiken, vilket är förhoppningen, minskar utsläpp och i det senare fallet också skador i trafiken till följd av bilolyckor. Vickerman slår slutligen fast att det finns skäl att höja ett varningens finger till planerare och politiker i Europa:

The essential message from this review is that high speed rail developments in Europe have occurred for many reasons, without any clear overall plan, but have instilled a mythical belief that they can solve both transport and regional problems wherever they are built. This belief is not well founded in evidence. (Vickerman 1997: 36)

3. HSR:s roll för den lokala och regionala utvecklingen

En viktig mål Stolpe för HSR i Europa blev den europeiska unionens ställningstagande från 1994 som pekade ut satsningar på HSR som ett sätt att skapa ett sammanhållet Europa (Vickerman 1997). Detta ledde till 1996-års strategi för hur Europa kunde bindas samman med hjälp av ett transportnätverk, där olika transportslag visserligen ingick, men höghastighetstågen betraktades som det centrala (Europakommissionen 2016). Som en följd av detta gjordes en rad studier som pekar på olika aspekter av “connectivity” (anslutbarhet) och “cohesion” (sammanhållning), men där framförallt ekonomisk utveckling ur ett regionalt perspektiv särskilt belyses. Vilken betydelse HSR har för den lokala och regionala utvecklingen framstår därför som ett centralt tema för den forskningen som växte fram i kölvattnet av det europeiska ställningstagandet. Studierna har därför ofta ett europeiskt perspektiv, där erfarenheter från nationella försök och investeringar lyfts fram. Även studier från USA och Asien belyser frågeställningar relevant för temat.

Det bör nämnas att när “utveckling” som koncept diskuteras är det oftast ekonomisk utveckling som åsyftas, och då framförallt kopplat till de ökade arbetstillfällena som förhoppningen är att HSR genererar. Hensher, Ellison & Mulley (2014) menar att detta är en allt för snäv definition eftersom deras studier pekar på att HSR i ett australienskt perspektiv framförallt innebär att det långväga nöjesresandet ökar. Som ett verktyg för att öka arbetspendlingen med tåg har dock HSR i ett australienskt perspektiv en relativt liten inverkan. Albalade & Bel (2012) uppmärksammar också denna trend, men påpekar också att även om resandet i sig ökar, så minskar samtidigt de nätter som dessa tågresenärer spenderar på hotell. Den totala effekten för turismen är därför osäker. Dock innebär också icke arbetsrelaterat resande en värdegenererande aktivitet, menar Hensher, Ellison & Mulley (2014). De uppmanar till en bredare definition av resande och värdegenerering i samband med bedömningar och utvärderingar av HSR.

När det gäller frågor kring vilka effekter som HSR har för lokal och regional utveckling pekar forskningen åt olika håll. Vissa forskare menar att HSR lett till positiva effekter, medan andra forskare uppmärksammar negativa eller uteblivna positiva effekter. Varför slutsatserna är motstridiga kan ha flera olika förklaringar. Som vi tog upp relaterat till tema 1 (övergripande slutsatser) är de effekter som kan förväntas som följd av HSR högst kontextuella, det vill säga effekterna hänger samman med specifika geografiska, politiska och ekonomiska förutsättningar. Det innebär att när enskilda fall visar på positiva eller negativa effekter är det inte säkert att dessa slutsatser pekar på generella och överförbara tendenser. Det är därför högst relevant att betona att de studier som här refereras är *fallstudier*. Några av dessa fallstudier baseras visserligen på internationella jämförelser, där flera länders erfarenheter tas med i beräkningarna.

Chen & Hall (2011) pekar i en fall studie av brittiska erfarenheter på *positiva effekter på regional nivå*. De frågar sig om HSR stödjer vissa typer av ekonomisk tillväxt, och då specifikt övergången från en industriell ekonomi till tillväxt som genereras av kunskaps-, -informations, och serviceekonomier. I en brittisk kontext undersöker och jämför Chen & Hall utvecklingen i ett antal städer, där vissa har tillgång till HSR och vissa inte. Några av dessa städer kännetecknas av en hög andel yrken inom “kunskaps”-sektorn, medan andra har större andel arbeten inom industri och offentlig sektor. Chen och Hall pekar på att i städer och orter som fått ta del av höghastighetståg, blir förutsättningarna att utvecklas mot en kunskapsbaserad ekonomi större. Dessa förutsättningar är dock beroende av hur långt bort från London, huvudstaden, städerna ligger. I de städer som ligger mindre än en timmes restid bort från London har antalet invånare ökat, vilket kan benämnas “urban sprawl.” Författarna noterar att människor inte längre bor på de platser som de arbetar på, vilket innebär att man tjänar pengar på en plats men spenderar dessa pengar på en annan plats. Det innebär att HSR har positiva “spillover effects” genom att mindre orter tar del av den ekonomiska aktivitet som pågår i de större.

Städer som fått tillgång till HSR har också lyckats vända en negativ ekonomisk utveckling och minskat arbetslösheten. Med hjälp av HSR har man med andra ord lyckats stoppa en utflyttningstrend. När restiderna till de större metropolerna överstiger två timmar blir de positiva effekter som identifierats som följd av HSR inte lika tydliga, och ibland motsägelsefulla. De städer som har lyckats bibehålla en god ekonomisk utveckling trots avsaknad av HSR, som t ex Edinburgh, har dock god tillgång till flygtrafik.

Chen och Hall noterar vidare att den inhemska flygtrafiken har - precis som i många länder - ökat i Storbritannien, och när de tidsmässiga reseavstånden med tåg är stora, har flyget blivit dominerande. Frågor om restid och förmågan att med hjälp av HSR minska avstånd är centrala och bör avgöra vilka satsningar som i framtiden ska ske: "as fast as possible proves crucial to achieving as fast as necessary" (2011:703). Chen och Hall menar vidare att deras studie inte bara pekar på att HSR haft en stor roll när det gäller den brittiska anpassningen till ett post-industriellt samhälle, utan också att transporter i sig har en avgörande roll i ett samhälles ekonomiska utveckling. Att det framförallt är kunskaps- och serviceekonomierna som tjänar på HSR bekräftas också av Albalade och Bel (2012).

Ureña m.fl. (2009) diskuterar utifrån erfarenheter i Spanien och Frankrike hur medelstora städer ("big intermediate cities") som befinner sig längst HSR-sträckningar har påverkats av HSR-satsningen. Sådana städer definieras som urbana miljöer med minst 300 000 invånare och minst 150 km till slutstationerna i HSR-sträckningen, dvs de storstäder som är noder i nätverket. Studien är "multi-level" och diskuterar både nationella, regionala och lokala effekter. Några slutsatser är:

HSR skapar nya möjligheter för dessa städer, där tillgänglighet och snabba restider skapar fördelar i relation till andra städer. Bland annat noteras att en ökning av interurbana resenärer, inte minst "metropolitan professionals", bidrar positivt till städernas möjligheter att erbjuda arenor för internationella och nationella kongresser, konferenser och mässor med mera. Det i sin tur bidrar till att attrahera nya företag och möjligheter att öka turismen i större utsträckning än vad som har uppmärksamats i tidigare studier;

- HSR kan bidra till att *stärka* dessa städernas roller som regionala centra i relation till andra, mindre städer. Men detta kan i vissa fall *minska* deras roller till förmån för större metropoler, vilket kan leda till ökad polarisering mot dessa metropoler;
- Alla de studerade HSR-satsningarna inkluderade "many public transport facilities at urban and intercity levels." Exempel på sådan kollektivtrafik var intercity bussar och busstationer, intracity busslinjer samt spårvägs- och metro-stationer i närheten av HSR-stationerna. Att kunna erbjuda kollektivtrafik på alla tre nivåer - nationellt/internationellt, regionalt och lokalt - var ett gemensamt mål för alla HSR-satsningarna.

Trots att den tidigare forskningen visar att HSR har lett till positiv utveckling för regioner och städer i Spanien och Storbritannien, finns det flera andra studier som pekar i motsatt riktning och således synliggöra negativa effekter för den regionala utvecklingen. Utifrån erfarenheter av utbyggnaden av HSR i Spanien diskuterar Ortega m.fl. (2012) betydelsen av HSR för rumslig sammanhållning (engelskans "territorial cohesion") ur ett planeringsperspektiv. Sådan sammanhållning speglar i vilken utsträckning som de rumsliga effekterna av HSR är rättvist fördelade bland olika regioner. Syftet ur ett policyperspektiv är att undvika regionala obalanser och säkerställa att samtliga berörda regioner kan dra nytta av de möjligheter som en HSR-utbyggnad innebär. Författarna konstaterar att utbyggnad av HSR å ena sidan medför ökat effektivitet, men å ena sidan innebär en risk för rumslig fragmentering och polarisering. Artikeln är ett försök att jämföra och kvantifiera vilka effekter som HSR-nätverket mellan Madrid och nordvästra Spanien gett upphov. Man vill också analysera huruvida de nya förbindelserna medfört sammanhållning och jämn regional fördelning på olika planeringsnivåer, det vill säga nationellt, regionalt och ur ett stråk/"corridor" perspektiv. Slutsatsen är att HSR-nätverket bidrog positivt till rumslig sammanhållning på nationell och stråknivå, medan negativa effekter på regional nivå kunde urskiljas i de fall när HSR-stationerna var lokaliserade till "regionala huvudstäder." Detta mönster uppstod eftersom de nya stationerna förstärkte dessa städernas positioner.

Som policyåtgärd för att motverka sådana effekter föreslår författarna “an improvement of the access to the new HSR stations from these locations which suffer from a relatively worse situation after the HSR is implemented.” (2012:140). I Vickerman, Spiekerman & Wegners studie från 1999 stöds de slutsatser som dras studien av Ortega m.fl., då liknande tendenser har identifierats i en rad europeiska länder.

Levinson (2012) diskuterar HSRs effekter på tillgänglighet (“accessibility impacts”) utifrån de planer - eller snarare visioner - om utbyggnad av HSR i delar av USA. Här utgår planeringen från en “hubs and spoke”-konfiguration där de centrala noderna utgörs av storstäderna och de angränsande, trädliknande linjerna utgör förbindelser med andra städer. Levinson menar att noderna (“hubs”) drar mycket mer nytta av HSR än linjerna (“spokes”). HSR bidrar därmed till att omfördela ekonomisk nytta genom att vissa platser kan förlora ekonomiska verksamheter eftersom dessa verksamheter kan välja att omlokaliseras till nya platser med närmare tillgång till HSR. Levinson konstaterar att det längst med HSR-sträckningar också kan uppstå olika typer av negativa effekter (som han benämner “nuisance effects”) i form av buller, vibrationer och dylikt. Han menar dock att diskussioner om HSR ibland förbiser att de tilltänkta investeringarna är projektspecifika: “any money spent on HSR cannot be spent on something else” (2012:290).

Monzón m.fl. (2013) diskuterar en metodologi för att *samtidigt* värdera fördelnings- och effektivitetseffekter av HSR-satsningar. Debatter om fördelningseffekterna mellan städer som en följd av av HSR-satsningar är därför högaktuella på många håll. Allt fler analytiker menar att sådana satsningar i ökad utsträckning måste utformas på ett sätt som inte bara leder till ekonomisk tillväxt utan att man också måste säkerställa att en “acceptable degree of equity” uppnås. Författarna noterar bland annat att en ny HSR-utbyggnad kan resultera i att traditionella tågförbindelser och -tjänster läggs ner (2013:20). Det innebär en risk att HSR-satsningar kan leda till ökad koncentration av ekonomisk aktivitet i redan utvecklade städer. Analysen visar att ökad tillgänglighet i städer utan en HSR-station “depends on the quality of the transport network from these cities to the HSR station” (2013:25), vilket återigen pekar på betydelsen av *en god integrering med lokal och regional kollektivtrafik*. För att kunna uppnå “maximalt positiva” rumsliga fördelningseffekter måste planering således ta hänsyn till flera viktiga faktorer, bland annat goda förbindelser från städerna till den närmaste HSR-stationen (2013:29).

Slutligen understryker författarna betydelsen av ett effektivt politiskt ledarskap på lokal nivå som också har “nationell politisk tygd” (eng *national political weight*). I avsaknaden av sådant ledarskap riskerar många HSR-satsningar att misslyckas. Man föreslår vad som krävs:

Agreements which involve different types and levels of investment, public authorities and participants, and which include a new high-quality transport system, public-private cooperation and regional planning, have proved to have excellent results. (Ureña m fl 2009:278).

I fallet med Taiwans HSR-utbyggnad bekräftas de tendenser som iakttagits bland annat i de europeiska exemplen, det vill säga att HSR har förstärkt de redan starka regionerna och har haft liten effekt i områden som inte upplevs som attraktiva. Historiskt har transportinvesteringar bidragit till förändringar i rummet, där centrum och periferi i Taiwan, som traditionellt haft starka hamnar och hamnstäder, förflyttats. När vägnätet byggdes ut under 1970- och 1980-talet koncentrerades affärstillfällena längst motorvägarna. Den taiwanesiska HSR-banan togs i drift 2007 och kopplade ihop sju större städer längst landets västkust. Det nya HSR-nätverket löpte parallellt med den gamla interregionala tågtrafiken. Andersson m.fl. (2012) undersöker hur nya centrum för ekonomisk utveckling uppstått som en följd av denna HSR-utbyggnad. Studien bygger precis som Chen och Halls studie på evidens, där Andersson m.fl. jämför bostad- och landspriser längst de nya HSR-linjerna. Ett syfte med HSR-utbyggnaden har varit att göra mindre städer mer attraktiva som bostadsplatser än storstäderna, där det råder stor bostadsbrist. Studien tyder på att bostadspriser längst HSR-

sträckningarna ökar som följd av satsningen. Det är dock de stationslägen som är mest centrala som framstår som mest attraktiva. Pendlingen mellan olika centrum - snarare än pendlingen från de mer perifera områdena – har också ökat. Forskarna förklarar detta med att (framförallt de rika) pendlarna fortfarande föredrar att bo i de större städerna. De poängterar vidare att de nya områdena runt HSR-stationerna inte anses vara lika attraktiva.

Även i en kinesisk kontext finns det mycket som tyder på att HSR stärker redan starka urbana miljöer. Kinas HSR-nät etablerades i 2003 och är idag det största nätet i världen. HSR-nätet har dragits parallellt med det gamla tågnätet, så som man också gjort i Taiwan och Frankrike, men med färre stopp, vilket bidrar till de höga hastigheterna. Genom en analys av officiella planeringsdokument och den inhemska forskningen i området visar Tang m.fl. (2011) att HSR leder till stora omstruktureringar i den urbana miljön. Tillgängligheten till olika städer och regioner varierar mycket, och HSR har därför bidragit till en ojämn utveckling där vissa städer och regioner inkluderas medan andra marginaliseras. Det nationella territoriet har förändrats till följd av höghastighetståget, vilket benämns som polarisering eller ”tunneeffekten” (Tang m.fl. 2011:414, se också Plassard 1992). I praktiken handlar förändringarna bland annat om att nya noder (”hubbar”) växer fram, det vill säga städer som tidigare inte varit så viktiga får en ny mer framträdande roll till följd av de stationsnära lägena. Men polariseringen innebär också att urbaniseringsprocesserna, som redan är mycket kraftiga i Kina, ytterligare förstärker marginaliseringen av den geografiskt stora landsbygden, som kännetecknas av allt färre arbetstillfällen och möjligheter till ekonomisk försörjning för landsortsborna (Yin m.fl. 2015). Tang m.fl. (2011) menar att en förutsättning för att den kinesiska staten ska kunna dra fördel av HSR-satsningen är att man arbetar mer med integrerad planering, det vill säga att man beaktar HSRs samverkan med bostads- och arbetsmarknadspolitik. Det görs inte i tillräckligt hög utsträckning idag.

Även Yin m.fl. (2015) drar liknande slutsatser efter att ha studerat det kinesiska HSR-nätet ur ett regionalekonomiskt perspektiv. De menar att HSR-nätverket måste integreras med andra delar av järnvägsnätet om dagens mål om regional utveckling ska uppnås. På regional nivå måste berörda aktörer koordinera planeringsprocesser och andra åtgärder som syftar till att skapa regional sammanhållning. Även de städer som inte har en anslutning till HSR behöver vara med i planerna. En större integrering med övrig policy behövs också på stadsnivå (”urban level”). På stationsnivå måste de berörda aktörerna i större utsträckning verka för att styra planeringsprocesserna från enskilda designlösningar till ett helhetstänkande där flera aktörer är delaktiga i processen.

HSR-utbyggnader kan således leda till positiv regional utveckling - men endast om HSR-nätverket är tillräckligt integrerat med andra transportslag samt om HSR-policy också samverkar med andra områden som bostadspolitik, arbetsmarknadspolitik och etablering av handel. Vilka policyverktyg som genererar önskade nyttor är dock högst kontextberoende, där ekonomiska och rumsliga förutsättningar samverkar. I Kina har den politiska fragmenteringen varit stor och skarpa gränser har dragits mellan olika policyområden. För att man ska uppnå mål om regional utjämning rekommenderar Yin m.fl. (2015:45-46) bland annat följande:

- Utveckla en attraktiv och lättillgänglig betalningsmodell
- Förbättra den lokala tillgängligheten till HSR-stationerna för att öka passagerarnas nöjdhet
- Integrera HSR med flygtrafik, interregional transport, konventionell tågtrafik, lokal kollektivtrafik och biltrafik
- Upprätta ett väl fungerande samarbete mellan planeringsaktörer med ansvar för olika transportslag
- Identifiera strategier för hur städer utan HSR-anknytning ska kunna utvecklas, framförallt kopplat till ekonomiska förutsättningar
- Identifiera olika men tydliga roller för städerna längts tågkorridoren

Avslutningsvis sammanfattar Albalade och Bel (2012) efter en genomgång av litteraturen på området att det är de redan starka städerna och regionerna som är vinnarna i HSR-satsningar:

It is consistently reported that HSR does not generate any new activities, nor does it attract new firms and investment, but rather it helps to consolidate and promote ongoing processes as well as to facilitate intraorganizational journeys for those firms and institutions for which mobility is essential. In fact, for regions and cities whose economic conditions compare unfavourably with those of their neighbors, a connection to the HST line may even result in economic activities being drained away and an overall negative impact. (Albalade & Bel 2012: 345)

4. HSR och integrering av lokal kollektivtrafik och andra trafikslag

Den forskning som särskilt uppmärksammar regional och lokal utveckling visar att om HSR ska ha en positiv effekt på den lokala och den regionala utvecklingen är det avgörande hur väl integreringen med den lokala och regionala kollektivtrafiken fungerar. Anslutningstrafiken - oavsett om den sker med flyg, bil eller kollektivtrafik - bör fungera väl och vara generöst utbyggd (se också Vickerman 2015). I detta avsnitt kommer vi att lyfta fram en rad studier som särskilt intresserat sig för frågor kring integreringen av HSR med lokal och regional kollektivtrafik.

En studie av Perl och Calimonte (2011) tar upp flera frågor kring kopplingar mellan HSR, det övriga tågnätet och lokal och regional kollektivtrafik på ett sätt som är mycket relevant för föreliggande studie. Författarna diskuterar vilken roll som HSR skulle kunna ha som en del av en kommande "mobility transition" i USA. Denna övergång bedöms som nödvändig och som i viss mån aviserats genom öronmärkning 2009 av \$8 miljarder USD för utvecklingen av landets järnvägsnät. Perl och Calimonte konstaterar inledningsvis att själva integreringen mellan HSR och övriga delar av nätet blir avgörande för utsikterna att uppnå målen med denna investering. De identifierar två övergripande strategier eller "trajektorier" för att få till en bra integrering och därmed ett helt nytt järnvägsnät. Skillnaden mellan dem handlar explicit om "different relationships with local and regional transportation connections" (2011:48). Den första strategi innebär en inkrementell (successiv) tillpassning av den infrastruktur, teknologi och organisation som idag erbjuder intercity tågförbindelser. Författarna jämför denna strategi med den omorientering som skedde i samband med att lågprisflyget började etableras på marknaden. Här skulle en inkrementell strategi - som i viss mån redan genomförts i delar av USA - innebära t ex ökade hastigheter för konventionella tåg, tätare tågförbindelser samt utvecklade förbindelser med bussar som länkar restjänster till resenärers utgångspunkter och mål för sin resa. Författarna noterar:

Providing these local bus connections has usually proven easier than convincing local transit agencies to provide greater access to intercity train stations. Ridership for these specialized state services has grown faster than Amtrak's (dvs snabbtåget, red anm) overall ridership (2011:48-49; ref till TrainsMag.com)

Perl och Calimonte nämner att denna inkrementella strategi har fördelar när det gäller möjligheterna att identifiera och bedöma miljökonsekvenser samt möjligheterna att engagera lokala stakeholders och tredje parter i planeringsprocessen.

Den andra strategin som Perl och Calimonte drar fram är ett angreppssätt som innebär övergripande transformation. Den innebär att man introducerar HSR på ett sätt som matchas med den av "exklusiv infrastruktur" som behövs för att stödja satsningen samt en management-struktur som skiljer sig från de som idag finns inom den befintliga järnvägsorganisationen. En sådan strategi skulle innebära att en helt ny typ av järnvägsinfrastruktur skulle skapas som enbart skulle inriktas mot intercity passagerartrafik. Men även denna nya infrastruktur skulle medföra ett tydligt behov av att förbinda HSR-tågen med konventionella intercitytåg, kollektivtrafik, flyg och vägar. Sådana förbindelser skulle kunna ha avgörande betydelse för huruvida satsningen på HSR skulle lyckas eller inte: "Decisions on how to connect these new high-speed rail lines with other transport infrastructure could have a large influence on the success of these projects" (2011:49).

Perl och Calimonte diskuterar erfarenheter från andra länder, vilka också stärker deras argument om betydelsen av kopplingar mellan HSR och andra trafikslag. I Taiwan har t ex sådana kopplingar inte prioriterats, vilket inneburit att satsningarna har "limited the new railway's commercial success" (2011:50). Den tid, kostnad och besvär som byte till bussar medför har med andra ord reducerat HSRs konkurrensfördel som ett alternativ till att köra bil eller åka långvägabussar. I Japan har man däremot fått till mycket bra länkar med befintlig lokal och regional kollektivtrafik. Författarna menar att det japanska exemplet med dess inkrementella strategi bör fungera som ett gott exempel för USA. Även sättet att jobba med intermodala länkar i olika delar av Europa utgör bra exempel som manar till

efterföljd eftersom man har lyckats attrahera både flyg- och bilresenärer, där HSR nu är ett komplement.

Slutligen identifierar Perl och Calimente fyra olika stationstyper som skulle möjliggöra ändamålsmässiga kopplingar mellan HSR och andra trafikslag och därmed bidra till HSRs förmåga att svara mot flera marknadssegment. Dessa är urbana stationer, flygplatsstationer, förortsstationer i anslutning till arbetsplats- och företagsområden samt förortsstationer i anslutning till kommersiella platser (t ex köpcentra, butikscentra). Författarna föreslår också olika typer av planerings- och policyverktyg för att bättre koppla HSR-satsningar med lokala områden och därmed uppnå synergier mellan transport och lokal markanvändning.

Frågan om vilka som sannolikt blir "vinnare" respektive "förlorare" i samband med satsningar på HSR diskuteras av Sánchez-Mateos och Givoni (2012) utifrån empiriskt material från Storbritannien (föreslagen HSR) och Spanien. Författarna menar att ett sätt att identifiera sådana vinnare/förlorare är att analysera förändringar i den relativa tillgängligheten ("accessibility") till resmöjligheter. Som ett mått på sådan tillgänglighet används restid med tåget till huvudstaden/London från olika regionala stationer i HSR-nätverket. Författarna noterar att "having a station on the line" inte självklart leder till stora minskningar av restider, som snarare är avhängiga av vilken servicenivå och antal avgångar med mera som erbjuds. Den nya Madrid-Sevilla HSR linjen hade t ex en negativ effekt på servicenivån på det konventionella järnvägsnätet. På liknande sätt menar författarna att en ny HSR-linje i vissa delar av Storbritannien sannolikt kommer att resultera i minskad tillgänglighet och försvagning av konventionella tåg i förhållande till andra färdssätt (framför resor med bil). HSR:s "tunneleffekt" i form av minskad tillgängligheten på många platser mellan glesa stationer kan lätt uppstå om inte det konventionella tågets servicenivå också uppgraderas, anpassas till och integreras med HSR-nätverket. Här blir både valet av lokaliseringsplats för stationerna och integreringen med lokala och regionala tågtrafik avgörande:

To ensure accessibility benefits are spread regionally, any new HSR line and especially the stations on it, must be planned with careful considerations of the current alignment of the conventional network and not just demand projections between major cities. The current plans in the UK...underestimated the transfer time from the conventional to the HSR services and thus overestimated the accessibility. (Sánchez-Mateos och Givoni 2012:113).

Författarna menar att mycket tyder på att den nya HSR-satsningen i Storbritannien kommer att resultera i längre dörr-till-dörr resor för många resenärer på grund av att "a time consuming and inconvenient transfer will be required from the conventional network to the HSR network" (2012:113). Slutsatsen är därför att nya HSR-satsningar måste inriktas på bredare geografiska hänsyn än bara "förbindelser mellan städer." Här blir frågor kring integrering mellan olika transportnätverk - speciellt HSR och det konventionella järnvägsnätet - centrala ur ett policyperspektiv. Sammanfattningsvis visar studien att tillgängligheten till den nya infrastrukturen är ojämnt fördelad mellan platser och sociala grupper.

Bolden och Harman (2008) analyserar Storbritanniens hittillsvarande policies och planer på att länka landets viktiga sydöstra region med metropolen London. Man konstaterar att man inte lyckats få till de investeringar som är nödvändiga för att uppnå effektivisering av järnvägsnätet. Författarna gör en kvalitativ analys av en mängd planerings- och beslutsdokument, utredningar och vetenskapliga artiklar som diskuterar planerade - men till stor del inte genomförda - investeringar. Dessa uteblivna satsningar står i bjärt kontrast till lyckade regionala utbyggnader i andra länder, t ex Frankrike (som har knutit ihop huvudstaden med flera effektiva regionala linjer och förgreningar) och Nederländerna (som byggt ut hela Amsterdam-regionen genom "comprehensive interchange at the major stations"). Även dessa resultat understryker betydelsen av välfungerande kopplingar mellan höghastighetlinjer och lokala och regionala kollektivtrafik. Bolden och Harman påpekar att också brittiska intressenter

menar att delar av det brittiska nätet, t ex den nord-sydliga Thameslink genom London, skulle kunna bli "...mycket mer effektiv...om den skulle utvecklas till att bli den centrala länken för en rad mer långdistans regionala tågförbindelser" (2008:314). De franska och holländska regionerna har också lyckats samordna investeringar i järnvägsnätet med bostadsbyggande längst med olika sträckningar på ett sätt som hittills inte gjorts i Storbritannien. Intressant nog noterar författarna gällande social exkludering (se resultatdelen, "att lyfta blicken") att den schablonmässiga uppfattningen att "rikare resenärer åker tåg, fattigare tar bussen" inte stämmer enligt brittiska studier. I stället är de "socioekonomiskt svagare" lokala invånare flitiga användare av de lokala tågen, som de använder för att ta sig till arbeten, utbildningar och andra aktiviteter.

Varför har då inte dessa välbehövliga investeringar i höghastighets-, nationella, regionala och lokala tågförbindelser inte genomförts i Storbritannien, och vad kan andra lära sig av dessa erfarenheter? Bolden och Harman menar att det beror på att det saknas politiska visioner och ett starkt ledarskap. Samtidigt finns det svaga organisatoriska förutsättningar för en effektiv koordinering när det gäller både planering av framtida satsningar och genomförande av dessa satsningar (bland annat frågor kring investeringar). Regionala myndigheter saknar tillräcklig makt och pengar, och den institutionella strukturen kännetecknas av en bristande samordning mellan olika ansvariga aktörer. Slutligen konstaterar författarna dråpligt att "New policies are not really needed; but new thinking and delivery mechanisms most certainly are" (2008:320).

Vad gäller betydelsen av investeringar i lokala och regionala tåg är det också intressant att nämna slutsatserna i den inflytelserika så kallade "Eddington Study" (Eddington 2006), som refereras i Boldens och Harmans artikel, liksom i andra studier (se exempelvis Chen & Hall 2011 & Tomaney & Marques 2013). Eddingtonstudien granskade planerade investeringar i Storbritanniens järnvägsnät. En viktig slutsats var att framtida investeringar bör "concentrate upon improving the existing network rather than embark upon grandiose major projects". Senare har studiens författare tydliggjort att HSR kan ha en roll att spela, men Bolden och Harman noterar att denna studie från början uppfattades som en tydlig rekommendation att man hellre ska investera i förbättringar i det befintliga järnvägsnätet.

Yin m.fl. (2015) menar också att lokaliseringar av stationsmiljöer är avgörande för om HSR-satsningen blir framgångsrik eller inte. Oavsett om lokaliseringen är perifer eller central, är integrering med andra nätverk avgörande. När god kollektivtrafik saknas, och förbindelsen till centrum tar lång tid eller upplevs som effektiv, har användarna vänt höghastighetståget ryggen. Även tillgång till parkering för bilar och bra access till motorvägar har visat sig viktigt.

Repolho m.fl. (2013) diskuterar frågor kring hur lokaliseringar av järnvägsstationer i anslutning till HSR bör optimeras, här i en spansk kontext, nämligen den planerade HSR mellan Lissabon och Porto. I likhet med andra forskare slår författarna fast att utsikterna att lyckas med HSR-satsningar är starkt beroende av att många resenärer nyttjar dessa tåg, vilket i sin tur är avhängig av var stationerna lokaliseras. Frågorna är emellertid komplexa: varje tillkommande station bidrar samtidigt till att öka den lokala efterfrågan (genom flera stationer), men nya stationer leder också till minskad efterfrågan hos lång-distansresenärer (eftersom restiden förlängs som följd av flera stopp). Författarna utvecklar en modell för att beräkna det optimala antalet stationer och deras placering längs en HSR-sträckning, i detta fall den portugisiska. Deras slutsatser bedöms vara relativt kontextberoende, men modellen skulle kunna ha ett mer generellt värde för liknande analyser utifrån planerna på ett svenskt HSR.

5. Medborgares deltagande i HSR-planeringsprocesser

Forskningen om HSR tar ofta sin utgångspunkt i att satsningar på spårväg överlag är positiva för resenärerna - åtminstone för de passagerare som bor i nära anslutning till huvudnoder eller slutstationer. Framförallt lyfts det fram att HSR sparar tid för resenärer och möjliggör långväga arbetspendling. Hur resenärerna själva tolkar dessa möjliga effekter, hur de påverkats av nya tågförbindelser eller vilka erfarenheter de har av långväga pendling med höghastighetståg är därför högst relevanta frågor. Idag finns det få studier som lyfter fram resenärernas perspektiv, och ännu färre studier som använder kvalitativa metoder mer generellt, för att svara på denna typ av frågor. Här finns en stor kunskapslucka. En rad studier tar dock sin utgångspunkt i fall där planerna på nya HSR-förbindelser lett till högljudda protester från berörda invånare och tilltänka resenär. Dessa studier synliggör vikten av att i planprocessen kontinuerligt arbeta med förankring i demokratisk anda samt att de processer som omger ”megaprojekt” av nödvändighet behöver vara transparenta. I situationer där det är otydligt vilka aktörer som är ansvariga för projektet, blir det problematiskt att avkräva ansvar.

I t ex Italien uppstod en het offentlig debatt och motstånd från medborgarna när det gällde HSR-satsningen mellan Lyon-Turin, som var en del av den europeiska strategiska satsningen inom transportområdet på 1990-talet. Eftersom projektet berörde två länder (dvs Italien och Frankrike) krävdes ett mellanstatligt arbete, där ett ”transnationellt” bolag bildades för att genomföra projektet. Lokala aktörer som kommuner blandades inte in i planeringsprocessen, utan förhandlingar och beslut om genomförande ägde rum på nationell nivå. Sträckningen var tänkt att dras genom de italienska alperna, vilket bland annat innebar tunnelbyggande och borrhåning i berg. Invånare i staden Susa Valley befarade att tunneldragningen skulle frigöra radioaktiva ämnen och asbest, samtidigt som byggandet också skulle förstöra estetiska värden i den byggda miljön. Protesterna ledde bland annat till demonstrationer med omkring 50 000 deltagande som stundtals blev våldsamma på grund av polisingripanden. Det var först efter de massiva protesterna som regeringen, som ansvarade för projektet, började föra dialog med representanter för motståndsrörelsen (Burnside-Lawry & Ariemma 2015; Marincioni & Appiotti 2009)

Burnside-Lawry & Ariemma (2015) fokuserar i en kvalitativ fallstudie av Lyon-Turin-konflikten på vilka former av demokrati eller demokratiska underskott som kan identifieras som en följd av protesterna mot HSR-linjen. Studien pekar på att det saknades beredskap hos överstatliga aktörerna för att hantera de krissituationer som uppstår när medborgare protesterar. För de protesterande medborgarna framstod de transnationella aktörerna som officiellt ansvarade projektet varken som ansvariga eller trovärdiga, vilket bidrog till att hela projektet ifrågasattes. Burnside-Lawry och Ariemma drar slutsatsen att bristande dialog riskerar att leda till kraftiga fördröjningar av megaprojekt som planeringen av HSR. Sådana processer kan också leda till kostsamma juridiska processer och konflikter mellan aktörer som inte får någon lösning.

Även i en studie av Marincioni & Appiotti (2009) är frågan om ansvar för planeringsprocessen central. Studien, som baseras på en kombinerad kvalitativ och kvantitativ intervjustudie med berörda invånare och andra nyckelaktören, fokuserar också på planeringsprocessen i samband med Lyon-Turin-linjen. Författarna menar att hur processen utformades, där ansvar för genomförandet av projektet centraliserades till nationella och transnationella aktörer, hade stor betydelse för hur invånarna förstod projektet. Särskilt uppmärksammar de hur dialogen mellan protesterande invånare och beslutsfattare tog sig till uttryck, med fokus på hur invånarna bedömde riskerna med projektet som en följd av bristande medborgardialog. I avsaknad av dialog drog invånarna egna slutsatser om hur allvarligt man tolkade hoten om utsläpp av radioaktiva ämnen och asbest. Frånvaron av dialog om konsekvenser gjorde också att osäkerheten bland invånarna om vilka risker som var reella växte. Författarna menar att de som hade stor tilltro till den lokala medierapporteringen om höghastighetsbyggandet upplevde den nationella median som osaklig och som ett verktyg för politiker att kväva protesterna. Om de ansvariga aktörerna på ett tidigt stadium hade inlett en dialog om de dimensioner av projektet som invånarna uppfattade som riskfyllda, skulle troligtvis andra riskbedömningar ha gjorts. Marincioni och

Appiotti menar med andra ord att bedömningar av risker tydligt hänger ihop med förmågan att föra medborgerlig dialog. En lärdom från Lyon-Turin fallet är alltså att det är viktigt att på ett tidigt skede i en planeringsprocess tydligt identifiera ”stakeholders”, och där inkludera berörda invånare, för att därefter föra en kontinuerlig dialog med fokus på information som efterfrågas (som t ex miljökonsekvenser).

Studierna av det italienska fallet lyfter särskilt fram att beslutet att centralisera planeringsprocessen till en nationell nivå fick negativa följder för hur invånarna tolkade projektet. För invånarna i Susa Valley framstod projektet som ”an unjust imposition penalizing their rights and freedom” (Marincioni & Appiotti 2009:874). Eftersom den dåvarande Berlusconi-ledda regeringen hade lovat större autonomt styre på lokal nivå blev planering av Lyon-Turin-sträckningen ett uttryck för att detta löfte troligen inte skulle infrias. När argumenten som använts för att legitimera en HSR-satsning tydligt krockade med de berörda invånarnas intressen uppstod allvarliga konflikter. Här ställdes löften om minskade restider och nya möjligheter till långväga pendling mot frågor om lokalt självstyre och lokala miljö- och hälsoproblem.

Även i de protester som uppstod i Storbritannien i samband med planeringen av ett inhemskt HSR (nämligen det så kallat HS2 som planeras att sjösättas 2025), blev huvudargumentet för denna satsning, dvs minskad restid mellan de största städerna, en central fråga. Synnot (2013) belyser dessa processer genom att fråga sig varför de 170 lokala aktionsgrupperna som motsatte sig HS2 valde att diskutera och ifrågasätta samma utgångspunkter (dvs regional tillväxt och nya jobb möjligheter) som förespråkarna framhöll, snarare än att väcka frågan om lokalt självstyre. Synnot förklarar detta med att en helhetsbild över projektet var svåråtgånglig.

Rozema m.fl. (2015) gör däremot en mer djupgående analys av samma process. I en kvalitativ studie uppmärksammar de vilka strategier som lokala aktivister i ett mindre område utanför London (nämligen Chilterns) använde för att stoppa den planerade sträckningen genom området. I de intervjuer som genomfördes med dessa aktivister framkom att det fanns flera skäl för aktivisterna att lyfta fram hur HSR riskerade att förvanska lokalområdet och därmed försämra den lokala miljön. Chilterns betraktas nationellt som ett ”area of high scenic beauty”, vilket är betydelsefullt när beslut om påverkan i den lokala miljön görs. Rozema m.fl. analys visar dock att de lokala aktivisterna valde att lyfta fram andra argument emot HS2. I stället för att belysa de lokala dimensionerna, valde aktivisterna att alliera sig med den nationella proteströrelsen. Här användes andra argument för att stoppa den planerade sträckningen. Dessa argument ledde till en omfattande debatt om vad nyttan med höghastighetståg från ett nationellt perspektiv egentligen är samt om det är rimligt att ekonomiskt motivera det kostsamma projektet med minskade restider. I de ekonomiska kalkylerna som användes som underlag för finansieringen av sträckningen, översattes nämligen kortare restider till kronor och ören eftersom man argumenterade för att mindre restider innebar mer tid för arbete. ”Motståndsrörelsen” riktade därför in sig på att ifrågasätta detta påstående, bland annat genom att lyfta fram forskning som pekar på att restid också kan vara produktiv och att många långpendlare ser sin tågresor som central för att ”få arbete gjort.” Med korta restiderna försvann möjligheter att arbeta på tåget. Man argumenterade vidare för att de nuvarande restiderna mellan de största städerna i Storbritannien redan idag är kortare än i flera andra länder, varför det saknas argument för att ytterligare korta ner restiderna. Debatten kom med andra ord att handla om ekonomisk legitimering av ett projekt, där cost-benefit-analys ifrågasattes. Det var ett strategiskt val av aktivisterna - men ett val som möjligen också gjorde att frågor om ekologisk och social hållbarhet försvann från agendan. Författaren menar att dessa frågor därmed riskerar att förlora legitimitet i planeringsprocesser på längre sikt.

Ytterligare en förklaring till att den lokala politiken tonades ner var att de brittiska aktivisterna befارade att deras protester skulle avfärdas som ”NIMBY (Not in my backyard) behaviour”, det vill säga att ifrågasättandet av HSR skulle handla om ett slentrianmässigt och konservativt avståndstagande från satsningen endast av skälet att den görs i ens närområde. Genom att i stället

sakligt bemöta och ifrågasätta de kalkyler, beräkningar och utgångspunkter som de statliga planeringsaktörerna utgick från, ansåg man ha en större chans att få gehör. Forskarna menar att det är ett uttryck för vad de benämner ”respatialization”, det vill säga hur protester formas och omformas av rumsliga dimensioner. Även om aktivisternas val av de frågor som de ville driva kan sägas vara strategiskt och rationellt, finns det risker med att låta vissa aktörer som har makt sätta agendan för vilka frågor som anses vara viktiga. Rozema m.fl. menar att ”from this perspective social opposition could be interpreted not only as the outcome of concerted action but rather as a disciplinary mechanism that conditions society to think and act in particular ways.” (Rozema m.fl. 2015: 107). Det innebär att inramningen av problemet med HSR stänger ute frågeställningar som kan vara viktiga och legitimerar andra perspektiv.

Hur presumtiva resenärer har definierats eller konstruerats har mer ingående studerats av Jensen & Richardsson (2007), som undersöker vilka de tilltänkta resenärerna för EU-projektet COINCO (Corridor for innovation and cooperation). Projektet syftade till att bygga ett HSR som skulle binda samman Norge, Sverige, Danmark och Tyskland. Ledorden ”innovation” och ”samarbete” är centrala i projektet då de sätter fingret på vad de ansvariga aktörerna ville uppnå. Genom ett mellanstatligt planeringssamarbete ville man skapa en miljö där idéer och innovationer kunde uppstå och framförallt en kreativ kunskaps ekonomi kunde växa fram. Att kunna röra sig fritt mellan vissa utvalda platser betraktades som centralt för att de kreativa entreprenörer man efterfrågade skulle få möjlighet att utvecklas. Genom att sätta tidsangivelser för hur lång tid det skulle ta att röra sig mellan europeiska metropoler som Oslo, Göteborg, Köpenhamn, Malmö och Berlin ville man visa att det är möjligt att leva ett rörligt liv i vardagen. Här syftade man på en ”elite traveler” som kan utföra sina affärsresor på daglig basis. Hastigheten mellan centrala noder var utgångspunkten för hur man kommunicerade och verbaliserade projektet. Jensen & Richardson är intresserade av hur berättelser om dessa mobila subjekt (dvs de som ska resa mellan de europeiska metropolerna) tar sig uttryck. Berättelserna om mobilitet legitimerar nya satsningar på exempelvis höghastighetståg. Genom infrastrukturprojekt som HSR skapas gränser och möjligheter för vad invånare kan göra och hur de kan resa i sina vardagliga liv. I de dokument och visioner som skapades i projektet kunde Jensen och Richardson identifiera hur de ansvariga aktörerna skapade en urban elit för vilka allting finns ”runt hörnet” och där gränser (både fysiska och mentala) inte existerar.

Sammanfattningsvis finns det många dimensioner i samband med planering av HSR som påverkar de tilltänkta resenärerna på en rad olika sätt. Forskningen har bland annat uppmärksammat hur de tilltänkta resenärerna ibland gör motstånd både mot hur olika resenärsgrepp kategoriseras och mot projekten i sig. Skälen till att motsätta sig nya HSR-dragningar varierar, men de eventuella miljöproblem och hälsorisker som kan uppstå vid utbyggnaden är ofta centrala. De projekt som här uppmärksammas har dock vissa saker gemensamt. Det gäller hur planeringsprocessens utformas, vilka driver dessa och vilka som tillåts att delta. Att flera aktörer, dessutom ibland från olika länder, är inblandade i planeringen skapar ibland osäkerheter kring vem som kan avkrävas ansvar för planeringen. När avsändare av projekten är otydligt definierade, riskerar den dialog som bör upprättas mellan primära aktörer och påverkade medborgare att bli villkorad. Det är naturligtvis inte säkert att alla konflikter kan lösas med en dialog, särskilt om konflikten ligger i att en grupp vill bygga HSR och en annan grupp motsätter sig detta, som i de båda fallen i Lyon-Turin och i England. Men om dialog upprättas i ett tidigt stadium av planeringen kan lösningar som accepteras av flera aktörer formuleras, komma upp på bordet och integreras i planeringsprocessen. Detta bekräftas i en studie från 1999 (Norman & Vickerman 1999) som uppmärksammar olika typer av konflikter som uppstått i planeringen av europeiska höghastighetssatsningar. Om de huvudansvariga aktörer hela tiden är tydliga och transparenta när det gäller ekonomiska, ekologiska och sociala konsekvenser av ett förslaget HSR-projekt kan kritik undanröjas.

6. Resultat – slutsatser, implikationer och lärdomar

Den relativt omfattande litteratur om internationella erfarenheter av HSR-satsningar som vi studerat i denna översikt visar på en rad intressanta exempel på diskussioner, spänningar och konflikter som HSR kan ge upphov till. Tre begrepp återkommer relativt ofta i litteraturen. Gemensamt speglar de strävanden och förhoppningar som förknippas med HSR: ”sammanhållning” (eng. cohesion), ”tillgänglighet” (eng. accessibility) och ”jämlighet” (eng. equity). Hur dessa koncept kan förstås är temat för denna sammanfattande del, där slutsatser från studien dras.

Att skapa sammanhållna arbetsmarknader uppfattas som ett av huvudargumenten för att satsa på HSR. Med *sammanhållning* menas här att skapa möjligheter för människor att resa mellan regioner, städer och i vissa fall nationer på ett så snabbt och effektivt sätt att rumsliga och geografiska aspekter inte blir barriärer. När restider inte är ett hinder förväntas ekonomiska flöden kunna fördelas mer *jämlikt*. HSR gör med andra ord sammanhållning till en möjlighet genom att snabba och effektiva transporter blir *tillgängliga* för flera. Konkret innebär tillgänglighet att ha närhet till en HSR-station eller anslutning till den samma. Närheten till stationen, liksom hela resans längd (dörr till dörr) ska uppfattas så attraktiv för resenären att bil eller flyg framstår som ett sämre alternativ. Tillgänglighet betraktas med andra ord som en förutsättning för sammanhållning. Ökad tillgänglighet och ökad sammanhållning förväntas leda till jämlighet.

I litteraturen kopplas jämlighet ofta till geografi, där olika avgränsade områden ska ges liknande förutsättningar för ekonomisk utveckling. Jämlighet är med andra ord ett begrepp som framförallt pekar på hur ekonomiska flöden rör sig mellan olika geografiska områden. Ett annat perspektiv på jämlighet i form av rättvisa, det vill säga rättvisa mellan individer (och därmed deras olika möjligheter att leva goda liv) kan inte sägas vara närvarande i litteraturen. Ett underliggande antagande är dock att om de ekonomiska flödena är jämlika, kommer dessa att möjliggöra jämlighet mellan individer. Detta tema ämnar vi återkomma till.

Att dessa tre centrala begrepp – sammanhållning, jämlighet och tillgänglighet - är nära förknippade, och faktiskt avhängiga varandra, är genomgående tydligt i litteraturen. Det gör det svårt att betrakta begreppen som åtskilda - något som är synbart i föreliggande studie på det sättet att gränserna mellan de olika tematiseringarna som studien är uppbyggd kring är allt annat än knivskarpa. Den stora frågan är naturligtvis om det utifrån evidensen finns skäl att tro att HSR genom kortare restider skapar tillgänglighet och territoriell sammanhållning och i förlängningen jämlighet. Översikten visar att svaret på frågan är ”nja.” Det finns potential, men vinsterna har visat sig vara mycket svåra att dra hem. Som Tomaney och Marques (2013) poängterar är det svårt att påvisa att HSR har lett till regional rättvis: den samlade forskningen pekar på att effekterna som bäst är tvetydiga och som sämst negativa. Det finns fall där tidigare ekonomiskt svaga städer eller regioner har fått ett uppsving efter HSR-utbyggnad. Det är dock svårt att avgöra om denna utveckling beror på HSR-sträckningen i sig eller en positiv planeringsprocess där regionerna har givits bättre förutsättningar på flera plan. För redan starka regioner eller städer kan HSR innebära en ännu mer positiv utveckling. Det finns alltså en uppenbar risk att HSR-satsningar cementerar befintliga mönster. Vi har också noterat att HSR kan ha positiva effekter på en nationell nivå, men där de regionala positiva effekterna uteblivit.

Finns det då några konkreta lärdomar som pekar mot ”best practice” på sätt som kan vara överföringsbara till Sverige? Sett till den samlade forskningen som inkluderats i denna översikt identifierar vi tre punkter som är särskilt avgörande för utsikterna att få till positiva effekter av HSR-satsningar:

- Att dessa satsningar bygger på politik, policy och planeringspraktik som möjliggör integrerad planering mellan områden som transport, bostäder, arbetsmarknad och näringsliv samt samverkan mellan olika policynivåer (lokal, regional, nationell);
- Att man får till stationslägen med god anslutningstrafik till framförallt regional och lokal kollektivtrafik men också till flyg och bil;

- Att de geografiska förutsättningarna harmoniserar med planerad järnvägssträckning

Möjligheterna att uppnå dessa punkter är extremt kontextberoende och kräver framförallt en medveten politik, där ansvar för olika frågor tydligt fördelas mellan berörda aktörer.

Det är också viktigt att notera att det finns en grundläggande konflikt mellan snabba restider och regional rättvisa. Snabba restider förutsätter i princip att man har få uppehåll på stationerna längst sträckan, medan möjligheterna till god regional fördelning/rättvisa hänger samman både med god tillgång till HSR-stationer och högkvalitativ anslutningstrafik. Här har olika länder satsat på olika strategier. I föreliggande studie har vi belyst framförallt två strategier: att satsa på snabba stråk mellan större städer med hjälp av ett separat HSR-spår eller att satsa på ett integrerat HSR-nätverk som når flera städer och angör fler stationer. Det separata HSR-spåret möjliggör mycket attraktiva restider, vilket i sin tur möjliggör den interurbana pendlingen på ett sätt som (många) resenärer efterfrågar. Men den andra strategin, nämligen ett integrerat nätverk, kan främja utvecklingsmöjligheter för mindre orter på perifera lägen. Det finns dock en risk att sådana integrerade nät ”äter upp” de potentiella restiderna med de många stoppen. Att köra genom många städer, snarare än längst dem, kan också göra att restiderna förkortas för de resenärer som åker till och från dessa städer. Det synliggöra en andra potentiell konfliktpunkt, nämligen var stationen ska placeras. För att möjliggöra snabba restider är det klokt att lokalisera stationer utanför stadskärnorna, men resenärerna vill gärna komma så långt in i staden som möjligt.

Här kan den lokala kollektivtrafiken vara avgörande. Om anslutningstrafiken är effektiv är det inte lika problematiskt att stationerna hamnar utanför centrum. Det finns vidare en möjlighet att nya centrum eller områden kan växa fram i anslutning till de mer perifera stationslägena. Slutligen är den geografiska kontexten i ett land, eller världsdel (t ex Europa) också betydelsefull. För att HSR ska vara konkurrenskraftigt med flyg och bil behöver avstånden mellan noderna vara relativt långa och stationslägena mellan noderna placerade så att sträckningen blir enkel och logisk (snarare än kors och tvärs). Miljön längst sträckningarna är också betydelsefull: i områden med t ex mycket berg, vattenområden, känsliga urbana miljöer och skyddsområden uppstår konflikter mellan olika värden. Det blir särskilt tydligt i de studier som uppmärksammar medborgarnas medverkan i planeringsprocesser och de ibland långdragna konflikter mellan olika aktörer som uppstått i flera HSR-projekt.

Dessa konfliktytor har på mer konkreta sätt beskrivits genom de studier som har referats och analyserats. Vi är dock övertygande om att det går att ställa fler och andra frågor, som täcker in nya perspektiv på HSR:s utformning, organisering, politik och konsekvenser. Vi avslutar därför denna resultatdel med att identifiera en rad kunskapsluckor och ger förslag till fortsatt forskning.

6.1. Kunskapsluckor och behov av fortsatt forskning

Vi vill framförallt lyfta fram tre angreppssätt eller dimensioner som i begränsad uppfattning finns i den forskning om HSR som vi studerat, nämligen kvalitativa studier i generell mening, resenärsperspektiv samt fördjupade fallstudier.

Chen & Hall (2011) menar att forskning som undersöker effekter av HSR ofta kan delas upp i två typer av studier: forskning som baseras på modeller och kalkyler samt forskning som bygger på empirisk evidens. Oavsett om metodiken bygger på modelleringar eller empirisk evidens är det tydligt att majoriteten av den litteratur vi tagit del av är *kvantitativ*. Det finns dock exempel på kvalitativa ansatser, framförallt kopplade till teman kring medborgarnas delaktighet i planeringsprocesser, där dokumentstudier och intervjuer kombinerats. Resultaten visar på tydliga sätt hur planeringsprocesser har gått till i praktiken och vilka konflikter som dessa har gett upphov till. För att mer djupgående kunna svara på frågor om viktiga dimensioner av HSR-utbyggnader – t ex hur planeringsprocesser ska utformas, hur samordning och förhandling mellan aktörer ska organiseras, vilka aktörer som ska inkluderas samt vilka mer generella lärdomar som ska dras - behövs fördjupade studier.

Vi efterfrågar vidare *fördjupade fallstudier av utveckling över tid*. Som Garmendia m.fl. (2012) poängterar fokuserar majoriteten av litteraturen som berör HSR på fallstudier. Eftersom den lokala kontexten är extremt avgörande för vilken utveckling som städer, regioner eller nationer kan förvänta sig, är det svårt att dra generella lärdomar av enskilda fall. Garmendia m.fl. efterfrågar därför systematiska jämförelser av en stor mängd städer, där HSR har funnits på plats en längre tid, för att få en mer korrekt förståelse av vilken påverkan HSR egentligen har. Den verkliga nyttan, oavsett om den är kopplat till pendling, affärsmöjligheter eller turism, har inte studerats på ett systematiskt sätt. Det är också viktigt med ordentlig fördjupning av de fall som studeras, vilket kan utgöra en grund för att kunna jämföra fall och dra fram både det generella och det specifika. En kombination av intervjuer med nyckelpersoner, dokumentstudier, analyser av mediabevakning samt analyser av medborgares synpunkter och engagemang skulle möjliggöra en fördjupad helhetsbild. Även analyser av samlad statistik över t ex inflyttning- och utflyttningmönster, pendling, sysselsättningsgrad hos olika grupper, utvecklingen av bostadspriser m m skulle ha hög relevans.

Resenärers perspektiv synliggörs sällan i litteraturen. Vi vet inte i någon djupare mening hur de resenärer som nyttjar HSR-tjänster själva upplever dessa eller hur de nya tjänsterna påverkar deras liv. Det finns ett antal kvantitativa studier som beskriver HSR-resenärernas attityder och preferenser (se till exempel Alpu (2015); Harvey m.fl. 2014 och Cascetta m.fl. 2011). Däremot vet vi mindre om hur tillgång till HSR påverkar resenärernas liv, val av bostad/bostadsort eller val av färdstätt. Vi vet heller inte tillräckligt mycket om de grupper som *inte* använder HSR idag. Vad händer i de orter som beskrivs som ”förlorare” när HSR-projekt genomförts? Hur upplever t ex de människor som bor där sina möjligheter på arbetsmarknaden och hur har deras vardagsmobilitet påverkats? Här finns många intressanta potentiella studier.

Vi menar att för att kunna fylla dessa identifierade kunskapsluckor krävs andra infallsvinklar och teorier än de som hittills uppmärksammats i föreliggande studie. I studiens avslutande del kommer vi därför föreslå perspektiv med potential att belysa HSR på nya sätt.

6.2. Att lyfta blicken - andra relevant forskning och perspektiv

De studier som har diskuterats i denna studie väcker en mängd frågor kring möjliga effekter av en HSR-utbyggnad för olika städer, regioner och resenärsgupper samt för förutsättningar för att uppnå en god integrering mellan HSR och lokal och regional kollektivtrafik. Samtidigt finns flera kunskapsluckor och oklarheter i materialet, inte minst ur ett svenskt perspektiv, vilket diskuterats ovan.

I detta avsnitt kommer vi att ”vidga blicken” och redogöra för några perspektiv och angreppssätt inom andra forskningsområden, vilka på olika sätt berör de teman som identifierats som kunskapsluckor eller områden där det finns behov av ytterligare forskning. Dessa perspektiv - som framför allt finns inom olika delar av den nutida samhällsvetenskapliga forskningen - har i flera fall hittills inte tillämpats på frågor kring HSR. Vi menar att en sådan tillämpning skulle kunna tillföra fördjupad kunskap kring några viktiga frågor kring effekter av HSR, speciellt med fokus på problematiker kring ojämn utveckling och dess implikationer för utformning av lokal och regional kollektivtrafik.

6.2.1. Forskning om ojämn utveckling i samband med utbyggnad av nya infrastrukturer - ”splintering urbanism”

Historiskt har utbyggnad av nya infrastrukturer inom t ex transport och energi utgått från ett planeringsideal om medborgarnas ”universella” tillgång till infrastrukturella tjänster och varor på lika villkor (Hughes 1983; Kaijser 1994). Ny forskning har emellertid visat att nya satsningar på stora infrastrukturella projekt ofta bidrar till ökad social ojämnhet och stora skillnader i tillgång till tjänster och varor mellan olika grupper inom framför allt urbana miljöer (Graham & Marvin 2001). Den forskning som mest explicit och djupgående kartlagt effekterna av sådana ojämnheter är den inflytelserika ansatsen ”splintering urbanism” (på svenska ungefär ”fragmenterade urbana miljöer”).

Utifrån en mängd internationella exempel och fallstudier diskuterar boken *Splintering Urbanism: networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition* (Graham & Marvin 2001) hur utbyggnaden av nya infrastrukturer - t ex inom IT-system, transporter, energi och vatten - inom många städer och regioner har utgått från en ny planeringsideal om differentiering av serviceutbud till olika grupper. Medan vissa grupper i prioriterade områden och stadsdelar (engelskans "premium spaces") har fått bättre tillgång till t ex avancerade transportmöjligheter, har utbudet av sådana tjänster till andra grupper på mindre prioriterade urbana platser ofta försämrats (Graham & Marvin 2002; Luque-Ayala & Marvin 2015). Forskarna visar att detta mönster är ett resultat av alltmer medvetna försök hos både entreprenörer och planerare att svara mot de presumtiva behov och preferenser av "lukrativa" sociala grupper, men de grupper som har "mindre ekonomiskt värde och mindre makt" (2001: 382? 387) blir marginaliserade eller exkluderade. Det intressanta är att det är den konkreta utformningen av sådana infrastrukturer som skapar och driver på ojämheterna i olika gruppers tillgång till tjänster och varor. Explicit i relation till stora transportprojekt noterar författarna:

"This style of infrastructure development is also echoed in the transport sector, where the TGV, the Channel tunnel, logistics hubs, and airports are designed to provide specialist high-quality, fast and reliable networks that connect the most valued users and places in cities with similar locations internationally"
(2001:172-173, kursivt i originaltexten).

Dessa erfarenheter bygger således på analyser av bland annat den franska HSR-satsningen TGV. Vi menar att denna typ av studie har stor relevans för att förstå effekterna av HSR för olika grupper och orter i Sverige samt implikationerna för hur lokal och regional kollektivtrafik i anslutning till HSR bör utformas. Forskningen visar att det är angeläget att planerare och andra ansvariga aktörer redan tidigt i planeringsprocessen utvecklar metoder för att synliggöra och hantera riskerna för sociala ojämnheter.

Författarna inom detta område noterar också att dagens transportplanering inte längre enbart styrs av tekniska-ingenjörsmässiga överväganden. Utvecklingen av framtidens transportsystem kommer i stället att påverkas av en rad ekonomiska, sociala, politiska och miljömässiga faktorer bortom tekniska landvinningar:

"The field of transport planning is an especially powerful example of the collapse of the notion that infrastructure is simply a technical, engineered system"(2001:106)

6.2.2. Forskning om "megaprojekt" inom transportområdet

Under åren 2007 - 2012 bedrevs ett stort internationellt forskningsprojekt som studerade besluts- och planeringsprojekt för storskaliga transportprojekt, som kallats "megaprojekt." Forskningen, som finansierades av Volvo Research and Educational Foundations/VREF, omfattade 30 fallstudier av genomförda megaprojekt i 10 länder, däribland Sverige. Bland annat studerades en rad HSR-utbyggnader i Storbritannien, Frankrike, Tyskland, Nederländerna och Japan. Huvudfrågan var: "vad är ett lyckat megaprojekt och vilka lärdomar kan man dra av genomförda projekt" (Dimitriou et al 2014, sammanfattning).

Några övergripande lärdomar som är särskilt relevanta i relation till behovet av fördjupade analyser av HSR i Sverige ur olika aspekter är följande:

- "Megaprojekt innebär ofta stor påverkan inte bara på transportsystemet, utan får även komplexa rumsliga-, ekonomiska-, miljömässiga-, och andra effekter. Det är viktigt att på ett tidigt skede försöka förstå på vilket sätt ett projekt är avsett att fungera som ett "redskap för förändring";

- Megaprojekt kan ses som “*organiska företeelser*” i den meningen att de inte utvecklas linjärt från plan till färdigt bygge...Givet dessa organiska egenskaper behöver inte nödvändigtvis långa planerings- och beslutsprocesser ses som ineffektiva;
- Fallstudierna belyser *betydelsen av kontexten* och ett behov av att noga uppmärksamma den politiska (och rumsliga) kontext vari projektet är tänkt att byggas eftersom man i många fall upplevt felmatchningar mellan förväntningar och utfall;
- Det råder brist på klarhet och samförstånd när det gäller hur man ska operationalisera *hållbarhetsvisioner* i planering, bedömning och genomförande av stora transportprojekt. Detta innebär flera kritiska utmaningar, exempelvis hur, och på vilket sätt sådana projekt kan bidra till intra- och intergenerationell jämlikhet, social-, ekonomisk- och miljömässigt hållbar utveckling;
- *Samspelet med olika intressenter i planerings- och beslutsprocesserna* måste ske tidigt och vara effektivt. Detta innebär viktiga möjligheter att hantera/undvika risker, osäkerheter och komplexitet i projektutvecklingen.” (Dimitrou m fl 2014: sammanfattning; kursiveringar i originaltexten)

Dessa slutsatser är mycket generella. Vi menar att mer konkreta, HSR-inriktade lärdomar samt deras implikationer för en svensk kontext skulle kunna uppnås genom en fördjupad analys av specifika erfarenheter från utbyggnaderna av HSR ”megaprojekt” i de studerade länderna. Forskningen har också resulterat i några avhandlingar som skulle kunna vara relevanta att specialstudera (se t ex Pettersson 2014 och Delrieu 2012) samt analyser av andra typer av svenska megaprojekt som skulle kunna ge värdefulla perspektiv (se t ex Khan m fl 2014).

6.2.3. Inkludering, exkludering och rättvisa

En slutsats från den studerade litteraturen är att när rättvisa diskuteras i förhållande till HSR är det ofta ur ett geografiskt/territoriellt perspektiv, där framförallt fördelning av ekonomiska flöden används som mått på rättvisa. Ett annat sätt att identifiera och förstå konsekvenser av HSR-satsningar är att diskutera vilka exkluderande effekter de kan ha för olika individer eller grupper är. Lucas (2012) menar att ”transport och social exkludering” är ett användbart teoretiskt perspektiv som förklarar och pekar på samband mellan tillgång till transport och människors möjlighet att delta i samhället. Planerare och andra nyckelaktörers värderingar, processer och praktiker kan, ibland systematiskt, exkludera vissa individer och grupper. Hon menar att tre faktorer samspelar i skapandet av sådan social exkludering:

- Individuella faktorer som genus, etnicitet, funktionalitet, ålder etc.
- Strukturer i det lokala närområdet, exempelvis tillgång till kollektivtrafik (eller avsaknad av den samma) samt lokalisering av service
- Strukturer på nationell och/eller global nivå som förändringar på arbetsmarknaden, migration och juridiska ramverk etc.

Att synliggöra att exkludering handlar om flera processer som ofta är samverkande är viktigt. Det pekar på den avgörande roll som offentliga aktörer har när det gäller förstärkandet av social exkludering och som resulterar i att alla inte tillåts dra fördel av infrastruktursatsningar. De empiriska studierna på området, som Lucas noggrant refererar till, pekar på att det kontinuerligt är samhällets fattigaste som har sämst tillgång till transport (både den individuellt bilbaserade och den kollektiva) och som således upplever det största måttet av transportrelaterad exkludering. Förutom socioekonomiska faktorer har också etnicitet och geografi (t ex urban/rural, centrum/periferi) visat sig ha stor betydelse. Lucas poängterar att det inte ska tas för givet att dålig tillgång till transport *per se* innebär transportrelaterad exkludering. Det är fullt möjligt att ha god tillgång till transporter men samtidigt uppleva social exkludering och vice versa.

Samma aktörer som förstärker den transportrelaterade exkluderingen har dock också makt att förändra situationen. Lucas menar därför att det finns en stor potential att styra mot social inkludering. Transporter spelar en för individer avgörande roll för möjligheten att till fullo ta del av samhällets

funktioner, som t ex arbeten och service. Att ha makt över sin mobilitet är tydligt kopplat till individers välmående. När detta synsätt får genomslagskraft blir det möjligt att styra från en ”traditional system-based approach to transport provision” till en ”more people-focused and need-based social policy perspective” (Lucas 2012: 100).

Sammanfattningsvis handlar alltså social exkludering kopplat till transporter om att utsattheten hos redan svaga grupper i samhället ytterligare förstärks om inte dessa grupper har möjligheten att kontrollera sin mobilitet - oavsett vilket transportslag det handlar om. I en artikel från 2010 skiljer kulturgeografen Guy Beaten mellan ”the immobile poor” och ”the mobile wealthy” (2010:83). Han menar att de sistnämnda helt kontrollerar sin mobilitet och som en följd av detta också sin egen socioekonomiska ställning. Transportsystemet möjliggör och förstärker dessa människors position. Konkret kan det handla om möjligheten att välja arbete oavsett lokalisering av arbetsplatsen och att ha möjlighet att resa dit snabbt och bekvämt – i motsats till att inte kunna söka arbeten som ligger för långt bort från hemmet och som kräver ett resande som inte är möjligt. Beaten konstaterar:

The mobile wealthy incessantly make their ‘wish-list’ known through the media, lobbying and scientific reports, demanding, for example, mitigation of traffic congestion, traffic calming in residential areas, more traffic safety in the vicinity of schools and impeccable international accessibility of large cities. Transport exclusion does not belong to this hegemonic hierarchy of transport issues.

(Beaten 2000:83)

I detta sammanhang är det relevant att belysa vilken typ av mobilitet som HSR-satsningar påbjuder och vilka resenärer som kan dra fördel av sådana satsningar. Vi har tidigare tagit upp Jensen & Richardsons studie från 2007 som visar hur de nordeuropeiska HSR-sträckningarna tydligt planeras för att möjliggöra en urban elits resor, där entreprenörskap betraktas som nyckeln till ett blomstrande kulturellt och ekonomiskt samhälle. Här blir resande bortom tid och rum essentiellt. Med hänvisning till Urry (2000, 2007) pekar Lucas (2012) på att i de samhällen som planerar för och förstärker *hypermobilitet* blir det svårt att i praktiken uppnå social inkludering. I ett hypermobilt samhälle riskerar de människor som redan upplever transportrelaterad exkludering att ytterligare få sin mobilitet begränsad. Dennis och Urry (2009) menar till och med att det inte är förrän ”after the car”, det vill säga när bilismen slutat att utgöra det överordnade mobilitetsparadigmet, som det kommer att finnas möjlighet att på allvar skapa jämlika transportslag och jämlik fördelning av transporttjänster. Att integrera HSR med lokal kollektivtrafik, och på så sätt skapa sammanhållna städer där tillgängligheten till kollektivtrafik generellt är hög, kan vara ett sätt att undvika att förstärka klyftan mellan inkluderade och exkluderade resenärer.

6.2.4. Sociala konsekvenser av planering

Ett närliggande område är den pågående diskussionen om hur sociala konsekvenser av transportsatsningar ska kunna synliggöras och ta plats i planeringsprocesser. Att arbeta med *sociala konsekvensbeskrivningar* är ett verktyg som gör det möjligt att identifiera och värdera sociala konsekvenser (Levin m.fl. 2016). Att göra miljökonsekvensbeskrivningar är idag en internationellt vedertagen (och i flera länder lagstadgad) metod när det gäller planeringsprojekt som förväntas göra större ingrepp i den fysiska miljön. Proceduren innebär att de förslag om hur ett projekt konkret ska genomföras, beskrivas och bedöms var och en för sig för att slutligen bedömas samlat. I de fall det är möjligt ska åtgärder för att undvika eller minimera negativa konsekvenser föreslås. Slutligen ska allmänheten ges möjlighet att ta ställning. Målet med en social konsekvensbeskrivning är inte att välja det ur ett samlat miljö- eller socialperspektiv bästa förslaget, utan snarare att beslutsfattaren ska förstå konsekvenserna av det beslut som fattas (ibid.).

Sociala konsekvensbeskrivningar är idag varken vedertagna eller välutvecklade inom svensk samhällsplanering. Samtidigt finns en växande förväntan på att offentliga aktörer ska kunna synliggöra

och beskriva bland annat de sociala värden som infrastrukturprojekt ger upphov till. Det finns också en rad exempel där forskare har initierat och/eller följt olika processer som syftar till att ta fram principer för sociala konsekvensbeskrivningar, ”SKB” (Vanclay 2003) eller jämställdhetskonskvensbeskrivningar, ”JMK” (Levin m.fl. 2016).

Karin Winters studie från 2015 är ett belysande exempel på Lucas (2012) och Levin m.fl. (2016) iakttagelse att det sociala perspektivet visserligen numera efterfrågas på en policynivå men har svårt att gå genomslag i den praktiska planeringen. Winter har studerat planeringen för HSR i Sverige och särskilt de redovisningar av ”sociala nyttor” som bland annat berörda kommuner lämnat till Sverigeförhandlingen (som leds av en grupp tillsatt av regeringen för att driva förhandlingar om medfinansiering av kommande HSR-satsningar där kommuner, regioner, städer och näringsliv är intressenter). Bakgrunden är att Sverigeförhandlingen har begärt så kallade nyttoberäkningar av alla de intressenter som önskar vara delaktiga i förhandlingarna. Med nyttor avses kvantitativa värderingar av bostadsnytta, restidsvinster, arbetsmarknadsnytta, miljönytta, näringslivsnytta och social nytta. Förhandlarna har alltså efterfrågat nyttor i kvantitativa termer – men när det gäller de sociala nyttorna har ett undantag gjorts och enbart skriftliga analyser godtagits. Winter pekar på att få av de aktörer som redovisat beräknade sociala nyttor har en tydlig bild av vad ”social nytta” kan vara. De sociala konsekvenser som belystes är i stort sätt enbart positiva. Sett till begreppet ”nytta” är det måhända inte förvånande att intressenterna har tolkat nyttorna som positiva och uttrycker dem i termer som ”bra boende”, ”god kommunal service”, ”bra kulturellt utbud”, ”folkhälsa”, ”tillgång till jobb och skola” etc. Intressenternas tolkningar är ofta synonyma med ”god tillgänglighet”, ett begrepp som aktörerna förknippar med jämställdhet, jämlikhet, barn och ungdomar, trygghet och säkerhet. Det visar sig dock att det finns svag koppling till aktuell forskning inom området eller andra referenser som kan styrka de typer av samband som aktörerna drar fram.

Winter uppmärksammar en rad problem med både definitionen av begreppet social nytta och hur det tillämpats. Att begreppet hänvisar till praktiken att tänka i samhällsekonomiska termer är bekymmersamt eftersom det inte fångar komplexiteten i sociala frågor. Hon menar vidare att utifrån hur intressenterna beskriver sociala nyttor, och det arbetet som ligger bakom dessa analyser, är det tydligt att det saknas konkreta verktyg för att bättre förstå samspelet mellan transportsatsningar och sociala perspektiv. Slutligen fastslår Winter att ”en sammanvägd social konsekvensbeskrivning som stöd för nationella politiska diskussioner om tänkbara rumsliga utvecklingslinjer är inte möjligt att göra utifrån det underlag som intressenterna redovisat” (2015:5). Winter drar således slutsatsen att svenska kommuner och regioner saknar begrepp och verktyg för att göra sociala konsekvensbedömningar av HSR.

Winters resultat har flera beröringspunkter med vår tidigare diskussion om hur begreppet jämlikhet behandlats i litteraturen om HSR. När jämlikhet ses som ett mätbart begrepp som framförallt handlar om ekonomiska flöden mellan geografiskt avgränsade områden på lokal, regional eller nationell nivå, blir det svårt att synliggöra eventuella samband mellan exempelvis restidsvinster och folkhälsa eller att dra slutsatser om god tillgänglighet till kollektivtrafik leder till jämställdhet.

6.2.5. Planering för rättvisa

Winter använder begreppet ”rättvisa” för att synliggöra hur infrastrukturplaneringen är en förlängning av maktförhållanden i samhället, ett perspektiv som blivit allt vanligare i den mer kritiska inriktade urbana forskningen (Fainstein 2011; Young 2000; Harvey 2008). Rättvisa handlar om hur tillgångar och möjligheter fördelas samt om vems/vilkas efterfråga som värderas högst. En viktig utgångspunkt är att människor med olika resurser i form av inkomst, utbildning och arbete har olika tillgång till urbana miljöer. Var nya infrastrukturer lokaliseras samt hur väl befintlig infrastruktur underhålls pekar på hur resurser fördelas ojämnt i staden. Även vilka som får tillträde till och är delaktiga i beslutsprocesser påverkas av människors olika positioner i samhället. Forskare som tillämpar rättvisebegreppet har ofta en tydligt normativ utgångspunkt, vilket bland annat kan innebära att de

bedömer det som viktigt att identifiera metoder som kan användas för att styra mot en mer inkluderande och rättvis stadsplanering. Kopplat till HSR argumenterar exempelvis Fainstein (2011) att det är viktigt att noggrant undersöka megaprojekt och särskilt inkludera möjliga konsekvenser för låginkomsthushåll. Hon rekommenderar dessutom att kostnaden för att använda kollektivtrafik bör hållas ned i så stor utsträckning som möjligt. Det innebär att planerare tillskrivs ett särskilt ansvar för att tillgodose rättviseaspekter.

Sammanfattningsvis finns ett stort behov av att utveckla tänkande och metodik för att bättre förstå och fånga samspelet mellan transportsatsningar och hur människor påverkas av dessa. Kvalitativt orienterade samhällsvetare har ett viktigt uppdrag när det gäller att bredda perspektiven på HSR.

7. Referenser

- Alpu, O (2015) "A methodology for evaluating satisfaction with high-speed train services: a case study in Turkey". *Transport Policy*. Vol. 44, s. 151-157
- Albalade, D & Bel, G (2012) "High-Speed Rail: Lessons for policy makers from experiences abroad". *Public Administration Review*. Vol. 72, nr. 3, s. 336-349
- Andersson, D; Shyr, O.F; Lee, A (2012) "The successes and failures of a key transportation link: accessibility effects of Taiwan's high-speed rail". *The Annals of Regional Science*. Vol. 48, nr 1, s. 203-223
- Beaten, G (2000) "The tragedy of the Highway: Empowerment, disempowerment and the politics of sustainability discourses and practices". *European planning studies*. Vol. 8, nr. 1, s. 69-86
- Bolden, T & Harman, R (2008) Railway and spatial strategies in the South East: can coordination and delivery be achieved? *Planning Practice & Research*. Vol. 23, nr. 3, s. 303-322
- Burnside-Lawry, J; Ariemma, L (2015) "Global governance and communicative action: a study of democratic participation during planning for the Lyon-Turin rail link" *Journal of Public Affairs*. Vol. 15, nr. 2, s. 129-142
- Cascetta, E; Papola, A; Pagliara F; Marzano, V (2011) "Analysis of mobility impacts of the high speed Rome-Naples rail link using withinday dynamic mode service choice models". *Journal of Transport Geography*. Vol. 19, s. 635-643
- Chen, C; Hall, P (2012) "The wider spatial-economic impacts of high-speed trains: a comparative case study of Manchester and Lille sub-regions". *Journal of Transport Geography*. Vol. 24, nr. 9, s. 89-110
- Delrieu, V.A. 2012. *GIS-based indicators for the social impacts of mega urban transport projects*. London: University College London (doktorsavhandling).
- Dennis, K & Urry, J (2009) *After the car*. Polity Press, UK.
- Dimitrou, H; Wright; P.G; Ward J.E; Pettersson F (2014) *Megaprojekt - lärdomar för beslutsfattare. Svensk kortversion av resultaten från OMEGA-projektet*. Lund: Lund University, Department of Technology and Society, rapport nr 91. Oktober.
- Eddington, R (2006) *The Eddington Transport Study, The case for action: Sir Rod Eddington's advice to Government* (The Stationery Office, Norwich).
- Europakommisionen (2016) "20 years of TEN-T Policy", hemsida: http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t-policy/index_en.htm (20160526)
- Fainstein, S (2011) *The Just City*. Cornell University Press, Ithaca
- Garmendia, M; Ribalaygua, C; Ureña, J.M (2012) "High speed rail: implication for cities". *Cities*. Vol. 29, s. 26-31
- Graham, Stephen & Marvin, S (2001) *Splintering urbanism: networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*. London: Routledge.
- Harvey, D (2008). "The right to the city". *New Left Review* 53, September-October
- Harvey, J; Thorpe, N; Caygill, M; Namdeo A (2014) "Public attitudes to and perceptions of high speed rail in the UK". *Transport Policy*. Vol, 36, s. 70-78
- Henscher, D.A; Ellison, R.B; Mulley, C (2014) "Assessing the employment agglomeration and social accessibility impacts of high speed rail in Eastern Australia". *Transportation*. Vol, 41, s. 463-493
- Hughes, T.P (1983) *Networks of Power. Electrification in Westerns Society, 1880-1930*. Baltimore, John Hopkin University Press.
- Jensen, A & Richardson, T (2007) "New Region, New Story: Imagining Mobile Subjects in Transnational Space". *Space and Polity*. Vol. 11, nr. 2, s. 137-150

- Kaijser, A (1994) *I Fädrens spår... "Den svenska infrastrukturens historiska utveckling och framtida utmaningar"*. Stockholm, Karlssons bokförlag.
- Khan, J; Petterson, F; Holmberg, B (2014) "Constructive conflicts in the case of the Oresund Link". *Planning Theory & Practice*, 15:3, 389-430.
- Levin, L. m.fl. (2016) *Att integrera jämställdhet i länstransportplanering. Slutredovisning av metod för jämställdhetskonskvensbedömning (JKB) i svensk transportinfrastrukturplanering*. K2 research 2016:1.
- Levinson, D M (2012) "Accessibility impacts of high-speed rail". *Journal of Transport Geography*. Vol. 22, s. 288-291
- Lucas, K (2012) "Transport and social exclusion: where are we now?" *Transport Policy*. Vol, 20, s. 105-113
- Luque-Ayala, A & Marvin, S (2015) "The maintenance of urban circulation: An operational logic of infrastructural control". *Environment and Planning D: Society and Space*. 0 (0): 1-18.
- Marincioni, F & Appiotti, F (2009) "The Lyon-Turin High-Speed Rail: The Public Debate and Perception of Environmental Risk in Susa Valley, Italy" *Environmental Management*. Vol. 43, nr. 5, s. 863-875
- Monzón, A; Ortega, Emilio; López, E (2013) "[Efficiency and spatial equity impacts of high-speed rail extensions in urban areas](#)". *Cities*. Vol. 30, Nummer 1, s. 18-30
- Norman, C; Vickerman, R (1999) "Local and regional implications of trans-European transport networks: The Channel Tunnel Rail Link". *Environment and Planning A*. Vol. 31, nr. 4, s. 705-718
- Ortega, E; López, E; Monzón, A (2012) "Territorial cohesion impacts of high-speed rail at different planning levels". *Journal of Transport Geography*. Vol. 24, s. 130-141
- Perl, A & Calimente, J (2011) Integrating High-Speed Rail into North America's next mobility transition. *Environmental Practice*. Vol. 13, nr. 1, s.47-57
- Pettersson, F. 2014. *Swedish infrastructure policy and planning - conditions for sustainability*. Lund: Lund University (doktorsavhandling).
- Plassard, F (1992) "Les Villes et Le TGV". *Transport Urbains*. Vol. 74, s. 3-4
- Repolho, H.M; Antunes, A.P; Church, R.L (2013) "Optimal Location of Railway Stations: The Lisbon-Porto High-Speed Rail Line". *Transportation Science*. Vol. 47, nr. 3, s. 330-343
- Rozema, J.G; Cashmore, M; Bond, A.J; Chilvers, J (2015) Respatialization and local protest strategy formation: investigating high-speed rail megaproject development in the UK. *Geoforum*. Vol. 59, s. 98-108
- Sanchez-Mateos, H.S & Givoni, S (2012) "The accessibility impact of a new High-Speed Rail line in the UK – a preliminary analysis of winners and losers". *Journal of Transport Geography*. Vol. 25, s. 105-114
- Synnott, M (2013) "Reflection and Double Loop Learning: The Case of HS2" *Teaching Public Administration*. Vol. 31, nr. 1, s. 124-134
- Tang, S; Savy, M; Doulet, J (2011) "High speed rail in China and its potential impacts on urban and regional development". *Local Economy: The Journal of the Local Economy Policy Unit*. Vol. 26, nr. 5, s. 409-422
- Tomaney, J & Marques, P (2013) Evidence, policy, and the politics of regional development: the case of high-speed rail in the United Kingdom. *Environment and Planning C: Government and Policy*. Vol. 31, s. 414-427
- Trafikverket (2010) *Internationell omvärldsanalys. Höghastighetsprojektet 30 september 2010*. TDOK 2010:29.

- UIC (2014) High speed lines in the world. UIC High Speed Department.
http://old.uic.org/IMG/pdf/20140901_high_speed_lines_in_the_world.pdf (20160530)
- Ureña, M; Menerault, P & Garmendia, M (2009) ”[The high-speed rail challenge for big intermediate cities: A national, regional and local perspective](#)”. *Cities*. Vol. 26, nr. 5, s. 266-279
- Urry, J (2000) *Sociologies beyond societies: mobilities for the twenty-first century*. Routledge, New York.
- Urry, J (2007) *Mobilities*. Polity Press, Cambridge, United Kingdom.
- Vancley, F (2003) “Principles for social impact assessment”. *Impact Assessment and project appraisal*. Vol. 21, nr. 1, s. 5-11
- Vickerman, R (2015) High-speed rail and regional development: the case of intermediate stations. *Journal of transport Geography*. Vol. 42, s. 157-165
- Vickerman, R (1997) “High-speed rail in Europe: experience and issues for future development”. *The Annals of Regional Science*. Vol. 31, nr. 1, s. 21-38
- Vickerman, R; Wegener, M; Spiekermann, K (1999) “Accessibility and Economic Development in Europe” *Regional Studies*. Vol. 33, Nr. 1, s. 1-15
- Winter, K (2015) *Sociala nyttor i Sverigeförhandlingen. Avdelningen för urbana och regionala studier*, Kungliga tekniska högskolan, Stockholm.
- Yin, M; Bertolini, L; Duan, J (2015) “The effects of the high-speed railway on urban development: International experience and potential implications for China” *Progress in Planning*. Vol. 98, nr. 5, s. 1-52

Bilaga 1: Utvalda artiklar av hög relevans

Som ett resultat av studien har följande fyra artiklar identifierats som särskilt relevanta:

1.

Albalade, D & Bel, G (2012) High-Speed Rail: Lessons for policy makers from experiences abroad. *Public Administration Review*. Vol. 72, nr. 3, s. 336-349

Abstract

In April 2009, the U.S. government unveiled its blueprint for a national network of high-speed passenger rail (HSR) lines, aimed at reducing traffic congestion, cutting national dependence on foreign oil, and improving rural and urban environments. In implementing such a project, it is essential to identify the factors that might influence decision making and the eventual success of the HSR project, as well as to foresee the obstacles that must be overcome. The authors review, summarize, and analyze the most important HSR projects carried out to date around the globe, focusing on the main concerns of HSR projects: their impact on mobility, the environment, the economy, and urban centers. The authors identify lessons for policy makers and managers who are implementing HSR projects.

2.

Bolden, T & Harman, R (2008) Railway and spatial strategies in the South East: can coordination and delivery be achieved? *Planning Practice & Research*. Vol. 23, nr. 3, s. 303-322

Abstract

London remains the economic hub of the UK and its railways play a vital role in linking it with its wide catchment across South East England. But, although some major projects are now in hand, investment in the region's railway system is still far too limited for it to play this role effectively. This reflects several weaknesses: no vision for the future, little effective leadership from government, and instability across the agencies responsible for railway planning and investment. The paper reviews these problems, looking at current policies and plans, considering the strategies and priorities that emerge from these, and drawing out the various barriers to their implementation. Brief comparisons are made with the approach taken in Paris and the Dutch Randstad. The paper concludes with some recommendations for action.

3.

Perl, A & Calimente, J (2011) Integrating High-Speed Rail into North America's next mobility transition. *Environmental Practice*. Vol. 13, nr. 1, s.47-57

Abstract

Although the American Recovery and Reinvestment Act of 2009 provided \$8 billion in federal grants for passenger rail development, no national policy framework yet exists to guide this investment. Integrating new high-speed rail lines with existing railroad infrastructure and connecting them with air, road, and transit systems will be of utmost importance. As most of the world's cheap and accessible oil has already been consumed, transportation modes that depend exclusively on oil can be expected to decline, while energy-efficient, low-impact modes such as passenger trains will advance. A new model railroad that shifts more passenger travel to rail will develop through an incremental adaptation of current passenger services, a comprehensive transformation using high-speed train technology, or a combination of these two trajectories. North American designs for high-speed rail will need to incorporate the European innovation of providing multiple air, auto, and rail connections in the form of four station types: the city-center and airport stations seen in Europe, as well as

suburban stations at business parks and at suburban commercial centers. To create an effective synergy between transportation and local land use, three broad categories of policy tools will need to be deployed.

4.

Tomaney, J & Marques, P (2013) Evidence, policy, and the politics of regional development: the case of high-speed rail in the United Kingdom. *Environment and Planning C: Government and Policy*. Vol. 31, s. 414-427

Abstract

Geographers have often reflected on the impact of their research on policy making. Contributions usually focus on the (ir)relevance of research topics or on the pressures to ‘publish or perish’ that discourage academics from engaging with applied work. In this paper we will focus instead on the difficulty in engaging with the political process, even when the evidence appears robust and if policy implications are relatively clear. We use the example of high-speed rail and its impacts on territorial inequalities to reflect on the decision-making process in the UK, where the government is currently considering building a new high-speed line. We argue that, despite fairly strong evidence suggesting that high-speed rail is likely to deepen inequalities between the regions in the UK, currently this project is still being hailed as a strategy to spread economic activity and ‘rebalance’ the British economy. We identify some of the reasons for this perverse outcome.



K2 är Sveriges nationella centrum för forskning och utbildning om kollektivtrafik. Här möts akademi, offentliga aktörer och näringsliv för att tillsammans diskutera och utveckla kollektivtrafikens roll i Sverige.

Vi forskar om hur kollektivtrafiken kan bidra till framtidens attraktiva och hållbara storstadsregioner. Vi utbildar kollektivtrafikens aktörer och sprider kunskap till beslutsfattare så att debatten om kollektivtrafik förs på vetenskaplig grund.

K2 drivs och finansieras av Lunds universitet, Malmö högskola och VTi i samarbete med Stockholms läns landsting, Västra Götalandsregionen och Region Skåne. Vi får stöd av Vinnova, Formas och Trafikverket.

www.k2centrum.se

