



# Kommunal **översiktsplanering** och regionala **utvecklingsprogram**

**Rapporten handlar om möjligheter** och utmaningar att använda fysisk planering som verktyg i lokalt- och regionalt tillväxtarbete. En särskild viktig aspekt har varit att analysera möjligheter och hinder för att öka integrationen mellan kommunal översiktsplanering (ÖP) och arbetet med regionala utvecklingsprogram (RUP).

Dnr 2012/013  
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser  
Studentplan 3, 831 40 Östersund  
Telefon 010 447 44 00  
Telefax 010 447 44 01  
E-post [info@tillvaxtanalys.se](mailto:info@tillvaxtanalys.se)  
[www.tillvaxtanalys.se](http://www.tillvaxtanalys.se)

För ytterligare information kontakta Ulf Tynelius  
Telefon 010-447 44 57  
E-post [ulf.tynelius@tillvaxtanalys.se](mailto:ulf.tynelius@tillvaxtanalys.se)

## Förord

En viktig aspekt när det gäller att stärka Sveriges internationella konkurrenskraft är att de institutionella systemen fungerar så effektivt som möjligt. Tillgänglighet, närhet och arbetsdelning är klassiska drivkrafter i ekonomisk utveckling. Den fysiska planeringen har en central roll för att säkra förutsättningar för näringsverksamhet genom att skapa stabila och rättsliga grunder för den markanvändning som näringen kräver. Planeringen har också en central roll när det gäller att skapa förutsättningar för attraktiva boendemiljöer, vilket i sin tur kan förbättra möjligheterna för näringslivet att rekrytera och behålla personal.

Samhällsutvecklingen har dock inneburit att de enskilda kommunerna många gånger är för små för att utgöra effektiva planeringsenheter. Modern forskning betonar allt mer vikten av att planera utifrån funktionella regioner. Tillväxtanalys anser därför att det finns ett behov av att stärka samordningen mellan lokala och regionala tillväxtfrågor och fysisk planering, samt stärka kopplingarna mellan kommunal och regional nivå. Rapporten pekar på några möjliga förslag för att gå i den riktningen.

Rapporten har skrivits med hjälp av bidrag från en rad olika aktörer. Kontigo AB har på uppdrag av Tillväxtanalys skrivit kapitlet om de regionala fallbeskrivningarna. Rapporten innehåller även tre kommunala fallbeskrivningar, vilka har skrivits av de medverkande kommunerna i dialog med Tillväxtanalys. Här har Elsie Hellström Norra Bohuslän, Tommy Dickens Örnsköldsvik och Anders Lundgren Kiruna svarat för den huvudsakliga texten.

I kapitlet om internationella utblickar har Harald Noreik Miljövrändepartementet, och Tore Vabö Kommunal- och regionaldepartementet i Oslo skrivit den norska texten. Agneta Nylund och Timo Turunen vid Miljöministeriet har, tillsammans med Risto Kärkkäinen, tidigare byggnadsråd vid Miljöministeriet i Helsingfors, skrivit den finska texten. Utblickarna till USA och Brasilien har skrivit av Tillväxtanalys egna personal (stationerade i dessa länder), Daniela Fjellman och Lars Friberg, respektive Mikael Román.

Rapporten innehåller också en introducerande text om fysisk planering som instrument för lokal och regional tillväxt. Denna har skrivits av Carl-Johan Engström och Göran Cars, båda KTH. I uppdraget har samråd skett med Tillväxtverket, Åsa Bjelkeby, samt Boverket, Kajetonas Clinskas. KTH och samrådmyndigheterna har lämnat värdefulla synpunkter under arbetets gång.

Rapporten har skrivits av Ulf Tynelius (projektledare), Jörgen Lithander och Peter Malmsten, samtliga Tillväxtanalys. Tillväxtanalys vill rikta ett stort tack till de parter som på olika sätt bidragit i rapportens framtagande.

Östersund, februari 2013

Dan Hjalmarsson



## Innehåll

|  |            |
|--|------------|
| <b>Sammanfattning .....</b>  | <b>6</b>   |
| <b>1. Inledning .....</b>  | <b>10</b>  |
| 1.2 Uppdraget .....  | 11         |
| 1.3 Avgränsningar .....  | 12         |
| 1.4 Metod .....  | 12         |
| 1.5 Disposition.....   | 13         |
| <b>2 Samhällsplanering i Sverige.....</b>  | <b>14</b>  |
| 2.1 Planering och regelverk växer fram .....   | 14         |
| 2.2 Utveckling av svensk regionalpolitik .....   | 17         |
| 2.3 Regional tillväxtpolitik och fysisk planering.....   | 22         |
| 2.4 Ambition om starkare koppling mellan ÖP och RUS .....  | 24         |
| <b>3 Fysisk planering som instrument för lokal och regional tillväxt .....</b>   | <b>28</b>  |
| 3.1 Inledning.....   | 28         |
| 3.2 Rummetts ökade betydelse för tillväxt och utveckling .....   | 29         |
| 3.3 Den fysiska planeringstraditionen.....   | 30         |
| 3.4 Summering.....   | 37         |
| <b>4 Hur beskrivs och genomförs samspel mellan kommunal översiktsplanering och regionala utvecklingsprogram? .....</b> | <b>38</b>  |
| 4.1 Fallet Skåne – mot en gemensam strukturbild .....  | 38         |
| 4.2 Fallet Dalarna – svårigheter på vägen.....   | 43         |
| 4.3 Fallet Östergötland – inspiration från två kommuner .....  | 47         |
| 4.4 Försök till slutsatser från tre fallstudier .....  | 50         |
| <b>5 Kommunala initiativ för ett närmande av fysisk planering och lokalt tillväxtarbete.....</b>                       | <b>56</b>  |
| 5.1 Planeringsexempel 1: Norra Bohuslän, Västra Götalands län.....   | 56         |
| 5.2 Planeringsexempel 2: Örnsköldsvik .....  | 65         |
| 5.3 Planeringsexempel 3: Kiruna .....  | 73         |
| 5.4 Sammanfattning .....   | 84         |
| <b>6 Andra länders planeringssystem .....</b>  | <b>86</b>  |
| <b>6.1 Det norska plansystemet .....</b>   | <b>86</b>  |
| <b>6.2 Det finska plansystemet .....</b>   | <b>100</b> |
| 6.2.2 Riksomfattande mål för områdesanvändning .....   | 103        |
| 6.3 Utblick till USA och fallet Oregon.....  | 110        |
| 6.4 Utblick till Brasilien .....   | 118        |
| <b>7 Slutsatser .....</b>  | <b>128</b> |
| 7.1 Förutsättningar .....  | 128        |
| 7.2 Identifierade behov .....  | 130        |
| 7.3 Vad skulle staten kunna göra? .....  | 133        |
| <b>8 Källor.....</b>   | <b>140</b> |

## Sammanfattning

Tillväxtanalys fick i 2012 års regleringsbrev i uppdrag att belysa vilken betydelse samverkan mellan olika geografiska nivåer och sektorsområden kan ha för hållbar lokal och regional tillväxt. En del i uppdraget, som behandlas i denna rapport, handlar om fysisk planering som instrument för lokalt och regionalt tillväxtarbete.

Uppdraget i denna del formuleras enligt följande: *”Den fysiska planeringen har betydelse för en hållbar regional tillväxt. Tillväxtanalys ska därför analysera potentialen och identifiera utvecklingsbehov för en ökad samverkan mellan de regionala utvecklingsprogrammen och kommunernas översiktsplaner bl.a. för att effektivisera de offentliga insatserna. Analysen ska omfatta de ekonomiska, sociala och miljömässiga dimensionerna. Denna del av uppdraget ska ske efter samråd med Tillväxtverket och Boverket”.*

Utifrån uppdraget handlar denna rapport om möjligheter och svårigheter att använda fysisk planering som verktyg för lokalt- och regionalt tillväxtarbete. En särskild viktig aspekt har varit att analysera möjligheter och hinder för att öka integrationen mellan kommunala översiktsplaner (ÖP) och regionala utvecklingsprogram (RUP).

Den fysiska planeringen har en central roll för att säkra förutsättningar för näringsverksamhet genom att skapa stabila och rättsliga grunder för den markanvändning som näringen kräver. Planeringen har också en viktig funktion när det gäller att skapa förutsättningar för attraktiva boendemiljöer. Kvaliteten på boende är en viktig faktor när människor väljer boendeort. Därför är attraktiva boendemiljöer betydelsefulla även ur näringslivets synpunkt, inte minst när det gäller möjligheterna att kunna rekrytera och behålla personal.

Rapporten innehåller fallbeskrivningar från tre regioner, Skåne, Östergötland och Dalarna. En gemensam nämnare för dessa tre regioner är att de haft, och har, ambitioner att knyta de kommunala översiktsplanerna närmare de regionala utvecklingsprogrammen. Iakttagelser från de tre fallbeskrivningarna visar bl.a. att utfallet av arbetet är starkt beroende på om ett tydligt mervärde kan visas för de inblandade aktörerna. I fallet Skåne har det exempelvis varit enklare för de inblandade kommunerna att se nyttan med att på sikt binda ihop hela Skåne till en gemensam arbetsmarknad, medan det i Dalarna varit svårare. Fallstudierna från Dalarna och Östergötland illustrerar att ett ökat mellankommunalt samarbete kan börja i ett mindre format. Så har varit fallet i Östergötland där Linköping-Norrköping har en gemensam översiktsplan, och där det nu förefaller finnas intresse för omkringliggande kommuner att öka samarbetet. Falun-Borlänge är också på väg att utarbeta en gemensam översiktsplan. På så sätt kan vissa kommuner gå före i en utveckling som sedan kan omfatta fler kommuner. En generell erfarenhet är att processen är viktig. Ett allmänt intryck från de tre fallstudierna indikerar dock ett tämligen svalt intresse för frågan om att integrera de regionala utvecklingsprogrammen närmare de kommunala översiktsplanerna, möjligen med undantag av Skåne.

Resultaten från fallstudierna leder oss också in på frågan om de skilda förutsättningar som råder i Sveriges kommuner och regioner. För en relativt tätbefolkad expansiv region, som exempelvis Skåne, råder sannolikt bättre förutsättningar för att integrera den regionala och kommunala planeringen jämfört med mer glesbebyggda områden, som exempelvis Dalarna.

Rapporten innehåller även tre fallbeskrivningar från den kommunala nivån: Kiruna, Örnsköldsvik och Norra Bohuslän. Samtliga kommunala fallbeskrivningar beskriver ini-

tiativ för att öka samarbetet mellan det kommunala tillväxt- och utvecklingsarbetet med den fysiska planeringen. I Kirunas fall är motiven uppenbara eftersom Kiruna står inför en stadsomvandling. Det gäller då att planera hur den nya staden ska utformas. Kommunen har därför satt igång ett omfattande arbete där öppenhet och delaktighet har varit ledstjärnan. På ett övergripande plan handlar det om att använda stadsomvandlingen som ett verktyg/hävstång för att stimulera en positiv utveckling i kommunen. I Örnsköldsviks fall har kommunen under många år arbetat för att stärka integrationen mellan den fysiska planeringen och kommunens övriga tillväxt- och utvecklingsarbete. Detta har bl.a. resulterat i att kommunen tidigt organiserade sig i en gemensam ”Tillväxtenhet” inom vilken både fysisk planering och kommunens övriga tillväxtarbete bedrivs. För de fem kommuner som ingår i samarbetet Norra Bohuslän har behov av ökad mellankommunal planering identifierats. På ett övergripande plan anser kommunerna att de blir starkare genom ett närmare samarbete i planeringsfrågorna. Här handlar det inte minst om inriktningar för att hitta en bra balans mellan å ena sidan bevarandenaspekter gällande de unika natur- och kulturvärden som finns inom området, och å andra sidan näringslivets och besöksnäringens utvecklingsambitioner.

För att sätta in det svenska plansystemet i ett jämförande perspektiv finns också systembeskrivningar från andra länders plansystem beskrivna i rapporten. Här är de norska och finska systemen särskilt intressanta ur ett svenskt perspektiv, eftersom länderna har stora likheter såväl geografiskt/strukturellt som i samhällsuppbyggnad. Länderbeskrivningen omfattar även nedslag i Brasilien och USA.

## Behov av gemensamma processer mellan den regionala och kommunala nivån

Tillväxtanalys anser att det finns ett behov av att öka samordningen mellan lokala och regionala tillväxtfrågor och fysisk planering, liksom stärkta samarbeten mellan den kommunala och regionala nivån.

Ett nödvändigt steg är därför att utveckla ett system som möjliggör planering som bättre speglar funktionella regioner. För att utveckla ett sådant system bedömer Tillväxtanalys att det behöver göras förbättringar på olika nivåer:

- På den *kommunala nivån* finns ett behov av ökad integrering av tillväxt/utvecklingsarbetet och den fysiska planeringen. Här skulle eventuellt inspiration kunna hämtas från det norska systemet, särskilt vad gäller kommunplanen. Exemplet Örnsköldsvik belyser här hur en svensk kommun arbetat för att integrera de båda perspektiven.
- På den *mellankommunala nivån* finns ett behov av att ytterligare stärka mellankommunala perspektiv i den fysiska planeringen. Här kan Skåne tjäna som exempel där regionen arbetar med en regional strukturbild för hela regionen, samtidigt som vissa mellankommunala frågor hanteras inom fyra mellankommunala konstellationer under den administrativa regionnivån. Även exemplet från Norra Bohuslän belyser nyttan av ökat mellankommunalt samarbete. I fallbeskrivningen från Dalarna framträder också en bild av att de tidigare ambitionerna att knyta samtliga kommuner närmare Dalarnas utvecklingsprogram tonats ned till förmån för ökade mellankommunala samarbeten i olika kommunkonstellationer, exempelvis Falun-Borlänge.

- På den *regionala nivån* finns ett behov av att hitta verktyg för att arbeta mer med rumsliga överväganden som en del i RUP. Även här kan Skåne tjäna som exempel med deras strukturbild Skåne, där vissa huvudlinjer skissas för regionens framtida utveckling. Det kan tilläggas att den regionala nivån i både Finland och Norge har formellt ansvar och befogenhet att arbeta med regional planläggning. Om ett liknande system önskas införas i Sverige, krävs ändringar i lagstiftningen.
- Slutligen, och inte minst viktigt, finns ett behov av att *utveckla sambanden mellan nivåerna*. Det behövs en arena där nationella, regionala och kommunala tillväxtfrågorfrågor kan behandlas. Det behövs också utvecklade processer för hur frågorna bäst kan behandlas.

Ett annat sätt att uttrycka utvecklingsbehoven är att säga att det finns ett behov av att balansera de kommunala och regionala aktörernas styrkeområden. De regionala aktörerna har en tydlig roll och kompetens avseende regionalekonomiska frågor. Däremot har regionerna en svagare roll, och svagare kompetens, när det gäller fysisk planering. De kommunala aktörerna har en central roll avseende den fysiska planeringen. Däremot är rollen avseende tillväxtfrågor inte lika framträdande. Detta skulle tala för att aktörernas roller och kompetens skulle behöva balanseras genom att stärka den regionala rollen och kompetensen avseende fysisk planering och den kommunala rollen/kompetensen avseende regionalekonomiska frågor.

Idealt vore om den regionala tillväxt-/utvecklingspolitiken i högre grad kunde formas genom en dialog mellan kommunföreträdare och regionföreträdare. Ett utvecklat system för översiktsplanering (ÖP) och regionala utvecklingsprogram (RUP) skulle kunna ha förutsättningar att bli en strategisk arena för förhandlingar och samspel mellan staten och regioner/kommuner.

## Förslag

Rapporten skissar på möjliga förslag om regeringen önskar stimulera ökad integration mellan fysisk planering och lokalt- och regionalt tillväxtarbete, samt mellan den kommunala och regionala nivån.

De skisserade förslagen är kategoriserade utifrån den offentliga maktens styrmöjligheter i tre grundläggande redskap: *information, ekonomiska styrmedel samt reglering*.

### *Information*

Uppdrag till myndigheter som idag har ansvar inom plansystemet

Regeringen kan ge *länsstyrelserna* ett uppdrag att, inom sitt befintliga uppdrag enligt Plan- och bygglagen, *öka fokus på hur det regionala tillväxtarbetet behandlas i kommunernas översiktsplaner*. Särskilt i frågor som har mellankommunala samband.

### Ökat krav på samråd

Enligt det nuvarande systemet ska kommunerna *aktualitetspröva* ÖP minst en gång under mandatperioden. Kommunen ska i samband med upprättande av förslag till översiktsplan, eller ändring i planen, samråda med länsstyrelsen samt med de berörda kommuner, regionplaneorgan och kommunala organ i övrigt som har ansvar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering. Som visas i rapporten har det dock varit svårt att få igång en levande process kopplad till ÖP och RUP.

Ett sätt att stärka processen vore att lägga större vikt vid samrådsmomentet mellan kommunen och den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret. Samrådet kan då innehålla

överbäganden om det tillkommit nya förutsättningar, inte minst avseende aspekter som påverkar regionens eller kommunens utveckling. En sådan ny förutsättning skulle exempelvis vara att regionen är i färd med att utarbeta en ny eller reviderad RUP, där nya eller ändrade inriktningar överbägs. Det skulle också kunna handla om omvärldshändelser som medför behov av nya eller ändrade planer och program.

#### Kompetensutveckling riktad till kommunal och regional nivå

Rapporten pekar på ett kompetensutvecklingsbehov hos kommunala och regionala aktörer. Rapporten pekar även på att det finns ett behov av att öka kunskapsutbytet mellan de olika kompetensområdena fysisk planering och regionalekonomiska tillväxtfrågor. Ett sätt att göra det är att ta ett *nationellt initiativ till kompetensutveckling* där de olika disciplinerna deltar.

#### *Ekonomiska styrmedel*

En strävan om att stärka kopplingarna mellan RUP och ÖP kan hindras av resursskäl. Vissa kommuner, särskilt mindre, vittnar om resursbrist. Ett sätt att hantera det på vore att överbäga någon form av stöd riktat till kommunerna för att stärka deras kapacitet i planfrågor. Stödet kan vara generellt där alla kommuner kan söka, eller riktas till mindre kommuner.

Ett sätt vore att det öppnades *för kommuner att söka ekonomiskt stöd*, på ca 50 procent av den planerade insatsen under en viss tidsperiod. Stödet skulle kunna hanteras av lämplig nationell myndighet, förslagsvis Boverket i samverkan med Tillväxtverket. Stödet skulle med fördel kunna ingå i ett nationellt *utvecklingsprogram med fokus på tillväxtinriktad fysisk planering*.

#### *Reglering*

En ytterligare möjlighet är att överbäga justeringar i förordningstext för att på så sätt stimulera ökad integration mellan fysisk planering och lokalt och regionalt tillväxtperspektiv, samt mellan den kommunala och regionala nivån.

En sådan justering skulle kunna handla om att i PBL, och Förordning om regionalt tillväxtarbete, reglera att de kommunala översiktsplanerna och de regionala utvecklingsprogrammen ska arbetas fram under *samma tidsperiod*.

En annan tänkbar justering skulle kunna vara att reglera att den kommunala översiktsplanen ska innehålla en *obligatorisk kommunutvecklingsdel*. Ett sätt vore att arbeta fram ett sådant samlat dokument inom ramen för ÖP arbetet, efter inspiration från det norska systemet.

Slutligen skulle det kunna överbägas att *ge de regionala aktörerna, som har det regionala tillväxtansvaret, befogenhet att i samråd med kommunerna bestämma vilket behov av regionala eller delregionala planer som kan identifieras under mandatperioden*. Planerna skulle sedan arbetas fram av de deltagande kommunerna i samverkan med den regionala aktören. Även i detta fall är det sannolikt att ett sådant förslag behöver åtföljas av någon form av resurs- och kompetensförstärkning riktad till den regionala nivån.

## 1. Inledning

### *Tidigare rapport*

I en tidigare rapport från Tillväxtanalys<sup>1</sup> ställdes ett antal frågor till kommuner och regioner/län<sup>2</sup> om vilka faktorer de bedömde som hindrande för det egna områdets utveckling samt vilka faktorer som bedömdes som viktiga för att skapa förutsättningar för en positiv utveckling. Frågorna var i detta fall inriktade på faktorer som kommunerna eller regionerna/länen själva har möjlighet att påverka. En övergripande bild från undersökningen var att både kommunala och regionala företrädare hade svårt att peka ut en enskild faktor som den mest betydelsefulla för ett områdes utveckling. Detsamma gällde även hämmande faktorer. Tvärtom angavs ett batteri av faktorer som betydelsefulla eller hämmande för det egna områdets tillväxt och utveckling. Några områden som ändå gavs höga värden i vad som bedömdes som viktigt för en positiv utveckling var förbättringar i den fysiska infrastrukturen, attraktiva boendemiljöer och väl fungerande kommunal service. Med andra ord frågor som till stor del ligger inom kommunernas planeringssystem.

En iakttagelse som gjordes i den nämnda rapporten var att utifrån de verktyg som den lokala nivån har till förfogande för att utveckla den egna kommunen är kanske det kommunala planmonopolet det mest kraftfulla. Samtidigt förefaller den *fysiska planeringen* i många fall inte vara helt integrerad med andra kommunala utvecklings- och tillväxtinsatser, eller med regionala utvecklingsstrategier. Iakttagelsen stöds av andra studier på området.<sup>3</sup>

Detta skulle kunna motivera ytterligare studier som belyser betydelsen av den fysiska planeringen som ett verktyg för lokal och regional tillväxt. I detta sammanhang bedöms de kommunala översiktplanerna kunna utgöra ett viktigt verktyg, inte minst när det gäller kopplingarna till de regionala utvecklingsprogrammen. Under de senaste årtiondena har dock kommunernas förutsättningar för att arbeta med planeringsfrågor förändrats en hel del.

### *Förändrade kommunala förutsättningar*

Under efterkrigstiden gavs kommunerna makt och resurser för att kunna bedriva den fysiska planering som utgjorde en väsentlig del av den svenska välfärdsmodellen. Redan 1947 gavs kommunerna det s.k. planmonopolet. Under de kommande årtiondena fick sedan kommunerna kraftigt ökade ekonomiska resurser för bland annat bostadsbyggande och utveckling av anläggningar för kommunal service och välfärd. I och med kommunreformen 1971/74 blev kommunerna större och fick därmed bättre förutsättningar att professionellt arbeta med den fysiska planeringen. Detta blev tydligt i den Plan- och bygglag som antogs 1987.

Under de senaste decennierna har det dock skett samhällsliga förändringar som påtagligt påverkat den kommunala planeringens villkor. En *första* förändring är att de ekonomiska villkoren för fysisk planering, till följd av finanskrisen, stramats åt. På ett markant sätt har

<sup>1</sup> Se exempelvis Tillväxtanalys, (2011), "Utvecklingskraft i kommuner och regioner – tillväxtarbete i flernivåstyrningens tidevarv"

<sup>2</sup> Med regioner och län avses den regionala aktör som har det regionala tillväxtsansvaret

<sup>3</sup> Se exempelvis Boverket, (2011), *Rumslig utvecklingsplanering länken mellan regionalt tillväxtarbete och kommunal översiktsplanering*. Se också KTH, (2009), *ÖP-RUP, från svag länk till plattform för utvecklingskraft*.

satsningar på vård, skola och omsorg kommit att prioriteras i den kommunala verksamheten samtidigt som ekonomiska satsningar på fysisk planering tonats ned. Parallellt med denna kommunala åtstramning har statens ekonomiska stöd till kommunernas fysiska utveckling minskat. Bostadssektorn är ett tydligt exempel på detta. Miljonprogrammet (1965-74) möjliggjordes tack vare ett generöst statligt ekonomiskt stöd. En bedömning är att Sverige idag är i en situation där vi behöver "bygga ikapp" en bostadsbrist.

För det *andra* har villkoren för den kommunala planeringen ändrats genom att "nya" frågor hamnat på utvecklingsagendan - frågor över vilka kommunen inte på egen hand har rådighet över. Det kanske viktigaste exemplet på en sådan fråga är infrastruktur. I Sverige har det under de senaste decennierna skett en mycket kraftig strukturomvandling av arbetsmarknaden. Två kännetecken finns för den utvecklingen. En är att de lokala arbetsmarknaderna vuxit kraftigt i storlek, vilket i huvudsak möjliggjorts genom förbättringar av infrastrukturen. Människor kan, och måste, i större utsträckning pendla till arbetet över större avstånd. Det andra kännetecknet är att små lokala arbetsmarknader ofta har sämre utveckling jämfört med de större där utvecklingen som regel varit positiv. Detta har ytterligare accentuerat betydelsen av att utveckla infrastruktur och tillgänglighet.

### *Ekonomiska drivkrafter*

Sverige är en liten öppen ekonomi, med en stor exportsektor, vilket gör att landet är starkt beroende av den globala utvecklingen. En viktig aspekt när det gäller att stärka vår internationella konkurrenskraft är att våra institutionella system fungerar så effektivt som möjligt.

Tillgänglighet, närhet och arbetsdelning är klassiska drivkrafter i ekonomisk utveckling. Ju större en ort är och ju större arbetsmarknadsregion den tillhör, desto starkare och mindre konjunkturberoende är den<sup>4</sup>. Den ökade specialiseringen av arbetskraften förutsätter i sin tur att orter kan växa och att nya orter kan integreras i den lokala arbetsmarknaden. Dynamiska och tillräckligt diversifierade arbetsmarknader kräver således att de lokala arbetsmarknaderna vidgas genom arbetspendling och tjänsteresande samt att de mest attraktiva delarna av regionen kan fortsätta växa. Det innebär både regionförstoring och urban koncentration – vilket i sin tur kräver en större uppmärksamhet på verksamhetens belägenhet i rummet. Regionförstoring och urban koncentration kräver tillgänglighet, trygga och attraktiva fysiska miljöer, och ett diversifierat utbud av bostäder och service. Tillväxtinriktad fysisk planering är en betydelsefull byggsten i detta sammanhang.

## **1.2 Uppdraget**

Tillväxtanalys fick i 2012 års regleringsbrev ett uppdrag som handlar om att belysa vilken betydelse samverkan mellan olika geografiska nivåer och sektorsområden kan ha för hållbar lokal- och regional tillväxt. Uppdraget innehåller två delar. Den ena delen fokuserar på kommunalt näringslivsarbete där *"Tillväxtanalys ska analysera hur förutsättningarna för kommunernas arbete med att främja näringslivets utveckling kan förbättras och bli mer effektivt, särskilt mindre kommuner ska uppmärksammas"*. Den delen hanteras i en separat kommande rapport som ska avrapporteras i maj 2013.

Den andra delen i uppdraget, som denna rapport omfattar, handlar om fysisk planering som instrument för lokal och regional tillväxt. Uppdraget i denna del formuleras enligt följande: *"Den fysiska planeringen har betydelse för en hållbar regional tillväxt. Tillväxtanalys ska*

<sup>4</sup> Se exempelvis Tillväxtanalys, (2011), "Städer och deras tillväxtförutsättningar"

*därför analysera potentialen och identifiera utvecklingsbehov för en ökad samverkan mellan de regionala utvecklingsprogrammen och kommunernas översiktsplaner bl.a. för att effektivisera de offentliga insatserna. Analysen ska omfatta de ekonomiska, sociala och miljömässiga dimensionerna. Denna del av uppdraget ska ske efter samråd med Tillväxtverket och Boverket”.*

Denna rapport har ambitionen att bygga upp mer kunskap om fysisk planering som verktyg för lokal och regional tillväxt och utveckling.

### **1.3 Avgränsningar**

Med fysisk planering avses i denna rapport åtgärder som kan vidtas i enlighet med Plan- och bygglagen (PBL)<sup>5</sup>. Detta innebär att frågor om transportinfrastrukturbyggande i form av järnväg och väg inte direkt avhandlas inom detta uppdrag eftersom dessa regleras med särskild lagstiftning.

I Tillväxtanalys uppdrag ligger att analysera potentialer och identifiera utvecklingsbehov för en ökad samverkan mellan de regionala utvecklingsprogrammen (RUP) och de kommunala översiktsplanerna (ÖP). Detta innebär att rapporten är inriktad på att identifiera aspekter i systemet som kan vara hindrande ur ett *tillväxtperspektiv* samt eventuellt föreslå förbättringar. Det handlar här bl.a. om att titta på om och hur lokalt och regionalt tillväxtarbete kan befruktas och stärkas av fysisk planering. Rapporten innehåller därför material om andra länders *system* avseende rumslig planering och lokalt- och regionalt utvecklingsarbete, (se kap 6). Rapporten innehåller också ett antal *fallstudier* både från den kommunala (kap 5) och regionala nivån (kap 4) om ambitioner att stärka sambanden mellan fysisk planering och lokalt och regionalt tillväxtarbete.

Tillväxtanalys väljer att inte föreslå några detaljerade justeringar i exempelvis PBL eller andra regelverk som reglerar den fysiska planeringen. Sådana eventuella justeringar måste utarbetas av ansvariga sektorsmyndigheter under ansvarigt departement. Däremot innehåller rapporten några indikativa förslag för att förbättra systemet ur ett tillväxtpolitiskt perspektiv.

### **1.4 Metod**

Uppdraget har genomförts i samverkan med en rad andra aktörer.

Kapitlet om fysisk planering som instrument för lokal och regional tillväxt har skrivits av Carl-Johan Engström och Göran Cars vid Kungliga tekniska högskolan (KTH), på uppdrag av Tillväxtanalys. Fallstudierna avseende samspelet mellan regionala utvecklingsprogram och kommunala översiktsplaner har, på uppdrag av Tillväxtanalys, skrivits av Göran Hallin, Peter Bjerkesjö och Jonas Hugosson samtliga vid Kontigo AB. Texten avseende planeringssystem i Norge och Finland har skrivits av Miljövrndepartementet och Kommunal- och regionaldepartementet i Oslo respektive Miljöministeriet i Finland. För finskt vidkommande har här Risto Kärkkäinen, tidigare byggnadsråd vid Miljöministeriet haft en aktiv roll i framtagande av texten. Beskrivningarna har formats i dialog med Tillväxtanalys.

Rapporten innehåller även tre fallstudier gällande svenska kommuner som har ambitioner att koppla ihop fysisk planering med annan tillväxt- och utvecklingsplanering på den

---

<sup>5</sup> SFS 2010:900, *Plan och bygglag*

kommunala nivån. Dessa texter är skrivna av personer från respektive kommun och framställda i omfattande dialog med Tillväxtanalys.

För texterna gällande fallstudierna om sambanden mellan kommunala översiktplaner och regionala utvecklingsprogram, samt de tre kommunala exemplen, har det lagts stor vikt på att belysa hur arbetet fungerar (eller inte fungerar) i praktiken. Preliminära resultat av fallstudien om sambanden mellan kommunala översiktplaner och regionala utvecklingsprogram har diskuterats vid ett seminarium på Tillväxtanalys den 26 oktober 2012. På seminariet deltog Kontigo AB, KTH, Tillväxtverket, Näringsdepartementet och Tillväxtanalys.

Samråd har genomförts med Boverket (Kajetonas Ceginskas) och med Tillväxtverket (Åsa Bjelkeby) som båda lämnat värdefulla synpunkter under arbetets gång. Boverket har även gjort en kvalitetsgranskning av texten gällande det svenska plansystemet. Den 25 januari 2013 hölls ett formellt samrådsmöte vid Tillväxtanalys lokaler i Stockholm. På detta möte deltog, förutom Tillväxtverket och Boverket, även Carl-Johan Engström KTH, Göran Cars KTH samt Tommy Dickens Örnsköldsviks kommun.

De tre sistnämnda personerna har även gett värdefulla kommentarer på texter och deltagit i diskussioner under resans gång. Tillväxtanalys anser att det varit av stort värde att kunna diskutera text och preliminära slutsatser med personer som är anknutna till både aktuell forskning och beprövad erfarenhet.

## 1.5 Disposition

Rapporten är uppbyggd utifrån följande disposition:

*Kapitel 2* innehåller en översiktlig beskrivning av utvecklingen av samhällsplanering i Sverige. Kapitlet omfattar en beskrivning över hur regelverk för den fysiska planeringen växt fram, samt utvecklingen av den svenska regionalpolitiken med inriktning mot samhällsplanering

*I kapitel 3* ges en introduktion till fysisk planering som instrument för lokal och regional tillväxt. Kapitlet, som är skrivet av Carl-Johan Engström och Göran Cars KTH, innehåller bl.a. beskrivningar om rummets betydelse för tillväxt och utveckling.

*I kapitel 4* görs tre regionala nedslag där samarbetet mellan de regionala utvecklingsprogrammen och de kommunala översiktplanerna studeras. Fokus i detta kapitel är att försöka få en bild av hur samarbetet fungerar i praktisk mening. Detta kapitel är skrivet av Kontigo AB på uppdrag av Tillväxtanalys.

*I kapitel 5* återfinns tre kommunala exempel på ökad integration mellan fysisk planering och lokalt tillväxt- och utvecklingsarbete. De tre kommunerna/områdena är: Kiruna, Örnsköldsvik och Norra Bohuslän.

*Kapitel 6* innehåller beskrivningar från andra länders planeringssystem, med fokus på det norska och finska planeringssystemet. Även USA och Brasilien ingår i landsbeskrivningarna.

Slutligen innehåller *kapitel 7* slutsatser och rekommendationer utifrån det material som visats tidigare i rapporten.

## 2 Samhällsplanering i Sverige

I detta kapitel ges en kortfattad beskrivning av framväxten av samhällsplanering i Sverige. Kapitlet ger en översikt över regelverk som reglerar den fysiska planeringen samt något om aktörer och ansvar inom systemet. Därefter följer en kort översikt om utvecklingen av svensk regionalpolitik med inriktning mot samhällsplanering. Kapitlet avslutas med en kommentar om ambitioner att stärka kopplingarna mellan den regionala tillväxtpolitiken och den fysiska planeringen.

Texten om regelverk och aktörer bygger i huvudsak på utdrag av text från rapporten Rural housing.<sup>6</sup> Texten om utvecklingen av den svenska regionalpolitiken bygger i stora delar på en artikel av Jan-Evert Nilsson, Blekinge tekniska högskola.<sup>7</sup>

### 2.1 Planering och regelverk växer fram

#### *Introduktion*

Samhällsplaneringen i Sverige har en lång tradition och tidiga mål att skapa goda familjebostäder i trygga och sunda miljöer. Det är de växande städerna som först har krävt planer och regleringar.

Den moderna plan- och bygglagstiftningen har sitt ursprung i 1874 års byggnadsstadga för rikets städer och tidigare regleringar för att motverka risken för stadsbränder. 1947 års byggnadslag var mer omfattande och förbjöd tätbebyggelse om inte marken genom kommunal planläggning hade prövats vara lämplig för denna användning.

På landsbygden reglerades bebyggelsen med kommunala bygglov, men det fanns i princip en fri bygg rätt i glesbygderna fram till ändringar i byggnadslagstiftningen 1972 och 1973. Efter dessa ändringar skulle även glesbebyggelse prövas mot kravet på lämplig markanvändning ur allmän synpunkt. Bygglovsplikten utvidgades till att omfatta hela landet. Riksdagen uttalade dock att glesbebyggelse som sådan inte fick motverkas och att glesbebyggelse är och kommer att vara den lämpliga byggnadsformen i stora delar av landet.<sup>8</sup>

Under 1973 rekommenderade Statens Planverk att kommunerna skulle upprätta kommunöversikter och markdispositionsplaner för hela kommunen. Syftet var bl.a. att stärka kommunernas inflytande i frågor om markanvändningen. Kommunerna skulle i ökad utsträckning få befogenheter att meddela dispens från det allmänna tätbebyggelseförbudet. Utanför de mest expansiva trakterna skulle kommunerna kunna tillåta begränsad tätbebyggelse utan krav på detaljplan.

1975 infördes det generella strandskyddet för att allmänhetens tillgänglighet till stränderna skulle säkerställas.<sup>9</sup> Staten pekade ut riksintressen som främst omfattade bevarandefrågor.

Den första plan- och bygglagen (PBL) trädde i kraft den 1 juli 1987.<sup>10</sup> Införandet av lagen syftade till att modernisera och förenkla plansystemet. Översiktsplanen kan sägas utgöra grunden i hela PBL-systemet. En aktiv översiktsplanering och en aktuell översiktsplan var

<sup>6</sup> Tillväxtanalys, (2012), ”Rural housing – landsbygdsboende i Norge, Sverige och Finland”

<sup>7</sup> Nilsson J-E, (2006), ”Regional planering i Sverige”

<sup>8</sup> *Regeringens proposition (1972:111)*. Ett exempel på tolkning av regelverket återges i Östersunds kommunöversikt 1977.

<sup>9</sup> Naturvårdsverket, (2002), *Våra stränder och bestämmelser om strandskydd*

<sup>10</sup> SFS 1987:10, *Plan- och bygglag*

ett viktigt villkor för att kommunerna skulle få ett ökat ansvar för den fysiska planeringen.<sup>11</sup>

Kommunens ansvar ökade genom att statens fastställelseprövning av planer togs bort. Detaljplanerna vann laga kraft efter kommunfullmäktiges antagande, om planerna inte överklagades. Medborgarinflytandet förbättrades. I och med PBL:s tillkomst utmönstrades begreppet glesbebyggelse. Naturresurslagen 1987, som sedan 1999 ingår i miljöbalken, lade ännu större vikt vid hushållningen med naturresurser.

Plan- och bygglagen är en ramlagstiftning med krav på avvägning där kommunen i varje enskilt fall beslutar om detaljplaner och bygglov mot bakgrund av samtliga allmänna statliga och kommunala intressen och med hänsyn även till enskilda intressen. Ansökningar om bygglov ska bifallas om bl.a. kraven i PBL uppfylls. Avslag ska enligt förvaltningslagen motiveras.

Plan- och bygglagen har ändrats i flera omgångar. PBL (SFS 1987:10) ersattes den 2 maj 2011 med en ny plan- och bygglag (SFS 2010:900).<sup>12</sup> Hänsyn till nationella och regionala mål för en hållbar utveckling och vikten av aktuella översiktsplaner betonas, liksom hänsyn till enskilda intressen. Det kom även krav på att beslut om bygglov ska fattas inom tio veckor.

En betydelsefull förändring av lagstiftningen som rör användning av mark och vatten gäller strandskyddet. Från den 1 februari 2010 kan kommunerna i sina översiktsplaner peka ut strandnära områden för landsbygdsutveckling (LIS-områden). Miljöbalken har för första gången lämnat en öppning för att det generella strandskyddet ska kunna differentieras geografiskt med stöd av kommunernas översiktsplanering. Avsikten med den nya lagstiftningen är att skapa ett mer ändamålsenligt regelverk som underlättar strandnära byggande i områden med lågt exploateringsstryck, samtidigt som områden med högt exploateringsstryck ges ett starkare skydd. Lagstiftningen syftar till att öka det lokala och regionala inflytandet genom att kommunerna får huvudansvaret för att pröva frågor om upphävande av och dispens från strandskyddet. Samtidigt stärks Länsstyrelsernas roll när det gäller tillsynen av hur strandskyddet tillämpas.

Förändringen av strandskyddet har dock varit omdebatterad. Enligt vissa kommuner uppfattas reglerna fortfarande förorsaka problem sett ur landsbygdens perspektiv<sup>13</sup>. Samtidigt finns uppfattningar om att de nya strandskyddsreglernas avsikt att hindra ytterligare utbyggnad i områden med högt exploateringsstryck kommer att möta svårigheter i den praktiska tillämpningen hos de enskilda kommunerna.<sup>14</sup>

### *Planeringsinstrument och regelverk*

De viktigaste regelverken finns i plan- och bygglagen, PBL och i Miljöbalkens 3:e och 4:e kapitel. Den förra plan- och bygglagen (1987:10) gällde från 1987 och ersatte då bl.a. byggnadslagen. Den nya plan- och bygglagens syfte framgår i första paragrafen:<sup>15</sup>

*"I denna lag finns bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och*

<sup>11</sup> Boverket, (2008), "PBL i sina sammanhang", sid 70.

<sup>12</sup> SFS 2010:900, *Plan och bygglag*

<sup>13</sup> Dagens samhälle, (2011), "Strandskyddet hämmar glesbygdskommuner", 24/8 2011

<sup>14</sup> Persson I, (2011), *Fritidshus som planeringsdilemma*

<sup>15</sup> SFS 2010:900, *Plan och bygglag*

*långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.”*

### *Planer*

*Regionplan*, enligt 7 kap PBL, kan förekomma i växande stora tätortsområden. I den mån regeringen anser att det finns behov av samordnad regional planering, exempelvis vad gäller bostadsbyggande, har regeringen möjlighet enligt 7 kap. 1§ PBL att besluta om regionplaneorgan. (För närvarande finns regionplaneorgan endast i Stockholm och Göteborgsregionen.<sup>16</sup>) Regionplaner har, liksom översiktsplaner (se nedan), ingen rättsverkan. Samarbete förekommer även i andra former mellan kommuner, som t.ex. kan driva översiktsplaneprojekt gemensamt. Tillägg angående vindkraft är ett exempel där fler kommuner har samverkat. Regionplaner och översiktsplaner och olika program som har upprättats i samverkan mellan kommuner och länsmyndigheter underlättar samordning och prioritering av olika allmänna intressen.

*Översiktsplan*. Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan. Kommunfullmäktige ska minst en gång under mandatperioden pröva om översiktsplanen är aktuell i förhållande till de krav som ställs. Den ska omfatta kommunens hela yta och redovisa bebyggelseutveckling, mark och av vattenanvändning, trafikreservat och andra allmänna intressen samt hur riksintressen ska tillgodoses enligt miljöbalken. Översiktsplanen är vägledande för efterföljande beslut, har ingen rättsverkan och kan därför inte överklagas i sak. Däremot kan en felaktig hantering av processen leda till att en kommuninvånare överklagar kommunfullmäktiges beslut och att beslutet hävs (Laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900). Länsstyrelsen är under utställningstiden skyldig att avge ett granskningsyttrande. Av yttrandet ska framgå om översiktsplanen uppfyller de villkor som anges enligt 3 kap 16§ PBL. Om inte Länsstyrelsen godkänt planen i viss del ska det anmärkas i översiktsplanen (3 kap 20§ PBL). Eftersom översiktsplanen inte har någon rättslig verkan kan dock Länsstyrelsen inte upphäva den.

*Detaljplan* är ett verktyg för kommunen att förverkliga lokala politiska ställningstaganden om hur mark och vatten ska användas och hur bebyggelsen ska utformas. Detaljplanelagda områden medför bygggrätter inom en bestämd genomförandetid och reglerar användningen inom andra områden som gatumark, parkområden och mark för andra allmänna anläggningar.

Länsstyrelsen ska bevaka statliga intressen och kan på vissa grunder överpröva kommunernas antagandebeslut av detaljplaner

### *Ansvar och aktörer inom den fysiska planeringen*

Enligt plan- och bygglagen är det som tidigare nämnts ”en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark- och vatten”. Kommunerna har av hävd detta så kallade ”planmonopol”. Det är kommunerna som antar detaljplaner och som prövar bygglov.

Regionalt utövar länsstyrelsens tillsyn och på den nationella nivån har Boverket överblick och kan ta initiativ till regeländringar.

Enligt den nya plan- och bygglagen får kommunens beslut om detaljplan, områdesbestämmelser, förhandsbesked och bygglov överklagas hos länsstyrelsen och vidare hos mark- och miljödomstol och miljööverdomstolen (samma ordning som gäller för miljöä-

<sup>16</sup> Göteborg har regionplaneorgan, dock ingen regionplan

renden t.ex. strandskyddet). Det är alltså inte längre regeringen som prövar detaljplaner. När det gäller länsstyrelsens ingripandebeslut överklagas dessa till regeringen.

Kommunerna har ansvar för bostadsförsörjningen.<sup>17</sup> Det betyder att de ansvarar för att planera att det finns bostäder för alla i kommunen. Länsstyrelserna har i uppdrag att stödja kommunerna i detta arbete. Boverket ska i sin tur stödja länsstyrelserna i deras arbete med att verka för att kommunerna ska ta fram riktlinjer för bostadsförsörjningen.

Länsstyrelsen kan överpröva detaljplanebeslut på vissa grunder, och även enskilda bygglov om de tidigare har utfärdat förordnande enligt 11 kap 12§ PBL. Nytt är att länsstyrelsen kan överpröva kommunala strandskyddsbeslut, vilket tidigare gjordes av central statlig myndighet (Naturvårdsverket). Om kommunen inte har följt strandskyddsbestämmelserna kan alltså länsstyrelsen upphäva kommunens beslut att ge strandskyddsdispens eller att upphäva strandskyddet i en detaljplan. Länsstyrelsen är också första instans om bygglov eller kommunens beslut att anta en detaljplan överklagas.

Kommunens beslut att anta en översiktsplan kan endast överklagas hos förvaltningsrätten som en del i laglighetsprövningen enligt kommunallagens 10 kap. Detta gäller även kommunens beslut att inte anta, ändra eller upphäva detaljplan eller områdesbestämmelser.

Boverket ska enligt sin instruktion utöva tillsyn och ha uppsikt i enlighet med lagar och förordningar och ska särskilt följa och analysera tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen. Boverket ska bl.a. också samordna andra statliga myndigheters arbete att ta fram underlag för tillämpningen av PBL och av hushållningsbestämmelserna och miljö kvalitetsnormer enligt Miljöbalken. Boverket ska också följa och analysera utvecklingen av bostadsmarknaden. Detta innebär att Boverket kan ta initiativ till förändringar av lagstiftningen.

Från och med 1 oktober 2012 har Statens bostadskreditnämnd förts över till Boverket, vilket innebär att frågor om bl.a. statliga kreditgarantier numera ingår i Boverket.<sup>18</sup>

## 2.2 Utveckling av svensk regionalpolitik

I det förra avsnittet beskrivs i korta drag framväxten av regelverk som reglerar den fysiska planeringen i Sverige. I detta avsnitt ges en inblick i utvecklingen av den svenska regionalpolitiken med inriktning mot planeringsfrågor. Avsikten är således att läsaren ska få en översiktlig bild av framväxten av såväl den fysiska planeringen som utvecklingen av den svenska regionalpolitiken med inriktning på samhällsplanering.

Den svenska regionalpolitiken, som fick sitt riktiga genombrott i början av 1960-talet, innehöll vid införandet tydliga lokaliseringspolitiska inslag. För att behålla en balanserad utveckling i hela landet och göra det möjligt för människor att leva och bo var de ville gjordes insatser för att motverka de negativa effekterna av avfolkningen, främst i skogslänen.<sup>19</sup> Den kraftiga utflyttningen från skogslänen var en följd av rationaliseringar inom jord- och skogsbruket samt industrins behov av arbetskraft och koncentration av verksamheter till större städer och industriorter. Från 1965 till 1970 förlorade skogslänen nära 50 000 arbetstillfällen.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> SFS 2000:1383, *Lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar*

<sup>18</sup> Se webbplats, [www.bkn.se](http://www.bkn.se) (2012-11-14)

<sup>19</sup> Tillväxtanalys, (2011), "Utvecklingskraft i kommuner och regioner-tillväxtarbete i flernivåstyrningens tidevarv"

<sup>20</sup> DS 1999:50, *Regionalpolitiken – en ESO rapport om tro och vetande*

### Länsplanering

När 1964 års riksdag fattade beslut om en aktiv lokaliseringpolitik<sup>21</sup>, angavs att en aktivare samhällsplanering skulle vara ett viktigt medel i denna verksamhet. Planeringen skulle bl.a. omfatta länsvisa sammanställningar och analyser av befolknings- och näringslivsförhållanden samt prognoser för befolkningsutvecklingen. *”Arbetet skulle utmynna i planer rörande sådana åtgärder som kan påverka betingelserna för näringslivets lokalisering i enlighet med lokaliseringspolitikens mål”*.<sup>22</sup> I propositionen framhölls vidare att den kommunala planeringen, och åtgärder som i övrigt påverkar betingelserna för näringslivets lokalisering, skulle beaktas.

Länsplaneringen syftade till att utgöra beslutsunderlag som kunde användas för att få till stånd en bättre samordning vid fördelningen av investeringar mellan länen. De nationella lokaliseringpolitiska målsättningarna uttrycktes i befolkningsmål för respektive län, (en viktig beståndsdel i länsplanerna var prognosmodeller för befolknings- och sysselsättningsutveckling). Om befolkningsmålen och nödvändig sysselsättningsutveckling avvek från det stipulerade skulle förutsättningarna för att uppnå målsättningarna kommenteras. Utifrån befolkningsmålen beräknades hur många arbetsplatser som krävdes för att uppnå befolkningsmålen. Vid denna tid fanns stora förhoppningar på en expanderande industri och fler industriarbetsplatser. Befolkningsmålen tjänade också som utgångspunkt för beslut om bostadslåneramar, vilka i sin tur var styrande för det kommunala bostadsbyggandet.

1967 års länsplanering uppfyllde dock inte fullt ut riksdagens intentioner. I mars 1969 gavs därför länsstyrelserna i uppdrag att försöksvis utarbeta konkreta handlingsprogram för länen – länsprogram 1970. Övriga statliga myndigheter skulle biträda länsstyrelserna i arbetet i de delar som berörde deras verksamhets- och ansvarsområden.<sup>23</sup> Enligt anvisningarna för länsprogrammet skulle handlingsprogram i likhet med länsplanering 1967 i så stor omfattning som möjligt avse tiden fram till 1980. Efter en kort inledande sammanfattning av resultaten i länsplanering 1967 skulle erforderliga åtgärder mm. redovisas avseende långsiktiga sysselsättningspolitiska åtgärder, temporära sysselsättningspolitiska åtgärder, serviceförsörjningsåtgärder i vissa områden samt prioriteringar av investeringsbehoven inom den offentliga sektorn mellan kommunblocken.

Arbetet med det regionalpolitiska handlingsprogrammet skulle ske i nära samarbete mellan länsstyrelsen/planeringsrådet och kommunerna. Handlingsprogrammet skulle utmynna i en prioritering av insatsbehoven mellan kommunblocken. I proposition 1970:75 om den fortsatta regionalpolitiska stödverksamheten mm. angavs vissa riktlinjer för utformandet av regionalpolitiskt program för hela landet. Ett huvudmoment i ett sådant program skulle vara en klassificering av orter och regioner med angivande av lämpliga åtgärder för att lösa de problem som var förknippade med respektive ortstyp. Samtliga länsstyrelser gavs därför i uppdrag att göra en klassificering av orter utifrån givna riktlinjer.

Klassificeringen av orter var en viktig beståndsdel i den tidiga regionalpolitiken i ambitionen att bygga en robust regional struktur. Detta skulle ske genom att länsstyrelserna gavs i uppdrag att klassificera länens större orter i en ortshierarki. (De tre storstadsregionerna, Stockholm, Göteborg och Malmö hade dock på förhand utsetts av Riksdagen). I varje län skulle ett så kallat storstadsalternativ utses. Dessa skulle vara orter med goda betingelser för sådana verksamheter som främst återfanns i storstadsregionerna. Dessutom skulle varje

<sup>21</sup> Prop 1964:185

<sup>22</sup> Prop 1972:111, sid. 120

<sup>23</sup> Ibid, sid 123-124

län innehålla ett antal tillväxtcentrum. Dessa orter kunde betecknas som huvudorter för näringsliv och service. Regeringens avsikt var att huvuddelen av de offentliga investeringarna och de lokaliseringpolitiska medlen skulle koncentreras till sådana tillväxtcentrum. Den fjärde gruppen i ortsstrukturer var så kallade serviceorter i glesbygd. Senare tillfördes två ytterligare två kategorier, ”kommuncentra” och ”kommundelscentra”. Systemet med ortsstrukturer skulle visa sig innebära inbyggda svårigheter i kategoriseringen av orter eftersom de orter som kategoriserades som tillväxtcentrum skulle prioriteras vid offentliga investeringar. Det fanns därför ett starkt intresse för lokala företrädare att försöka få så många orter som möjligt utsedda i den kategorin vilket innebar svårigheter vid prioriteringen av orter. Systemet sattes därför under svåra prov.<sup>24</sup>

En koppling till den kommunala planeringen skedde genom att kommunerna redovisade sina investeringsplaner för tiden fram till 1975, samt för större investeringar till år 1980. Dessa underlag kunde hämtas från kommunernas ekonomiska långtidsplanering (KELP). Investeringsplaner hämtades även från landstingen samt vissa statliga organ. Kommunerna fick även redovisa sina sysselsättnings- och serviceproblem samt inlämna förslag till åtgärder för att lösa dessa. Det inhämtade underlaget sammanställdes kommunblocksvis och bedömdes sektor för sektor av respektive fackorgan i länen.<sup>25</sup>

Själva planeringsmomentet i länsprogram 1970 hade formen av prioriteringar mellan kommunblocken i respektive län där behovet av olika slags insatser vägdes mot varandra.<sup>26</sup>

I 1982 års proposition om regional utveckling och resurshushållning<sup>27</sup> mönstrades länsplanerna ut. Däremot skulle Länsstyrelsens arbete med de årliga länsrapporterna fortsätta. I propositionen redovisas en sammanfattning av Riksrevisionsverkets rapport ”länsplaneringen – kostnader och användning”. Riksrevisionen hade genomfört en intervjuundersökning på central, regional och lokal nivå vilken visade att länsplaneringen hade ”flera brister bl.a. beroende på att det råder oklarheter om dess roll”<sup>28</sup>. Samtidigt framkom i intervjuundersökningen att flertalet av de intervjuade ansåg att det behövdes någon form av regional planering, ”inte minst därför att det hårdnande ekonomiska läget gör det nödvändigt att samordna och hushålla med resurserna”. En stark kritik som framkom i undersökningen var dock att de intervjuade i allmänhet inte ansåg att länsplaneringen påverkade deras beslutsfattande. Däremot bedömdes länsplaneringen vara värdefull för att få en bild av var länsens problem låg och vilka åtgärder som vore tänkbara att sätta in. I sammanfattningen påpekas det också att många deltagare inte ansåg det klarlagt om länsplaneringen i första hand skulle rikta sig till den centrala eller regionala nivån. Riksrevisionen bedömde att de brister som fanns med länsplaneringen berodde på oklarheter om förutsättningarna för planeringen, särskilt vad gällde befogenhetsfördelningen mellan och inom olika nivåer, centralt, regionalt och lokalt. Vidare fanns oklarheter om vilka ekonomiska förutsättningar planeringen skulle bygga på.

Trots beslutet i 1982 års proposition om att ersätta länsplanerna mot årliga länsrapporter, fanns också en del tveksamheter i nyttan av dessa. Detta gällde inte minst den svaga kopplingen till den statliga budgetprocessen, eller som det uttrycks i propositionen ”Länsrapporterna har i flera avseenden varit ett väsentligt inslag i det kontinuerliga regionalpoli-

<sup>24</sup> Se exempelvis Nilsson J-E, (2006), ”Regional planering i Sverige”

<sup>25</sup> Efter principbeslut av riksdagen 1962 förordnade regeringen 1963-64 om obligatorisk indelning av kommunerna i landet i 282 kommunblock. Kommunblockens omvandling till nya bärkraftiga storkommuner skulle vara frivillig.

<sup>26</sup> Prop 1972:111, sid. 124

<sup>27</sup> Prop 1981/82:113

<sup>28</sup> Prop 1981/82:113, bilaga 6, sid.

*tiska arbetet. När det gäller kopplingen till den statliga budgetprocessen kan det emellertid konstateras att de praktiska möjligheterna till reell påverkan varit begränsade*.<sup>29</sup> Ortsplaneringen upphörde också enligt förslag i samma proposition.<sup>30</sup>

Lågkonjunkturen i början av 1980-talet medförde att vissa orter och regioner drabbades hårt av den fortsatta strukturomvandlingen inom industrin. Den globala konkurrensen blev under perioden 1970-1980 påtaglig, exempelvis när det gällde den svenska varvsnäringen. Regionalpolitiken inriktades nu mer mot krishantering där olika typer av ”paket” skulle lindra verkningarna av fortsatta rationaliseringar inom i första hand tillverkningsindustrin. Politiken under 1980-talet ställde ökade krav på situationsanpassade insatser snarare än långsiktig planering.<sup>31</sup> Frihetsgraderna för lokalt anpassade åtgärder utvidgades, bl.a. genom större möjligheter för länsstyrelserna att avgöra hur det s.k. länsanslaget skulle användas.<sup>32</sup>

Efter 1980-talets mer situationsanpassade politik inriktades politiken åter mot ett mer sammanhållet strategiinriktat arbetssätt. En stor förändring kunde märkas i samband med Sveriges EU inträde 1995. Genom strukturfonderna tillfördes inte enbart stora ekonomiska resurser, utan även ett arbetssätt som numera präglar genomförandet av i stort sett all politik inom området. Avsikten är att insatser genomförs efter en strategisk plan som arbetas fram i breda partnerskap inom varje berörd region eller geografisk avgränsning. Arbetssättet innebär ett mer strukturerat sätt att angripa de problembilder och hot som identifierats genom satsningar som utnyttjar de regionala styrkorna och möjligheterna. Regionerna formulerar själva sina problem och möjligheter och föreslår insatser för att lösa dessa. Med EU kom de ökade ekonomiska resurserna att kombineras med ett ökat regionalt inflytande över hela genomförandet.

Under slutet av 1990-talet stärktes planeringsambitionerna återigen. År 1998 infördes, efter inspiration från EU, arbetsformen tillväxtavtal.<sup>33</sup> Tillväxtavtalen var en form av frivilliga överenskommelser mellan myndigheter, företag och andra aktörer på länsnivå (partnerskap) som innehöll problemanalys och åtgärdsplan.<sup>34</sup> Utvalda myndigheter deltog inom ramen för sin ordinarie verksamhet och anslag. Inga särskilda medel tilldelades arbetet utan ambitionen var i första hand att ordinarie insatser skulle samordnas på ett mer effektivt sätt för att på så sätt bättre understödja näringslivets utveckling. Samordningsrollen låg på länsstyrelserna, utom i de län som vid denna tidpunkt hade regionala självstyrelseorgan. Avtalen förhandlades fram under åren 1998-99 för att gälla under perioden 2000-2002. Avtalen förlängdes dock senare för att även innefatta år 2003.

Tillväxtavtalen blev ingen långvarig historia i den regionala utvecklingspolitiken. Regeringen beslutade redan år 2001 att ersätta tillväxtavtalen med tillväxtprogram<sup>35</sup>. Den första perioden tillväxtprogram skulle gälla för perioden 2004-2007. Tillväxtprogrammen finns

<sup>29</sup> Prop 1981/82:113, sid 37

<sup>30</sup> Ibid sid. 64

<sup>31</sup> Nilsson J-E, (2006), ”Regional planering i Sverige”

<sup>32</sup> Länsanslaget disponerades av länsstyrelserna och kunde användas till lokaliseringarbidrag, glesbygdstöd eller andra typer av utvecklingsinsatser. Från och med 1990 fick länsstyrelserna själva avgöra hur anslaget skulle användas.

<sup>33</sup> Prop. 1997/98:62

<sup>34</sup> Se exempelvis Statskontoret, (2004), *Det regionalpolitiska experimentet*

<sup>35</sup> Prop. 2001/02:4

fortfarande kvar, dock är det numera en frivillig uppgift för regionerna/länen att arbeta fram regionala tillväxtprogram.<sup>36</sup>

### *Införande av regionala utvecklingsprogram*

År 2001 lanserade regeringen för första gången de regionala utvecklingsprogrammen<sup>37</sup>. Införandet av utvecklingsprogrammen ska ses mot bakgrund av regeringens ambition att verka för ökad sektorssamordning och större regionala hänsynstaganden inom olika politikområden. Enligt propositionen ska de regionala utvecklingsprogrammen ses som ett ”paraplydokument för olika former av utvecklingsåtgärder”.<sup>38</sup> De regionala utvecklingsprogrammen fick sin formella form under år 2003 då de lyftes in i förordningen (2003:595) om regionalt utvecklingsarbete. I förordningen fastslås att de regionala självstyrelseorganen, samverkansorganen eller länsstyrelsen ska utarbeta tidsbundna regionala utvecklingsprogram som grund för det regionala utvecklingsarbetet.

Som ett steg i att utveckla arbetet gav regeringen i juni 2004 tretton myndigheter i uppdrag att redovisa förslag till metoder som bidrar till att stärka myndigheternas arbete med regionala utvecklingsprogram. Förslagen skulle ta hänsyn till olika regioners skilda utvecklingsförutsättningar samt beakta möjligheterna till mellanregional samverkan. Förordningen om regionalt utvecklingsarbete (2003:595) skulle ligga till grund för arbetet.<sup>39</sup> Arbetet skulle utmynna i en redovisning av goda exempel och rekommendationer, omfattande såväl ekonomiska, sociala som miljömässiga aspekter, till regering, myndigheter och berörda aktörer på den regionala nivån. En av slutsatserna från metodutvecklingsarbetet var att Nutek<sup>40</sup> ansåg att det behövdes ett sammanhållet RUP system som skapar förutsättningar för bättre koordinering mellan olika sektorer och nivåer i samhället.

Den fysiska planeringen berörs som ett strategiskt område inom det nämnda metodutvecklingsarbetet. Nutek ansåg att det fanns behov av att stärka planeringsinslagen inom RUP-arbetet genom att utveckla ”fysiska strukturensemang”.<sup>41</sup> Nutek pekade också på behovet av en mer gemensam kompetensutveckling för de fysiska planerarna, ekonomer, miljöexperter och de med samhällsvetenskaplig inriktning. Nutek var med andra ord inne på linjen att någon form av svensk regional utvecklingsplanering borde utvecklas.

Under år 2007 kom en ny förordning om regionalt tillväxtarbete, vilken ersatte den tidigare, som reglerar arbetet med de regionala utvecklingsprogrammen.<sup>42</sup> Förordningen förtydligar bland annat enligt 4§ att de regionala utvecklingsprogrammen ska eftersträva samordning med de kommunala översiktsplanerna. Vidare anges att den nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013 ska vara vägledande för det regionala tillväxtarbetet.

### *Koppling till kommunala översiktsplaner*

Som vi sett tidigare i texten anges i förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete att de kommunala översiktsplanerna ska beaktas vid framtagandet av regionala utvecklingsprogram.

<sup>36</sup> Enligt Tillväxtverket, (2011), ”Tillväxtens guldägg, innovation och förnyelse i det regionala tillväxtarbetet” finns regionala tillväxtprogram i 14 regioner/län (av Sveriges 21 län).

<sup>37</sup> Prop. 2001/02:4

<sup>38</sup> Ibid, sid 108.

<sup>39</sup> Nutek, (2005), ”Regionala utvecklingsprogram, RUP – ett metodutvecklingsarbete”, slutrapport

<sup>40</sup> Nutek kan sägas vara föregångaren till Tillväxtverket

<sup>41</sup> Ibid, sid. 53

<sup>42</sup> SFS 2007:713, Förordning om regionalt tillväxtarbete

I den nya Plan- och bygglagen har även regeringen markerat att den kommunala översiktsplanen ska "... redovisa hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen".<sup>43</sup> Ambitionerna att knyta den regionala utvecklingsplaneringen med de kommunala översiktsplanerna speglas därmed i lagtext/förordning från både den regionala och kommunala nivån.

I förarbetena till Plan- och bygglagen utgick man även från att en mer utvecklad översiktsplan skulle kunna fungera som ett sektorsövergripande, strategiskt instrument för kommunens långsiktiga utveckling.<sup>44</sup> Tanken var att översiktsplanen skulle kunna utformas med hänsyn till den politiska viljeinriktningen och till skilda kommunala behov eller förutsättningar. Regeringen tryckte även i propositionen på att översiktsplanen, för att kunna ge vägledning för olika typer av beslut, behöver grundas på omvärldsanalyser och mål för utvecklingen i ett nationellt, regionalt och mellankommunalt perspektiv. Lagstiftningen föreslogs ge stöd för en mer visionär och strategisk översiktsplan som tar hänsyn till och samordnar med överordnade, för kommunen relevanta, nationella, regionala och mellankommunala mål, planer, program och strategier<sup>45</sup>. Sambanden mellan översiktsplanen och t.ex. regionala tillväxt- och utvecklingsprogram, länsplaner för transportinfrastruktur, de transportpolitiska målen, miljö kvalitetsmålen och regionala klimat- och energistrategier skulle tydliggöras. Avsikten var att översiktsplanen skulle utvecklas till ett sektorsövergripande och strategiskt instrument för kommunens långsiktiga utveckling av den fysiska planeringen och även fungera som en plattform för kommunens medverkan i bl.a. den regionala utvecklingsplaneringen.

Tankarna bakom behovet av en mer strategisk översiktsplan med större betoning på mellankommunal planläggning hade tidigare väckts av PBL-kommittén.<sup>46</sup> Kommittén konstaterade att behovet av en mellankommunal samverkan vid planläggning och beslut enligt PBL har ökat sedan lagen trädde i kraft. Erfarenheterna visade dock att det fanns brister när det gäller samverkan mellan kommuner vid översiktsplanering, detaljplanläggning och beslut för åtgärder som har påverkan utanför kommungränsen. Kommittén föreslog därför "*förändringar i PBL för att stärka det regionala och mellankommunala perspektivet*".<sup>47</sup>

### 2.3 Regional tillväxtpolitik och fysisk planering

Den svenska regionala tillväxtpolitiken har under många år haft ambitionen att arbeta sektorsövergripande. Vidare har politiken som ambition att samla relevanta aktörer runt gemensamma mål för att på så sätt vinna synergieffekter. Regeringen uttalar exempelvis i budgetpropositionen för år 2012 att: "*Tvärsektoriell styrning av resurser inom i princip samtliga utgifts- och politikområden är av avgörande betydelse för att uppnå målet för den regionala tillväxtpolitiken*".<sup>48</sup> Att arbeta sektorsövergripande har dock i praktisk mening visat sig vara svårt. Regeringen uttalade redan i 1972 års regionalpolitiska proposition vikten av att regionalpolitiken behöver arbeta med ett "*brett register av åtgärder*".<sup>49</sup>

<sup>43</sup> 2010:900, Plan och bygglag, 3 kap, 5§

<sup>44</sup> Prop. 2009/10:170, sid 170.

<sup>45</sup> Ibid, sid 177.

<sup>46</sup> SOU 2005:77, *Får jag lov?: om planering och byggande*

<sup>47</sup> Ibid, sid 379

<sup>48</sup> Prop 2011/12:1, utgiftsområde 19, sid. 9.

<sup>49</sup> Prop 1972:111, sid. 2

Debatten om behovet av att arbeta mer sektorsövergripande lever fortfarande kvar vilket visar svårigheten att omsätta ambitionerna om ökad sektorssamordning i praktisk handling.

De regionala tillväxtprogrammen utgör en viktig del i genomförandet av tillväxtpolitiken. Utvecklingsprogrammen eller utvecklingsstrategierna utgör lärens/regionernas övergripande strategiska dokument inom vilket lären/regionerna anger hur de ska bidra till att uppnå de nationella ambitionerna som fastställts i den nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013<sup>50</sup>. Enligt förordningen om regionalt tillväxtarbete ska ”samordning med regionala planer inom ramen för det nationella strukturfondsprogrammet, kommunernas översiktsplanering, landsbygdsprogrammet, program för de areella näringarna (...) särskilt eftersträvas i arbetet”<sup>51</sup>

Ambitionerna att koppla de regionala utvecklingsprogrammen med bl.a. de kommunala översiktsplanerna speglas också i den nya plan- och bygglagen. Enligt PBL (2010:900) ska kommunen redovisa: ”hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen”.<sup>52</sup> De nya bestämmelserna i PBL ska ses i ljuset av ambitionen att succesivt göra de kommunala översiktsplanerna mer utvecklingsinriktade med möjligheter att kunna spela en mer samordnande strategisk roll i kommunernas utvecklingsambitioner.

Avsikten med de nämnda skrivningarna i förordningen om regionalt tillväxtarbete och nya PBL är att stärka kopplingarna mellan den regionala tillväxtpolitiken och den fysiska planeringen och inte minst mellan de kommunala översiktplanerna och de regionala utvecklingsprogrammen.

### *Renässans för samhällsplanering som instrument för regional utveckling?*

Som nämnts tidigare sattes stora förhoppningar till samhällsplanering som instrument för regional utveckling under framför allt 1970-talet då länsstyrelserna arbetade fram länsplaner som omfattade flera sektorsområden som ansågs viktiga för den regionala utvecklingen. Ett av de bakomliggande motiven till länsplaneringen var en ambition att öka politikens inflytande över utvecklingen. Tidigare hade således arbetet på regional nivå relativt starka inslag av planering, men relativt små ekonomiska resurser.

Under senare år har det regionala tillväxtarbetet tillförts stora ekonomiska resurser, inte minst genom strukturfonderna. Införandet av strukturfonder har också inneburit ett mer programinriktat arbetssätt med tydliga mål och indikatorer för de olika programområdena. Samtidigt är planeringsperspektivet måhända inte lika framträdande som det varit under 1970-talet. Genomförandet av strukturfondsprogram har inneburit en mer projektnriktad verksamhet där stora resurser lagts på projektstöd och projekthantering till ett stort antal projekt. Även om de nationella stödsystemen inom den regionala tillväxtpolitiken ligger kvar har arbetet under de senaste 10-15 åren präglats av ”projektfiering”.<sup>53</sup>

Det förefaller som att planeringsperspektivet åter håller på att få större uppmärksamhet, inte minst genom de ovan nämnda ansträngningarna att öka kopplingen mellan de kommunala översiktplanerna och de regionala utvecklingsprogrammen. Som tidigare berörts har både Plan- och bygglagen samt Förordning om regionalt tillväxtarbete kompletterats med

<sup>50</sup> <http://www.regeringen.se/sb/d/6319/a/74835>, (2012-12-09)

<sup>51</sup> 2007:713, Förordning om regionalt tillväxtarbete, §4

<sup>52</sup> 2010:900, Plan- och bygglag, 3 kap 5§

<sup>53</sup> Nilsson J-E, (2006), ”Regional planering i Sverige”

skrivningar om betydelsen av ökad samplanering, både interkommunalt och mellan kommun- och regionnivån. Det pågår också utvecklingsarbete i ett antal regioner i syfte att stärka kopplingarna mellan den kommunala och regionala nivån. Exempel på detta beskrivs närmare i kapitel 4.

## 2.4 Ambition om starkare koppling mellan ÖP och RUS

I olika sammanhang har utvecklingsbehov identifierats när det gäller kopplingarna mellan den kommunala och regionala strategiska planeringen. Som instrument för detta anges de kommunala översiktsplanerna och de regionala utvecklingsprogrammen.

Det bör först påpekas att översiktsplanernas roll i den kommunala organisationen är högst varierande. I vissa kommuner utgör ÖP ett strategiskt vägledande dokument som har reell styverkan för den övriga kommunala verksamheten. I andra kommuner har ÖP lägre status och har därför mindre betydelse för kommunens agerande. En rapport som belyser ÖP:s svaga ställning i kommunens övriga utveckling- och tillväxtarbete är doktorsavhandlingen ”Planning in the new reality”.<sup>54</sup> Avhandlingen pekar bl.a. på att lagstiftarens intention med att ÖP ska utvecklas i mer strategisk riktning, där kommunens samlade utvecklingsambitioner ska redovisas, inte verkar få fotfäste i kommunernas praktiska framtagande och användande av ÖP.

En annan praktisk aspekt är att många översiktsplaner är gamla och inaktuella. Över 30 procent av de svenska kommunerna hade år 2008 en översiktsplan som var 15 år eller äldre<sup>55</sup>. De flesta av dem var kommuner med mindre än 15 000 invånare varav flera med ”svaga resurser för fysisk planering”<sup>56</sup>.

KTH har i en rapport skriven på uppdrag av Sveriges kommuner och landsting (SKL) konstaterat att en effektiv och ändamålsenlig offentlig organisering är beroende av att den kommunala och regionala nivån kan samspela<sup>57</sup>. KTH redovisar vissa utmaningar i samspelet mellan den kommunala och regionala nivån som drivits fram av vad KTH kallar den ”nya verkligheten”. Exempelvis i form av ökad regional konkurrens, växande utvecklingsklyftor mellan regioner, klimatutmaningar och långsiktiga välfärdsåtaganden. KTH argumenterar för att den ”strategiska utvecklingsplaneringen måste ha en basal förankring i kommunerna och deras utvecklingsstrategier och kan inte vara en enkel summering av att kommunerna brutit ned regionala mål och strategier”.<sup>58</sup> Med andra ord måste en starkare koppling mellan den kommunala och regionala nivån byggas på ett utvecklat funktionellt samspel mellan de olika nivåerna.<sup>59</sup>

Regeringen har uttalat att det finns behov av att stärka kopplingarna mellan kommunernas översiktsplanering och de regionala utvecklingsprogrammen. I exempelvis regeringens budgetproposition 2012/13:1 (utgiftsområde 19) nämns betydelsen av en starkt koppling mellan regionala mål, planer och den kommunala översiktsplanen. Regeringen anser att den nya plan- och bygglagen och förordningen om regionalt tillväxtarbete har stärkt kopplingen mellan regionala mål, planer och program och den kommunala översiktsplanen. Detta bedöms kunna bidra till ett mer förankrat och effektivt regionalt tillväxtarbete. Samtidigt menar regeringen att det finns utvecklingsbehov både vad gäller länens arbete med

<sup>54</sup> Fredriksson C, (2011), *Planning in the new reality*.

<sup>55</sup> Boverket, (2009), ”Uppsyn enligt plan- och bygglagen”

<sup>56</sup> Ibid, sid 10

<sup>57</sup> Engström m.fl., (2010), *ÖP – RUP från svag länk till plattform för utvecklingskraft*

<sup>58</sup> Ibid, sid. 9

<sup>59</sup> Se också Engström C-J & Fredriksson C, *Regionala bilder och översiktsplanering*.

ett rumsligt perspektiv i underlagen för länens strategier för regional utveckling och vad gäller översiktsplanernas strategiska förhållningssätt. ”Med en rumslig dimension, där geografiska samband och förhållanden i den fysiska, ekonomiska och sociala miljön belyses i underlagen, skulle en ökad samordning och samverkan mellan den kommunala och regionala nivån kunna underlättas”.<sup>60</sup> ”Ett utvecklat regionalt rumsligt perspektiv skulle också kunna öka kommunernas möjligheter för ett kommunöverskridande strategiskt förhållningssätt till aktiviteter som främjar en hållbar tillväxt”.<sup>61</sup>

I budgetpropositionen för utgiftsområde 18, som behandlar samhällsplanering, kommenteras ambitionerna med att stärka kopplingarna mellan den kommunala översiktsplanen och ekonomiskt utvecklingsarbete.<sup>62</sup> Regeringen refererar bl.a. till en rapport från Boverket i vilken det framgår att den regionala planeringsnivån i många europeiska länder har en mer framträdande roll än i Sverige och att det i flera av dessa länder finns en tydlig koppling mellan fysisk planering och ekonomiskt utvecklingsarbete.<sup>63</sup> Regeringen har vidare i budgetpropositionen noterat att det finns ett ökat lokalt och regionalt intresse för mellan-kommunala och regionala planeringsfrågor.<sup>64</sup>

### *Större behov av mellankommunal planering*

Som framgått ovan har den nationella politiken under senare år haft ambitionen att öka integrationen mellan de kommunala översiktsplanerna och de regionala utvecklingsprogrammen. Syftet är bl.a. att vinna synergieffekter för att på så sätt göra den regionala tillväxtpolitiken mer effektiv. Dessa initiativ är inte en hastigt påkommen politisk idé, snarare har samhällsutvecklingen drivit på behov av utvecklade former för ökad samplanering över kommungränserna.

Nedan nämns två faktorer som bidragit till intresset att öka integrationen mellan de kommunala översiktsplanerna och de regionala utvecklingsprogrammen:

#### Funktionella regioner

Modern forskning om regional utveckling visar att effektiva offentliga insatser bygger på funktionella regioner (se kap 3). Vid den senaste kommunreformen som genomfördes 1974 förväntades att de nya kommunerna skulle vara stora nog för att utgöra egna bostads- och arbetsmarknadsregioner, med undantag av storstadsregionerna.<sup>65</sup> Utvecklingen har dock blivit en annan. Mellan år 1970 och 2008 har antalet lokala arbetsmarknader minskat från drygt 180 till knappt 80 stycken<sup>66</sup>. Utvecklingen innebär med andra ord större och färre lokala arbetsmarknader vilket visar att det blir allt mer vanligt att människor bor i en kommun och arbetar i en annan.

Många enskilda kommuner är idag helt enkelt för små för att kunna betraktas som funktionella regioner, exempelvis om vi menar lokala arbetsmarknader. Behovet av mellankommunal planering har därför ökat inte minst när det gäller krav på en fungerande infra-

<sup>60</sup> Prop. 2012/13:1, UO 19, sid. 44

<sup>61</sup> Ibid.

<sup>62</sup> Prop. 2012/13:1, UO 18, avsnittet ”Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik”, sid 28.

<sup>63</sup> Boverket, (2011), *Rumslig utvecklingsplanering - Länken mellan regionalt tillväxtarbete och kommunal översiktsplanering*. Rapport 2011:3.

<sup>64</sup> Prop. 2012/13:1, UO 18, avsnittet ”Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik”, sid 28

<sup>65</sup> Blucher G *et al.*, (2003), ”En fysisk planering i det digitala samhället”, sid. 15

<http://www.teldok.se/TeldokArkiv/pdf/rapport148.pdf>

<sup>66</sup> SCB, (2010), ”Lokala arbetsmarknader – egenskaper, struktur och utveckling”

struktur över kommungränserna. För att översiktsplaneringen ska bli en verkningsfull utvecklingsplanering krävs att den omfattar hela bostads- och arbetsmarknadsregioner.<sup>67</sup> Det bör dock påpekas att det genomförs, och har genomförts, arbeten för att öka samplaneringen över kommun- och länsgränser.<sup>68</sup>

En viktig aspekt blir här att den kommunala nivån måste hitta sin roll inom den funktionella regionen. Kommunerna måste med andra ord definiera vad de kan bidra med utifrån sina specifika förutsättningar där avsvaret för den fysiska planeringen intar en särställning.

#### Demografiska utmaningar och trängd kommunal ekonomi

Ett annat motiv som kan nämnas är demografiska utmaningar och trängd kommunal ekonomi med behov av effektiviseringar.

Många kommuner har från början av 1990-talet haft ansträngd ekonomi med krav på besparingar och effektiviseringar inom den kommunala verksamheten. Många gånger finns ett samband mellan avfolkningskommuner och ansträngd kommunal ekonomi.

Ett sätt att effektivisera kommunal verksamhet är att hitta samarbetsformer med andra kommuner och samnyttja resurser. Hur vanligt det är med mellankommunalt samarbete, och inom vilka områden det sker, är oklart eftersom det saknas färsk nationella sammanställningar. Dock pekar tidigare regionala kartläggningar på att kommunsamverkan i hög grad varit inriktat på administrativa funktioner, såsom gemensam växel, gemensam ekonomi- och lönehantering etc.<sup>69</sup> En annan bild är att det är vanligt att kommunerna på olika sätt samarbetar i "lösa" konstellationer exempelvis genom gemensamma projekt, nätverk etc.<sup>70</sup>

När det gäller formaliserade mellankommunala samarbeten inom kärnverksamheten är bilden otydlig. Många kommuner har samarbeten inom räddningstjänst och gymnasieskola, ändå finns indikationer på att samarbeten inom kärnverksamheten inte är så omfattande.<sup>71</sup>

Ett utvecklat kommunövergripande samarbete kan innebära möjligheter till effektiviseringar. Det kan också innebära större möjligheter att rekrytera nödvändig kompetens till den kommunala verksamheten, t ex genom att kunna erbjuda heltidstjänster. Nyttan av ett utökat mellankommunalt samarbete har dock varit omdebatterad. En ståndpunkt har varit att det är nödvändigt att öka omfattningen och djupet i samarbetet, inte minst mot bakgrund av de demografiska utmaningar som ligger framför kommunerna. Det finns de som anser att fördelarna med större (och färre) kommuner är så stora att staten bör ta initiativ till en ny kommunreform.<sup>72</sup> Å andra sidan argumenterar andra, exempelvis Sundström och Tingvall, att större kommuner inte innebär några större möjligheter till effektiviseringar eftersom en stor del av den kommunala verksamheten drivs med krav på närhet till brukarna.<sup>73</sup> Med detta resonemang är ändå kommunerna i stort sett tvungna att bedriva verksamheten där befolkningen är bosatt. Dessutom pekar Sundström och Tingvall på att det inte finns ett entydigt samband mellan mindre kommuner och högre verksamhetskost-

<sup>67</sup> Blucher G et al, (2003), "Fysisk planering i det digitala samhället", sid. 15

<sup>68</sup> Se exempelvis Boverket, (2003), *Sektorssamordning! Exempel på mellankommunalt och regionalt samarbete inom fysisk planering*

<sup>69</sup> Se exempelvis Hädal L et al, (2005), *Kommunala samverkansmönster: en kartläggning av interkommunal samverkan i östergötaregionen*

<sup>70</sup> Se exempelvis SOU 2007:72, sid 283

<sup>71</sup> SOU 2007:72, sid. 284

<sup>72</sup> Häggroth S, (2005), *Staten och kommunerna*, sid 85.

<sup>73</sup> Sundström B & Tingvall L, (2006), *Färre kommuner?* sid. 137.

nader, samt att kommuner som går samman, i vissa fall, skulle förlora ekonomiskt i det kommunala skatteutjämningsystemet.

I direktivet till den senaste översynen av det kommunalekonomiska utjämningsystemet ingick att överväga om, och i så fall hur, utjämningsystemet kunde justeras så att det inte skulle innebära minskade intäkter vid en eventuell sammanläggning av kommuner eller landsting.<sup>74</sup> I kommitténs slutbetänkande föreslogs, förenklat uttryckt, att om en kommun eller landsting efter sammanslagning får ett sämre ekonomiskt utfall i utjämningsystemet ska den inte drabbas av minskade intäkter under de första fyra åren.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> Dir 2008:110, *Översyn av systemet för kommunalekonomisk utjämning*

<sup>75</sup> SOU 2011:39, *Likvärdiga förutsättningar – översyn av den kommunala utjämningen*. Sid. 239-240.

### 3 Fysisk planering som instrument för lokal och regional tillväxt

Under senare år har det ur ett regionalt tillväxtperspektiv märkts ett ökat intresse för frågor om fysisk planering. Detta indikerar att den fysiska planeringen har betydelse för lokal och regional tillväxt samt att det möjligen finns ytterligare potential att bättre nyttja planeringsfrågorna som ett instrument för lokal och regional tillväxt. Det finns därför skäl till att inledningsvis titta närmare på vilken betydelse fysisk planering kan ha för lokal och regional tillväxt. Vad vet forskningen?

Kapitlet har skrivits av Carl-Johan Engström och Göran Cars, båda KTH, på uppdrag av Tillväxtanalys.

#### 3.1 Inledning

Om man vill utforska samband och forma policies där den fysiska planeringen ska kunna spela en medveten och distinkt roll för regional tillväxt/utveckling krävs att nyckelbegrepp definieras – om företrädare för tillväxtpolitik och fysisk planering ska mötas. Vi kan konstatera att det råder brist på produktiva möten mellan dessa två samhällsplaneringstraditioner<sup>76</sup>. Den ena sprungen ur det statliga ansvaret för ekonomisk tillväxt, arbetsmarknad och regionalpolitik, den andra ur ansvaret för stadsbyggande och bostadsförsörjning byggd på kommunal självstyrelse och det s.k. planmonopolet.

Den nuvarande regionala tillväxtpolitiken har övergått från en regionalpolitik som sökte skapa en balanserad utveckling i hela landet till en politik som ska stimulera varje regions egna förutsättningar att växa och på så sätt bidra till den nationella tillväxten. Med EU:s strukturpolitik och den svenska omorienteringen 2001<sup>77</sup> ändrades inriktningen från nationella stödinsatser som skulle möta strukturomvandling och akuta problem till en regionalt utformad och mer helhetsorienterad politik. Det har i vissa sammanhang beskrivits som att den geografiska dimensionen tonas ned till förmån för insatser som stödjer utvecklingen mer generellt<sup>78</sup> – men anpassat till varje regions specifika förutsättningar. Därigenom har tillväxtbegreppet behållit sitt huvudsakliga företagsorienterade perspektiv med nyckelbegrepp som entreprenörskap, företagsklimat, innovationer, attraktivitet. Vi kan vidare konstatera att insatsområdena är likartade över hela landet – trots att de formats i regionala processer<sup>79</sup> - med syftet att möta de specifika förutsättningarna i respektive region.

Dock finns tecken på en omsvängning. Regeringen har i sin uppföljning lyft fram regionala utvecklingsprogram (RUP) – numera omdöpta till regionala utvecklingsstrategier (RUS) som verktyg för samhällsplanering. Även städernas roll för hållbar regional tillväxt har lyfts. Därmed öppnas för en tydligare förståelse för de rumsliga aspekterna på regional tillväxt/utveckling. Vi vill därför lyfta sambandet mellan fysisk miljö och innovationer/företagsbildningar som betydelsefullt för policies inom tillväxtpolitiken, men också

<sup>76</sup> Engström *et al.*, (2010), *ÖP – RUP från svag länk till plattform för utvecklingskraft*

<sup>77</sup> Regeringens proposition 2001/02:4, *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*

<sup>78</sup> Tillväxtanalys, (2011), *Utvecklingskraft i kommuner och regioner*

<sup>79</sup> Cars G & Engström C-J (red.), (2008), *Stadsregioners utvecklingskraft: trender och nya perspektiv*

för att uppnå hållbar utveckling<sup>80</sup>. Därmed öppnas för att mer kraftfullt söka integrera samhällsplanering och tillväxtpolitik.

Den fysiska planeringen har en stark tradition i Sverige sedan efterkrigstiden då förutsättningarna för modern planering skapades genom en helt ny bygglag och en rad markpolitiska reformer som tillförsäkrade det allmänna – främst kommunerna – ett avgörande inflytande över var och när fysiska förändringar skulle få ske. Vilket översiktligt belysts i kap 2. Det avgörande skälet för att fördjupat diskutera den fysiska planeringens möjligheter att vara instrument för hållbar regional tillväxt/utveckling är *dels* kunskapsstillväxten inom den s.k. nya ekonomiska geografin (NEG)<sup>81</sup>, *dels* den fysiska planeringens ändrade ”spelplan” genom ny lagstiftning och den *institutionella kapacitet*<sup>82</sup> som kommuner och regioner representerar. Redan nu vill vi understryka att den fysiska planeringen – inom tillväxtpolitiken – *både* är ett instrument för att driva strategier med näringspolitisk inriktning *och* värna handlingsmöjligheter i ett långsiktigt perspektiv genom att särskilt lämpliga områden reserveras för framtida näringsverksamhet även om någon aktuell exploatering inte är förestående<sup>83</sup>.

### 3.2 Rummets ökade betydelse för tillväxt och utveckling

Tillgänglighet, närhet och arbetsdelning har alltid varit drivkrafter i ekonomisk utveckling<sup>84</sup>. Förutsättningar för detta har alltid varit störst i tätorter. De senaste decennierna har urbaniseringen åter ökat. Ju större lokal arbetsmarknadsregion som staden ligger i och ju större stad desto starkare tillväxt. En förklaring ligger i framväxten av informations- och kunskapssamhället. Framtidsjobben i Sverige är serviceverksamheter riktade till företag och individer. Många av dessa företag är kunskapsintensiva med högutbildade medarbetare i specialiserade företag (finansiell rådgivning, affärsjuridik, design, marknadsföring etc.). Det pekar på en fortsatt arbetsdelning som grund för ökad produktivitet och sysselsättning nu inom tjänstesektorn. Andra företag tillhandahåller låglönetjänster (varuförsäljning, kemtvätt, utskänkning, blomvattning etc.). Det essentiella är att *båda* dessa sidor av tjänstemarknaden främst återfinns där kundunderlaget är stort och där följaktligen arbetslösheten är lägre – i storstadsområden och större städer.

Den ökade specialiseringen av arbetskraften förutsätter i vårt glest befolkade land två saker: att orter kan växa och att nya orter kan integreras i den lokala arbetsmarknaden. Dynamiska och tillräckligt diversifierade arbetsmarknader kräver således att de lokala arbetsmarknaderna vidgas genom arbetspendling och tjänsteresande samt att de mest attraktiva delarna av regionen kan fortsätta växa. Det innebär *både* regionförstoring *och* urban koncentration – vilket i sin tur kräver en större uppmärksamhet på verksamheters belägenhet i rummet. Skälen är att regionförstoring och urban koncentration kräver tillgänglighet, trygga och attraktiva fysiska miljöer och ett diversifierat utbud av bostäder och service. En ökad efterfrågan på fysisk tillgänglighet – kan förefalla paradoxalt i IT-samhället. De fysiskt mest tillgängliga platserna, noderna (ofta städernas centrala delar) betyder alltmer både för näringslivet och boende, vilket inte finns plats att utveckla här<sup>85</sup>. Stadens attraktivitet

<sup>80</sup> Hållbar tillväxt beskrivs som insatser för makroekonomisk stabilitet och mikroekonomiska insatser inom FoU, social sammanhållning och miljömässigt hållbar utveckling i t.ex. regeringens skrivelse 2009/10, ”Uppföljningsrapport till Regeringens handlingsprogram för tillväxt och sysselsättning”

<sup>81</sup> Se t.ex. Krugman P, (1996), *Geografi och handel*

<sup>82</sup> Se t.ex. North D, (1993), *Institutions, institutional change and economic performance*

<sup>83</sup> Det kan gälla områden med särskilda lägesegenskaper (transporthubs) eller områden med exploateringsbara naturtillgångar (t.ex. gruvdrift)

<sup>84</sup> Anas A, Arnott R & Small KA, (1998), *”Urban Spatial Structure”*

<sup>85</sup> Den som vill veta mer, se Trafikverket, (2010), ”Så får vi den goda staden”, slutrapport. [www.trafikverket.se](http://www.trafikverket.se).

blir ett efterfrågat värde såväl som del av företagets arbetsmiljö och marknad som för boendet – vilket i sin tur förstärker processerna<sup>86</sup>. Det knyter till den fysiska planeringstraditionen – men pekar framförallt på att planering behöver utvecklas för att kunna spela en sådan roll.

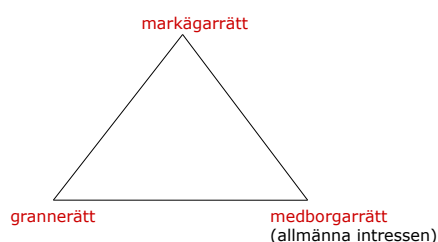
Vi återkommer till den utmaningen nedan. Vi vill dock först komplettera bilden med att fysisk planering även har en roll för att säkra förutsättningar för *all* näringsverksamhet (i alla delar av landet) genom att skapa stabila och rättsliga grunder för den markanvändning som näringen kräver, vare sig det gäller miljöpåverkande verksamheter med behov av skyddsavstånd till annan markanvändning eller det gäller att utveckla t.ex. en besöksnäring med natur- och kulturvärden som drivkraft och samtidigt klara publikströmmar med hänsyn till de värden som måste skyddas.

### 3.3 Den fysiska planeringstraditionen

#### *En bakgrund*

Den moderna fysiska planeringen har sin grund i det sena 1800-talets snabba urbanisering<sup>87</sup>. De framväxande agglomerationerna av fabrikslokaler och arbetarbostäder skapade osunda miljöer. Omfattande stadsbränder drabbade större delen av de svenska städerna. Behovet av reglerande åtgärder som medverkade till hälsa och säkerhet växte fram genom återkommande reformer på bygglagområdet. Kring sekelskiftet 1800-1900 avlöste reformerna varandra. Knappt hade en lagreform sjösatts förrän en ny utredning tillsattes. Förklaringen kan sökas i det som sällan uttrycks explicit i betänkanden och förarbeten. Hur ska maktbalansen se ut mellan: 1) den som äger mark och därmed kan dra ekonomisk nytta av ändrad markanvändning, 2) den som är granne och därmed direkt (ekonomiskt) berörd av markanvändningsförändringen samt 3) samhället i övrigt, det vi kallar allmänna intressen som berör långsiktiga sociala och miljömässiga värden. Lagstiftningen handlar både om avvägningen mellan dessa intressen och vem som har mandat att göra avvägningen. Avvägningen kan läggas fast direkt i lagen eller regleras genom processuella regler i lagen.

Figur 1 de tre intresseperspektiven som fysisk planering ska reglera - och där lagreformer omreglerar tyngden dem emellan



Den snabba *urbaniseringen* påverkade alla tre perspektiven i makttriangeln, som successivt ombalanserades: markspekulanternas initiativkraft, grannarnas ställning och det allmänna intresse av t.ex. sunda bostäder. Först med 1947 års lag fick det allmänna en ställning som medgav framväxten av en modern fysisk planering. Den gordiska knuten var att det of-

<sup>86</sup> Cars G & Engström C-J (red.), (2008), *Stadsregioners utvecklingskraft: trender och nya perspektiv*

<sup>87</sup> Planverket & Kommunförbundet, (1987), ”PBL utbildningskompendium”

fentliga inte längre behövde ersätta markägaren för icke infriad värdestegring på marken. Byggrätten uppstod först efter ett myndighetsbeslut i stället för att vara en markägarrättighet. Det var kommunerna som fick makten att skapa byggrätt genom att vara mediator mellan triangelns intresseperspektiv<sup>88</sup>. En välfungerande planering måste för att nå legitimitet och klara avvägningen ha ett långsiktigt perspektiv som bedömer framtida behov och efterfrågan på mark och tillgänglighet men också på sociala och miljömässiga konsekvenser av markanvändningsförändringar. Urbaniseringen kräver således allt större mått av planering för att möjliggöra verksamheters etablering och expansion och samtidigt *reglera* detta så att sociala och miljömässiga värden inte träds för när.

I början av 1970-talet *vidgades* den fysiska planeringen att omfatta inte bara reglering av tätbebyggelse. Med trycket från ett framväxande välfärdssamhälles exploateringsintressen avskaffades glesbebyggelserätten och infördes den fysiska riksplaneringen (FRP) som gjorde avvägningsproblematiken inte bara till en lokal lämplighetsbedömning utan också till en nationell. Genom en ny sorts översiktliga planer s.k. kommunöversikter blev hela det kommunala territoriet föremål för markanvändningsöverväganden. FRP och kommunöversikter blev de första heltäckande och långsiktiga fysiska planerna med inslag av strategiska bedömningar. Bl.a. ur dessa erfarenheter utvecklades den moderna lagstiftningen (PBL) 1987. Ambitionen var nu utvecklad till att den kommunala översiktsplanen (ÖP) skulle vara vägledande för all markanvändning även sådan som styrs av speciallagstiftning som väglag, järnvägsdrag, ledningslag m.fl. – och som beslutas av andra myndigheter än kommunen<sup>89</sup>.

Till detta ska emellertid läggas en avgörande omständighet: den praktiska tillämpningen av lagstiftningen har huvudsakligen skett genom planläggning (detaljplaner) och bygglovsprövning – en tillämpning som kan beskrivas som *reaktiv*, dvs. planeringen initieras av andra än de som har planeringsansvaret (kommunerna)<sup>90</sup>. Och vidare: konflikter mellan olika intressen löses i planlägningsprocessen (förstärkt av miljöskyddslagstiftningen) genom att särskilja intressena fysiskt. Skyddsavstånd mellan verksamheter, infrastruktur och bostäder har varit den legio metoden – framvuxen ur och anpassad till industrisamhällets produktionsförhållanden.

Med det framväxande välfärdssamhället *vidgades* synen på allmänna intressen från basal hälsa och säkerhet till främst skydd av natur-, rekreations- och kulturvärden dvs. skydd mot förändringar som anses skada dessa värden. Med detta förstärktes den fysiska planeringspraktiken i *restriktiv* riktning. Näringslivet ska visa att verksamheten kan ske utan kort- och långsiktiga skador på andra intressen. Hårt sammanfattat har näringslivets intressen sålunda mötts genom att särskilda områden och miljöer skapats för tillverkning, distribution och konsumtion – skilda från reproduktionens områden dvs. bostäder. Och vidare: med välfärdsutvecklingen följde massbilismen. I detta sammanhang är det viktigaste påpekandet att med bilens flexibilitet minskade behovet av rumslig organisering och lokaliseringsöverväganden, bilen överbryggas ju avstånd. Detta är särskilt viktigt mot bakgrund av att efterfråge-, behovs- och problembilden nu åter är en annan. Det kräver en annan approach om planeringen ska medverka till hållbar regional tillväxt/utveckling<sup>91</sup>.

Med grundegenskaper som reaktiv, restriktiv och reglerande samt med ett främst lokalt (läs kommunalt) intresseperspektiv är det förklarligt om den fysiska planeringen inte ses som

<sup>88</sup> ibid

<sup>89</sup> ibid

<sup>90</sup> Fredriksson C, (2011), *Planning in the new reality*

<sup>91</sup> ibid

en aktiv del av tillväxtpolitiken. Dess roll som reglerande uppfattas som legitim men i det tillväxtpolitiska perspektivet tillmäts snabbhet stor vikt. Som uttryck för ett gott företagsklimat räknas bra bemötande och effektivitet i planläggning och bygglovsprövning. *Mot den bakgrunden* blir det viktigt att undersöka vilken *potential* som ligger inom den ramen för fysisk planering, dvs. hur den aktuella metodutvecklingen ser ut och hur den kan tillämpas i praktiken. Planeringens utveckling i Sverige har tidigare beskrivits i kap 2.

### *Den fysiska planeringen som företrädare för allmänna intressen*

I den fysiska planeringens begreppsvärld är tillväxt ett allmänt intresse<sup>92</sup>. Genom PBL-reformen 2011 betonas att kommunerna måste utveckla strategiska instrument för kommunens långsiktiga utveckling. Det ska främst ske genom den kommunala översiktsplanen (ÖP). Två nyckelfrågor följer av ovanstående. För det första hur konkretiseras det allmänna intresset ekonomisk tillväxt? Hur kan den strategiska inriktningen som följer av detta övergå i genomförda handlingar?

*Den första frågan* kräver att sambandet mellan rumsliga egenskaper och tillväxt kan tydliggöras. Enkäter till kommuner visar på medvetenhet om faktorer som t.ex. förbättringar i infrastrukturen, markberedskap för etableringar, god rådgivning om myndighetsprocessen<sup>93</sup>. Frågor som identifierats i forskningen som betydelsefulla är: flerfunktionella miljöer, trygga och attraktiva offentliga miljöer, lokalisering av service och kultur samt integration av nya bostäder i befintlig struktur (förtätning). Det är frågor som traditionellt inte har förknippats med planeringsinsatser som stödjer ekonomisk tillväxt<sup>94</sup>. Inte heller en nyckelfråga som god matchning på den lokala arbetsmarknaden förknippas traditionellt med kommunal planering trots att matchningen i allt högre grad är knuten till transportsystemets tillgänglighet, kapacitet och tillförlitlighet. Den kan dock spåras i intresset för förbättrad infrastruktur.

Betydelsen av *den andra frågan* belyses i Boverkets pilotprojekt kring nya PBL. För att ÖP ska utgöra grund för utvecklingskraft krävs inte bara ett välformulerat dokument som relaterar till faktiska behov, utan också ett välförankrat dokument vars nytta tydliggjorts för de aktörer som har mandat och kraft att genomföra utveckling<sup>95</sup>. Det gäller i särskilt hög grad om vi ser till sambandet mellan infrastruktur och bebyggelseutveckling. En väl fungerande infrastruktur som stödjer befolknings- och näringslivsutveckling kräver i allt högre utsträckning finansiering inte bara av staten utan också av regionala och kommunala aktörer samt privat intressen (se vidare nedan).

Den strategiska översiktsplanen som medel i en regional tillväxtpolitik måste således överblicka en kommuns tillgänglighetsegenskaper i ett regionalt perspektiv, tätorters omvandling och möjligheter att hysa tillväxt av nya företag, samspelet mellan stad och land för besöks- och kretsloppsnärningar, behov av att hålla öppet för naturresursanvändning i framtiden. Samtidigt måste den tillkomma i en bred dialog som omfattar det lokala näringslivet.

Därmed kan vi summera: en rad faktorer med rumsliga egenskaper och samband har betydelse för hållbar regional tillväxt/utveckling. De är av allmänt intresse enligt PBL och strategiska för utvecklingskraften. Men vi behöver tillägga ytterligare en egenskap: de ska kunna påverkas genom offentliga beslut. Med utgångspunkt i planeringsteori innebär

<sup>92</sup> Planläggning ska främja ”en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens”. Se 2 kap, 2§, första stycket, pkt 4, i Plan- och bygglagen (2010:900)

<sup>93</sup> Tillväxtanalys, (2011), ”Utvecklingskraft i kommuner och regioner”

<sup>94</sup> Cars G & Engström C-J (red.), (2008), *Stadsregioners utvecklingskraft: trender och nya perspektiv*

<sup>95</sup> Engström C-J & Fredriksson C, (2010), *Regionala bilder och översiktsplanering*

'strategisk planering' att planeringen syftar till att få saker och ting gjorda. Handlingskraft formas ur en "summerad bild av regionen"<sup>96</sup>, vilket förutsätter att olika parter med olika intressen kan förenas i åtgärder som sammantaget leder i strategins riktning. Förverkligandet av ÖP-strategier handlar då inte i första hand om att vara reaktivt reglerande utan *proaktivt* handlande. Forskningen talar om "governance" i stället för "government".

I detta sammanhang är det dock viktigt att peka på att den fysiska planeringen som offentligt styrd process *både* företräder ett avvägningperspektiv mellan intressen (myndighetsrollen) *och* företräder de allmänna intressena i sig (advokatrollen). Dessa dubbla roller löses i kommunerna ofta på så sätt att kommunstyrelsen företräder den senare rollen särskilt vad avser regionala utvecklings- och tillväxtfrågor medan en myndighetsnämnd (byggnads/miljönämnd) står för myndighetsrollen. Möjligheterna att förena dessa roller transparent och trovärdigt är starkt förknippat med hur översiktsplaneinstrumentet används. Dessa frågor utvecklas dels i avsnitt 0.0.0 samt ytterligare i kap 4.

### *Den fysiska planeringens utmaningar som medel för hållbar tillväxt*

Mot bakgrund av iakttagelserna i avsnitt 3.3 ovan är de främsta utmaningarna för fysisk planering dels att skapa goda förutsättningar för tillväxt i respektive region, dels att möta hållbarhetskraven. Dessa två utmaningar har båda bäring på den rumsliga organiseringen dvs. att hålla samman bebyggelseutvecklingen så att tillgängligheten blir hög både med kollektiva och med individuella transportmedel. Det rör lokalisering och markhushållning som är planeringens kärnfråga, men som under senare decennier underordnats andra frågor. Utmaningarna handlar vidare om utformningen av offentliga rum dvs. gator och torg som inte längre kan ses enbart som förflyttningszoner utan också som mötesplatser och platser för urbant liv. En nyckelfråga är m.a.o. att återskapa och förstärka samspelet mellan bebyggelse och trafik. Av dessa skäl lyfter vi frågan redan i inledningsskapitlet.

#### Fysisk planering av infrastruktur

Infrastruktur- och bebyggelseutveckling är således starkt kopplade företeelser. I tätbebyggda områden är det påtagligt att infrastrukturen bygger stad. I glesbebyggda områden betonas idag främst uppkopplingen till en regional Ortsstruktur. Förklaringen till varför infrastrukturen får denna betydelse ligger – som ovan utvecklats - i tillgänglighet. Det finns starka belägg för att sambandet mellan såväl ekonomisk utveckling som förutsättningar att skapa hållbarhet och kvaliteten sammanhänger med utformningen av transportinfrastrukturen. Investeringar i infrastrukturen främjar ekonomisk tillväxt genom att företagets tillgång till arbetskraft blir större och att produktiviteten ökar, inte minst genom möjligheter till specialisering<sup>97</sup>. Ny infrastruktur innebär vidare att mark som tidigare inte var intressant eller möjlig för exploatering blir möjlig för byggande. På motsvarande sätt förhåller det sig med den redan existerande bebyggelsen. Här kan infrastruktur skapa ökade fastighetsvärden som möjliggör högre hyror eller att fastigheterna kan få en mer intensiv eller exklusiv användning. Exempelvis kan en lokal som använts för mindre verksamheter med blygsamma rörelsemarginaler omvandlas till lokaler för kontaktintensiva kunskapsföretag eller detaljhandel. Och omvänt: brister i infrastrukturen hämmar samhällsutveckling och ekonomisk tillväxt. Det kan handla om avsaknaden av viktiga trafiklänkar eller om kapacitets- eller trängselproblem. Från hållbarhetssynpunkt handlar infrastrukturutvecklingen om att öka konkurrenskraften att gå, cykla och åka kollektivt jämfört med biltransporter. Ökade satsningar på transportinfrastrukturen har alltså en positiv betydelse för nä-

<sup>96</sup> Healy P, (1997), *Collaborative planning*

<sup>97</sup> Lindell J, (2010), *Storstadsregioners roll och betydelse för nationell tillväxt.*

ringslivets konkurrenskraft och arbetsmarknadens utveckling. Ett väl utbyggt och samordnat transportsystem ökar storleken på arbetsmarknadsregionen och samtidigt tillgängligheten inom denna<sup>98</sup>.

Sverige har under lång tid planerat för och avsatt relativt sett små resurser till infrastruktur jämfört med andra OECD-länder. Nutek har konstaterat<sup>99</sup> att Sveriges investeringar i transportsystemet minskat under de tre senaste decennierna, om man ser till dess andel av BNP. Nutek har även gjort bedömningar av de samhällsekonomiska effekterna av uteblivna satsningar. I en rapport behandlas de tre överenskommelser som träffades mellan staten och storstadsregionerna under 1990-talet, de s.k. Dennis-, Adelson- respektive Hultströmöverenskommelserna. De projekt som ingick i överenskommelserna var samtliga avsedda att genomföras före 2005. År 2008 konstaterades att väsentliga delar av de projekt som ingick i storstadsöverenskommelserna fortfarande inte var genomförda. Nutek visar att det nuvärdesberäknade samhällsekonomiska intäktsbortfallet fram till 2020 uppgår till närmare 70 miljarder kronor<sup>100</sup>.

Mot denna bakgrund finns det starka skäl att söka vägar och metoder som möjliggör att tillgängliga resurser används effektivt. Tre sätt att åstadkomma en sådan effektivisering står idag högt på agendan för utveckling av den fysiska planeringen.

### *1. Ett regelverk som effektiviserar planeringsprocessen*

I stort sett varje infrastrukturprojekt kännetecknas av att det ifrågasätts, utmanas och möter motstånd. Likaså utmärks många infrastrukturprojekt av att de tar avsevärt längre tid att genomföra än vad som planerades. Ett viktigt inslag i diskussionen om den fysiska planeringens utveckling rör analyser och diskussioner om hur planering, beslutsfattande och genomförande av infrastrukturprojekt kan utvecklas och effektiviseras, utan att för den skull träda demokratiska värden, rättssäkerhet eller miljöhänsyn för när. Två spår kan skönjas i diskussionen. Dels behovet av justeringar av regelverket som sådant. Dels behovet att utveckla idag tillämpad praxis och planeringsmetoder<sup>101</sup>.

### *2. En utveckling av roller och rollfördelning i den fysiska planeringen*

Beslut om en infrastrukturinvestering föregås av generella bedömningar där nyttan av projektet vägs mot uppföringar i form av t.ex. kostnader och miljöpåverkan. Investeringen görs om projektet sammantaget bedöms ge en samhällsnytta som uppväger och överstiger uppföringarna. Detta är dock inte liktydigt med att det finns konsensus om genomförande. Problemet är att även om projektet sammantaget ger vinster, så kan det finnas aktörer som uppfattar sig som förlorare. Det kan vara enskilda aktörer (exempelvis en markägare som drabbas av intrång), en intressegrupp (exempelvis en miljöorganisation) eller en kommun.

I forskningsprojekt som genomförts på KTH framtonar mycket tydligt en konflikt mellan lokala och regionala intressen. Konflikten mellan samhälleliga, regionala och lokala intressen finns i någon form med i de flesta av KTH:s fallstudier. Det finns flera sätt att hantera denna konflikt. Ett sätt, som med varierande framgång prövats, är att i tidiga skeden engagera berörda kommuner i planeringen av projektet. Syftet är att kommunen tillsammans med infrastruktur-byggaren skall utveckla lösningar som olika parter kan ställa sig bakom. Ett annat sätt att hantera motsättningar mellan de lokala och regionala intressena är att länsstyrelsen tar en aktiv samordnande roll i tidiga planeringsskeden. En tredje möjlighet

<sup>98</sup> Cars G, Malmsten B & Witzell J, (2011), *Infrastruktur med finansiering*

<sup>99</sup> Nutek, (2008), *Årsbok: Fler nya företag, fler växande företag, fler starka regioner*

<sup>100</sup> Nutek, (2007), *Hur mycket kostar det att vänta – en kontrafaktisk analys*

<sup>101</sup> Cars G, Malmsten B & Tornberg P, (2009), *Bana väg för infrastruktur*

som diskuteras är att i någon form tillskapa ett regionalt forum för planering och beslutsfattande i infrastrukturfrågor med regional bäring<sup>102</sup>. – En möjlighet som även ur näringspolitiskt perspektiv skulle öka samspelet mellan tillväxt och samhällsplanering

### 3. Medfinansiering av infrastruktur och bebyggelseutveckling

Konstaterandet att infrastrukturen ger upphov till mark- och fastighetsvärden har föranlett ett nytänkande om finansiering av infrastrukturbyggande. Argumentet för medfinansiering är att det är rimligt att den aktör som drar nytta av ökade mark- och fastighetsvärden också ska vara med och bekosta den infrastruktur som gett upphov till de platsvärden som skapats och därigenom öka de ekonomiska ramarna för infrastrukturinvesteringar. Men också argument om ökad processeffektivitet och ett ”bättre” utfall har framförts som viktiga argument för medfinansiering. Medfinansiering antas också kunna leda till bättre prioritering av investeringsobjekt, då kommunerna genom sin medfinansiering visar på angelägenheten av ett genomförande ur ett lokalt perspektiv<sup>103</sup>.

#### *Den nya ekonomin och hållbarhetskraven pekar mot en ny och vidgad roll för fysisk planering*

Mot bakgrund av ovanstående pekar den nya ekonomins behov och hållbarhetskraven mot en fysisk planering som kan inta tre roller

- *möjliggörare*, dvs. förbereda för ökad tillgänglighet, attraktivitet och trygghet utifrån artikulerade krav från olika intressenter. Detta ligger inom den fysiska planeringstraditionen, men det ska tilläggas att flera av kommunens markpolitiska instrument avskaffats av den nuvarande regeringen. Därmed minskar möjligheterna att hålla handlingsberedskap för t.ex. framtida noder i kollektivtrafiksystem. Det nya ligger framförallt i att möjliggörandet i stor utsträckning är förknippat med omvandling av befintliga miljöer. Det kräver kvalificerad samverkan med privata och offentliga aktörer för samsyn om mål och inriktning samt i hög grad om finansiering. Möjliggörandet är m.a.o. mer relaterat till *förhandling* mer än *reglering*.
- *förhindrare*, att med lagstöd göra avvägningar som förhindrar förändringar som riskerar människors hälsa och säkerhet samt värnar stora natur- och kulturvärden. Detta är ett naturligt fokus som bottnar i planer som verktyg för avvägningar mellan enskilda och allmänna intressen. Vi vill också peka på att denna roll är viktig för att värna handlingsfrihet dvs. värna möjligheter att i framtiden förverkliga projekt genom att nyttja lägesegenskaper (för t.ex. hamnar, flygplatser, terminaler, energianläggningar), exploatera naturresurser (t.ex. fyndigheter, turistanläggningar) samt binda samman infrasytem. Hoten mot att nyttja sådana potentialer ligger ofta i ’banala’ beslut att ge tillstånd till utspridd bebyggelse. När väl ett tillräckligt stort antal enskilda fritidshus eller småhus tillkommit blir de det avgörande hindret.
- *initiativtagare*, betonar planeringen som en legitim institution för att sammanföra parter i förhandlingsprocesser. Det som skiljer denna roll från möjliggöranderollen är det proaktiva perspektivet. Framgångsfaktorer för planering är bland annat att skapa medvetenhet om hur omvärlden påverkar kommuner och regioner samt att utveckla samsyn och handlingsberedskap kring åtgärder som påtagligt kan påverka utvecklingen inom de områden som planeringsprocessen definierat. Det handlar

<sup>102</sup> Cars G, Malmsten B & Tornberg P, (2009), *Bana väg för infrastruktur*

<sup>103</sup> Cars G, Malmsten B & Witzell J, (2011), *Infrastruktur med finansiering*

m.a.o. om att se samband och möjligheter som tidigare inte identifierats samt mobilisera krafter som kan omsätta dem i handling.

Med utgångspunkt i ovanstående resonemang kan översiktsplanen gå från att vara en passiv markanvändningsplan (och hyllvärmare) till ett dokument som både möjliggör och ”triggar” utveckling samtidigt som den håller samhällsutvecklingen i riktning mot en hållbar utveckling.

Vi vill betona att detta sätt att mobilisera för förändring genom territoriell planering är starkt knutet till *processens utformning*. Mot bakgrund av att planering *både* är intresseavvägning genom myndighetsutövning *och* utvecklingsskapande genom politisk handling är det viktigt att dess båda funktioner tydliggörs så att kommuners, regioners, statliga verks samt privata intressenters roller blir transparenta i processens olika skeden. Exempel på kommuner med utvecklingsambitioner finns i kap 6.

### *Planeringens ”vita fläckar”*

Vita fläckar uppstår då det förhärskande synsättet döljer vissa perspektiv och planeringens ansvariga inte ser att resultaten kan skapa nya problem. Ett återkommande exempel är miljonprogrammet som i en viss mening var oerhört framgångsrikt, dvs. i att få fram planer som koordinerat klarade att anlägga infrastruktur och bygga 100 000 lägenheter per år. Den vita fläcken var att man inte såg eller bortsåg från att bostadsmiljöerna blev torftiga sovstäder. Det starka genomslaget hängde samman med det mogna industri- och välfärds-samhällets behov av industrialiserat byggande (stort behov av bostäder), olika verksamheters behov att kunna utvecklas utan att grannar kunde intervensera (industriområden), brist på strategier att i industriell skala omvandla äldre kvarter till modern standard. Samtidigt tillskapades organisationer, lagstiftning, finansieringslösningar och planeringsverktyg<sup>104</sup> som kunde driva fram nya stadsdelar med dittills oanad hastighet. Ju större konsensus desto större fartblindhet ...

När vi här pekar på behovet att öka samspelet mellan regionala utvecklingsprogram och den kommunala översiktsplaneringen vill vi samtidigt varna för framtidens ’vita fläckar’ dvs. att en okritisk tillämpning kan leda till problem vars omfattning blir större ju större genomslag som en viss tillämpning fått. Det är två frågor som vi särskilt vill lyfta.

Den ena frågan gäller planeringens förhållningssätt till det befintliga. Mycket av den strukturella omvandlingen inom ekonomi och näringsliv som kännetecknar övergången från industrisamhälle till kunskaps- eller tjänstesamhälle sker *inom* den befintliga fysiska strukturen. Den utvecklas bara till viss del genom planering och lagreglerade offentliga beslut. Utvecklingen sker också genom att människor och företag genom egna beslut påverkar innehåll och uttrycksformer i den befintliga strukturen. De många enskilda beslut som tas formar kumulativt trafik-, energi- och avfallsflöden, påverkar de offentliga rummens användning och attraktivitet och leder på det viset till byggnaders upprustning eller förfall, företags etablering, nedläggning eller omflyttning. Det gäller m.a.o. att i samverkansprocesserna mellan regionala utvecklingsstrategier och kommunal planering identifiera det pågående nyttjandet av strukturen och på så sätt finna vägar att omvandla och förbättra strukturen och därmed förutsättningar för framtida verksamheter.

Den andra frågan gäller tillväxtpolitikens brist på kunskap om den fysiska miljöns egenskaper för att möta framtidens näringsliv – och därmed brist på strategier att möta planeringen. Här vill vi kort peka på att innovationsrika miljöer faktiskt också kan ses i ett

<sup>104</sup> Andersson M, (2009), *Politik och stadsbyggande: modernismen och byggnadslagstiftningen*

rumsligt perspektiv. Forskning i bl.a. Tyskland<sup>105</sup> och USA<sup>106</sup> har visat att stabilt innovativa miljöer finns i s.k. science parks, stadskärnor, s.k. övergivna stadsrum med billiga lokaler dvs. där mötet mellan företagare och ny kunskap är frekvent och där lokalfrågor kan enkelt lösas både funktionellt och ekonomiskt. Summerar vi detta kan vi se att de beskrivna områdena behöver ”vårdas” för att förbli attraktiva innovationsmiljöer. Och varje område kräver sin strategi – den kan innefatta planering av rumsligheter, medvetenhet om serendipitet (slumpartade möten och deras betydelse) som gynnas av mångfald och varierad gestaltning av parker, torg andra offentligheter samt mer institutionaliserade former för möten mellan företag och forskare.

### 3.4 Summering

Kommunerna har traditionellt haft den centrala rollen i samhällsplaneringen med ansvar för bebyggelseutveckling, offentligt finansierade vård- och omsorgstjänster, skola. Daglig pendling, arbetsmarknadens utveckling, klimatfrågor kan endast i begränsad omfattning hanteras på kommunal nivå. Den moderna forskningen om regional utveckling har visat att effektiva offentliga insatser bygger på funktionella regioner. Men det räcker inte att regional utvecklingspolitik bygger på ett samspel mellan regionala organs insatser och statliga insatser för t.ex. infrastruktur och högskoleutbildning. Den kommunala nivån måste identifiera sin roll inom den funktionella regionen. Kommunerna måste med andra ord definiera vad de kan bidra med utifrån sina specifika förutsättningar där ansvaret för den fysiska planeringen intar en särställning.

Rummets ökade betydelse för såväl tillväxt som hållbar utveckling är central. Den regionala utvecklingsplaneringen behöver därför samverka i nya former med den kommunala översiktsplaneringen – som i sin tur måste utveckla ett strategiskt förhållningssätt. Idealt är regional tillväxt/utvecklingspolitik framsprungen ur en dialog mellan kommunföreträdare och regionföreträdare. ÖP-RUP/RUS har förutsättningar att bli en strategisk arena för förhandlingar och samspel mellan staten och regioner/kommuner. Se vidare kap 5.

---

<sup>105</sup> Kunzmann K, (2011), “Cultural Industries and the Creative City Fever”

<sup>106</sup> Jacobs J, (1961), *The Death and Life of Great American Cities*

## 4 Hur beskrivs och genomförs samspel mellan kommunal översiktsplanering och regionala utvecklingsprogram?

För att få en bild av hur samspelet fungerar i praktisk mening mellan kommunal översiktsplanering och regionala utvecklingsstrategier har Tillväxtanalys uppdragit åt Kontigo AB att genomföra en fallstudie av tre regionala exempel. Val av regioner har gjorts utifrån den övergripande utgångspunkten att dessa regioner har ambitioner att tydligare koppla ihop den regionala och kommunala nivån. Ett annat urvalskriterium har varit att hitta exempel som kompletterar varandra. Skåne har haft lång tradition att arbeta för ett närmare samarbete mellan nivåerna, vilket bl.a. resulterat i en strukturbild för Skåne. Dalarna har likaså haft ambitionen att knyta den kommunala planeringen närmare den regionala, här har dock större utmaningar visat sig, kanske beroende på historiska och geografiska förutsättningar. Slutligen ingår Östergötland som en av de tre fallstudieregionerna. I fallet Östergötland har de två städerna Linköping och Norrköping ”gått före” genom en gemensam översiktsplan, vilket har bidragit till att fler kommuner visat intresse för att delta i arbetet med en ökad integrering mellan den kommunala och regionala nivån.

### 4.1 Fallet Skåne – mot en gemensam strukturbild

Figur 2 Skåne län och kommuner



Källa: Nationalencyklopedin

## *Bakgrund*

Bakgrunden till Skånes arbete med att sammanfoga den lokala fysiska planeringen och den regionala utvecklingsplaneringen står att finna i den generella regionbyggnadsprocessen som inleddes med länsammanslagningen 1997 och bildandet av Region Skåne 1999. Utmaningen var att knyta ihop det län som varit uppdelat sedan 1719 och att göra detta i en demokratisk process.

Flera forskare har analyserat regionbildningsprocessen i Skåne och konstaterat att utmaningarna var många<sup>107</sup>. Flera framgångsfaktorer har också identifierats, bl.a. valet av Kristianstad som säte för regionen, med regionfullmäktiges sammanträden och Skånehuset<sup>108</sup>. En av de stora utmaningarna var förstås att hålla samman de olika länsdelarna, såväl de tidigare två länen som kommungrupperna i de s.k. fyra hörnen. Under flera av de tidigare åren var särskilt kommunerna i nordost många gånger öppet kritiska till den nya regionen.<sup>109</sup>

Region Skåne har ända sen starten tagit sig an denna utmaning med stort engagemang. Den geografiska strukturen och de regionala sammanhangen har hela tiden stått centralt i Skånes regionala strategiska utvecklingsarbete. I synnerhet är det två huvudfrågor som detta har handlat om – regionens omgivning, i form av Öresund och relationerna till övriga Sydsverige, samt strävan efter att bygga en gemensam skånsk arbetsmarknad. Detta har gjort att infrastruktur och kommunikationer har haft en allt igenom central roll i Region Skånes strategiska arbete. Utvecklingen är också tydligt avläsbar i den snabbaste ökningen av andelen arbetspendlare av alla tre storstadsregionerna under senare tid.<sup>110</sup> En ytterligare bakgrund är förstås också den jämförelsevis snabba ekonomiska och befolkningsmässiga tillväxten i länet under de senaste decennierna. Denna i kombination med Skånes relativt sett tätbefolkade geografi och bebyggelsemässiga begränsningar har också aktualiserat frågan om och behovet av en tydligare sammankoppling mellan den fysiska planeringen och det regionala utvecklings- och tillväxtarbetet.

## *Strategi och praktik*

Sedan 2008 sker det mesta av arbetet med att länka samman regionala och kommunala planeringsfrågor under benämningen Strukturbild Skåne. Men det systematiska arbetet inleddes redan 2005. Även om arbetet startades för att det uppfattades som en angelägen del i en utvecklings- och tillväxtprocess var det långt ifrån alla som jublade, menar de ansvariga för arbetet idag. Den stora farhågan, då såväl som senare, var det som en del uppfattade som hotet mot det kommunala planmonopolet. Att man på regional nivå skulle rita kartor, som sedan skulle kunna bli styrande för kommunernas beslut, var något många ville undvika.

Mot den bakgrunden startade också arbetet mycket försiktigt och trevande. Denna försiktighet hade två huvudsakliga delar, dels en förankringsdel, dels en kunskapsdel. Förankringsdelen var kan man säga klassisk, och innehöll en omfattande verksamhet för att informera och föra dialog kring processen. Arbetet bedrevs parallellt riktat både mot den

<sup>107</sup> Se t.ex: Lind P, (2010, *Regionbildning i Skåne, Västra Götaland och i Svealand: ledande politiker och tjänstemäns syn på tre regionbildningar*; von Bergman-Winberg M-L, (2008), *Schweden im Umbruch: Endgültige Vorschläge zur Regionenreform, Jahrbuch des Föderalismus*

<sup>108</sup> Skånehuset AB är en koncern som bl.a. arbetar med marknadsföring av Skåne. Ägare är Region Skåne och kommunförbundet i Skåne.

<sup>109</sup> Kontigos egna undersökningar i samband med ett uppdrag för Regionförbundet i Sörmland. Se Regionförbundet i Sörmlands län, (2008), ”Sörmland i ett större perspektiv”.

<sup>110</sup> ITPS, (2006), ”Regionernas tillstånd”

politiska nivån och tjänstemannanivån. Kunskapsdelen handlar om ett medvetet strategiskt val att gå varligt fram. Därför bestämdes att en huvudsaklig del i arbetet skulle bestå i att ta fram olika typer av kunskapsunderlag. En bärande idé var att ge, inte minst de mindre, kommunerna ett tydligt mervärde från arbetet. Så föddes idén bakom strukturbilderna – Strukturbild Skåne.

Strukturbildsarbetet övergick från 2008 i ett särskilt projekt, delfinansierat av EU:s regionala utvecklingsfond. Detta gav möjligheter att öka ambitionsnivån i särskilt det kunskapsutvecklande arbetet ytterligare. Inom ramen för Strukturbild Skåne har sedan 2008 tagits fram ett omfattande kart- och rapportmaterial. Rapporterna spänner över olika teman, såsom tillväxt, attraktivitet, markanvändning, näringsliv, handel etc. I en av de senast publicerade rapporterna – ”Förslag till strategier för den flerkärniga miljonstaden” (Region Skåne, 2012) – är dock penseldragen betydligt djärvare.

Förslaget identifierar orternas skilda funktioner i en regional ortstruktur, och pekar ut regionens tillväxtmotorer och regionala kärnor. Här pekas också ut vilka de viktigaste stråken för att binda samman regionen är. Rapporten har publicerats och diskuterats nu efter sommaren 2012 och förefaller ha mottagits relativt väl.

Det fanns också en politisk dimension i övergången från ett framtagande av kunskapsunderlaget inom ramen för det EU-finansierade strukturbildsprojektet och det därpå följande mer strategiskt inriktade arbetet. I samband med denna övergång erbjöds också kommunförbunden (i de fyra hörnen) att ta över ansvaret för frågan. Men arbetet drivs fortsatt av regionen, men med de fyra hörnens kommunförbund nu i en styrgrupp för arbetet.

De intervjuade kommunala representanterna ger också en samstämmig bild av betydelsen av den strategi man valt. Inte minst för de mindre kommunerna har den kunskapsutbyggnad som strukturbildsarbetet givit varit oerhört värdefull.

### *Drivkrafter*

Våra intervjuer i fallstudierna pekar på att det funnits åtminstone två bakomliggande tydliga drivkrafter bakom det relativt sett framgångsrika arbetet i Skåne. Utöver detta har det funnits två mera direkta drivkrafter.

Att Skåne under flera decennier varit en snabbt växande region, präglad av genomförandet av flera viktiga stora infrastrukturprojekt har haft stor betydelse för möjligheterna att driva en process som Strukturbild för Skåne. Investeringarna i Öresundsbron, tunneln under Hallandsås samt Citytunneln har inte bara bidragit till tillväxten i regionen utan de har också på många sätt både direkt och indirekt ritat om infrastrukturkartorna i regionen. Dels har de möjliggjort förändrade resmönster. Men än viktigare är kanske att de också ställt krav på en anpassning av den redan befintliga infrastrukturen och de existerande kommunikationerna för att nyttiggöra de nya stora investeringarna fullt ut.

Någon av de intervjuade menar att ”*våra politiker har nästan kunnat ta på förändringarna*”, som både mentalt och i praktiken har fört de olika delarna av Skåne oerhört mycket närmare varandra bara på något årtionde.

Detta har konkret manifesterat sig i ett stort engagemang kring arbetet med att utveckla den regionala kollektivtrafiken, som ett tydligt instrument i det regionala utvecklingsarbetet. Stora regionala satsningar på såväl tågtrafik som ett stombussnät har varit väsentliga instrument i Skånes regionala utveckling. Arbetet med strukturbilderna kan sägas ha gynnats av detta, då man uppfattat att strukturbildsarbetet varit ett viktigt underlag för besluten om investeringar i kollektivtrafiken i regionen.

En ytterligare konkret fråga har varit föreställningen om betydelsen av en regional enighet i regionens förhandlingar med statliga myndigheter omkring resurser för framtida infrastrukturinvesteringar. I det sammanhanget lyfts också ofta Skåne fram som ett föredöme, som anses ha lett till ur regionens synvinkel gynnsamma statliga beslut. För att nå en sådan önskvärd enighet i prioriteringen av möjliga infrastrukturinvesteringar anses av många arbetet med strukturbilderna ha varit en fördel.

Slutligen lyftes i våra intervjuer en annan drivkraft fram. Denna handlade om att arbetet också har drivits på av vad man uppfattat som ett hot om en tvingande regionplan. Det vill säga man menar att om regionen och dess kommuner inte själva tagit detta initiativ kunde staten ha kommit att införa en tvingande lagstiftning kring regional planläggning.

### *Motkrafter*

Våra intervjuer pekar klart och tydligt på att resan till dagens strukturbilder långt ifrån varit enkel. Vi har identifierat åtminstone tre tydliga vad vi kallar motkrafter som man inom strukturbildsprocessen har haft att förhålla sig till.

För det första har arbetet helt klart präglats av en spänning mellan centrum och periferi. Denna har i sin tur flera dimensioner. Det handlar dels om en spänning mellan det centrum som främst utgörs av Malmö-Lund-regionen å ena sidan och de andra större centra i regionen, å andra sidan, såsom Helsingborg och Kristianstad. Men det handlar också om spänningen mellan å ena sidan alla de växande kommunerna och å andra sidan de kommuner som inte växer. Det är klart att de kartbilder som publiceras i den senaste rapporten – ”Förslag till strategier för den flerkärniga miljonstaden Skåne” – kan uppfattas som hotfulla i vissa delar av Skåne, trots de föregående rapporterna och trots ”försiktigheten” i formuleringarna och ”balansgången” i strategiernas uppbyggnad.

För det andra finns förstas frågan om huruvida man uppfattar den regionala nivåns arbete som ett hot mot kommunernas planmonopol eller inte. Här har såvitt vi kunnat se i våra intervjuer den dominerande uppfattningen hittills varit att detta inte uppfattats som hotande. Samtidigt ska man vara medveten om den nya fas arbetet relativt nyligt har gått in i. Även om detta är väl underbyggt och förankrat finns förstas möjligheten att övergången till att producera strategidokument nu skapar ett förändrat läge för kommunerna.

Slutligen finns ytterligare ett ”hot” mot den regionala processen, som handlar om att de stora och starka kommunerna agerar mer eller mindre på egen hand. Vi ser i Skåne främst Malmö-Lund som i ökande grad agerar självständigt i frågor om regional eller delregional fysisk planering.

### *Nästa steg*

Region Skåne ser nu att strukturbildsarbetet övergår i processen med att ta fram en ny regional utvecklingsstrategi (RUS). Utmaningen är att få en RUS som utgår från de strukturbilder som tagits fram och som förmår att identifiera vilka utvecklingsinsatser och prioriteringar som krävs för att fortsätta att stärka de strukturer som man vill stärka.

På kommunal nivå är utmaningen att nyttja strukturbilderna i arbetet med att uppdatera och revidera kommunernas översiktsplaner. Här ger våra intervjuer dock en något splittrad bild. Å ena sidan menar man att strukturbildsmaterialet är av stort värde i det kommunala arbetet med uppdaterade översiktsplaner. Å andra sidan pekar flera kommunföreträdare på att det finns en rädsla i att ”ta in” mer än nödvändigt av det regionala perspektivet i de kommunala planerna. Lagkraven kring översiktsplanerna gör att kommunerna gärna vill att

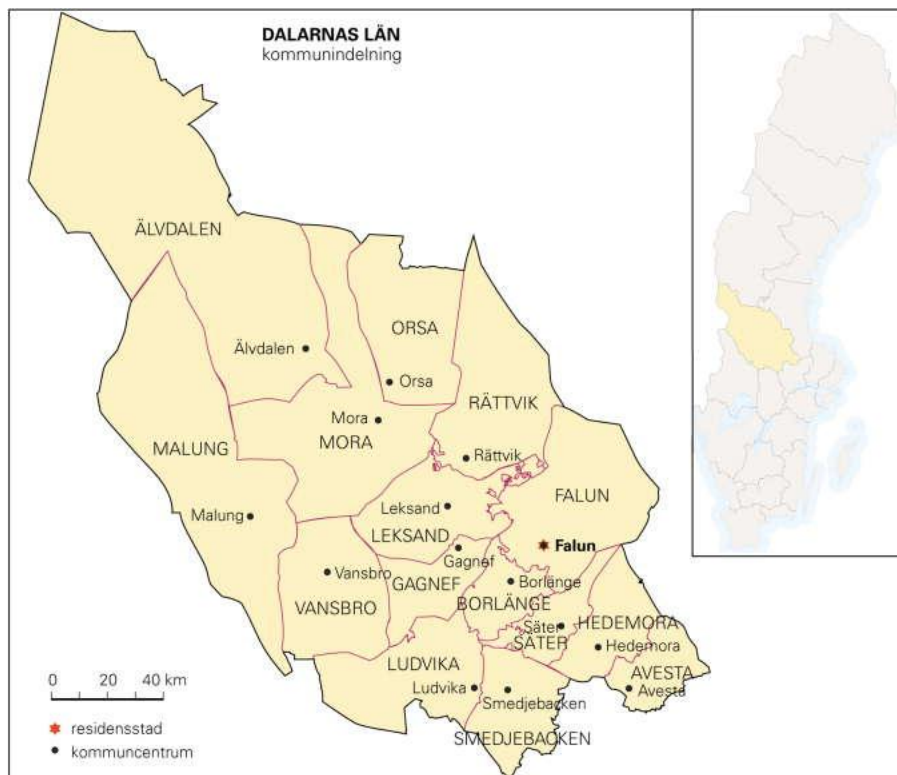
översiktsplanerna skall vara så flexibla och möjliggörande som möjligt. Här kan det finnas en motsättning mot de mer strategiska prioriteringar som strukturbildsarbetet kanske har gett upphov till. Flera intervjuade menar att kommunerna hellre verkar inom RUS eller med andra typer av strategiska kommunala dokument som inte är reglerade i PBL, i syfte att öka sina frihetsgrader i utvecklingsarbetet.

I anslutning till denna fråga finns också frågan om rollfördelningen mellan aktörerna på den regionala nivån. Relationerna till länsstyrelsen pekas av flera av de intervjuade ut som problematisk. I de tidigare skedena var länsstyrelsen aktiv i strukturbildsarbetet, men under senare år har man tagit ett steg tillbaka upplever de intervjuade.

En annan dimension av det fortsatta arbetet är behovet av att tackla ytterligare frågor i plansammanhang. Några av de frågor man gärna skulle se ett samlat regionalt grepp på är dels bostadsförsörjnings- och bostadsmarknadsfrågorna, dels frågan om den externa handeln. Samtidigt finns en medvetenhet om att bägge dessa frågor ses som extremt känsliga att skapa en regional dialog omkring.

## 4.2 Fallet Dalarna – svårigheter på vägen

Figur 3 Dalarnas län och kommuner



Källa: Nationalencyklopedin

### Bakgrund

Förutsättningarna för det regionala utvecklingsarbetet i Dalarna skiljer sig på många sätt radikalt från det i Skåne. Mycket förenklat kan vi konstatera att Dalarna är ett län präglad av långvarigt svagare ekonomisk utveckling. Stora delar av länet har en åldrande och antalsmässigt krympande befolkning. Utvecklingen på arbetsmarknaden är också generellt sett betydligt sämre här än i Skåne.

Dalarnas geografi och Ortsstruktur är också speciell och olik Skånes. Länets städer är i relation till länets invånarantal relativt små och dessutom fördelade på två relativt sett jämstora städer – Falun och Borlänge. Precis som i flera andra län med en liknande struktur har detta under årtionden inneburit ett visst mått av konkurrens och rivalitet mellan dessa städer. Till detta har också en skillnad i näringsstruktur bidragit.

I perspektivet av regional utveckling har denna Ortsstruktur och rivalitet kommit att ses som en hämsko. Om städerna kunde samarbeta mera och bygga samman arbetsmarknaden än mer skulle man tillsammans kunna skapa en mer dynamiska stadsregion med över 100 000 invånare. Över tiden har också en sådan samverkan allt mer realiserats. Idag sam-

verkar Falun – Borlänge i ett växande antal frågor, bl.a. inom den fysiska planeringen och genom ett gemensamt ägt bolag Falun-Borlänge regionen AB<sup>111</sup>.

I länet finns också en stark spänning mellan centrum och periferi. Länet har relativt sett fler mindre kommuner än liknande län och vid sidan av en stark regional identitet i Dalarna finns också flera starka lokala identiteter.

### *Strategi och praktik*

Arbetet med att koppla samman det regionala utvecklingsarbetet och den fysiska planeringen inleddes först några år efter det att Region Dalarna bildades. I samband med att den nu gällande regionala utvecklingsstrategin – Dalastrategin – antogs 2006 så beslutade regionen att gå vidare med ett arbete att införliva också de fysiska planeringsfrågorna i strategins implementering. Detta var början till det som sedermera har kommit att kallas för Dalametoden.

Dalametoden kan bäst förstås som en praktisk strategi för att genomföra själva Dalastrategin, dvs. Dalarnas regionala utvecklingsprogram från 2006. I metoden ges den kommunala nivån en central roll. Arbetet med Dalametoden har genomförts i två steg, där steg ett var en form av förstudie syftande till att precisera innehållet i steg två.

Syftet med metoden beskrivs som att stödja såväl den regionala som den lokala nivån i att ta fram plan- och strategidokument. Detta skulle leda till en högre kvalitet i kommunernas utvecklingsstrategier och i kommunala och regionala planer. Metoden skulle präglas av en helhetssyn, ökad regional samhandling och tydlighet samt en ökad professionalism. Konkret skulle man i det projekt som utvecklades för Dalametoden arbeta med att kartlägga och analysera kommunernas planverklighet, tillhandahålla kompetensstöd för att utveckla kommunala utvecklingsstrategier, medverka till att finansiera olika initiativ genom de regionala utvecklingsmedlen samt ta fram en metodbok om regionalt och lokalt utvecklingsarbete i samspel.

Konkret har arbetet främst resulterat i ett antal s.k. strukturbilder som skulle beskriva utgångsläget för ett antal frågor i Dalarna. Bilderna kring infrastruktur togs emot med stort intresse, men för övriga strukturbilder var intresset betydligt svalare. Arbetet med strukturbilderna kan inte jämföras med den ambitiösa satsning som genomfördes i Skåne. Det förefaller också som att förankringen hos kommunerna här inte varit lika tydlig.

I övrigt lyfter man fram dialogen såväl mellan kommunerna som mellan den kommunala och den regionala nivån som ett annat viktigt resultat från Dalametoden. Det handlade till stor del om att föra en diskussion omkring vilka frågor som är regionala och vilka som är lokala menar företrädarna för Region Dalarna i vår intervju: ”Ett slags sorteringsarbete”.

Kontigo gör, efter intervjuer med såväl den regionala som företrädare för tre kommuner, bedömningen att själva Dalametoden i praktiken inte lever kvar idag. Däremot finns resultat, och framför allt processer som har sitt ursprung bl.a. i det arbete som sattes igång genom Dalametoden. Det handlar i första hand om två saker, dels att få in mera av strategiskt utvecklingstänkande i den kommunala fysiska planeringen, dels om att få kommunerna att arbeta mer tillsammans i den fysiska planeringen. Ingen av dessa processer sker dock i dagsläget i någon samordnad regional form utan antingen inom ramen för enskilda kom-

<sup>111</sup> Falun Borlänge-regionen AB ägs av kommunerna Falun, Borlänge, Gagnef, Ludvika, Smedjebacken och Säter.

muner eller i någon form av mellankommunal samverkan mellan några av länets kommuner.

Att förklara varför den samlade regionala processen inte lever vidare är inte helt möjligt inom ramen för denna relativt begränsade studie, men något spekulativt kan man kanske hävda att man saknat tillräckliga resurser för att hålla i en kunskapsgrundad process och att det saknats tydliga drivkrafter för många av länets kommuner att se till hela det regionala perspektivet. Genom att så tydligt sätta genomförandet av Dalastrategin i centrum för arbetet har processen för att skapa samverkan mellan den regionala och den lokala nivån också kommit att bli beroende av att aktörerna fortsatt upplever strategin som relevant och angelägen.

I Dalarna har också forskningsinstitutionen Dalarnas forskningsråd haft en betydande roll i genomförandet av Dalametoden. Häri finns också eventuellt en risk i att processen kan ha kommit att uppfattas som allt för abstrakt för många av de kommunala aktörerna.

### *Drivkrafter*

Det är svårt att utifrån vårt material urskilja de tydliga drivkrafterna bakom arbetet i Dalarna. En av anledningarna till det är att projektet endast till en del kan beskrivas som framgångsrikt. Trots detta kan man kanske hävda att två, eller möjligen tre, faktorer har varit pådrivande bakom arbetet.

För det första visade Dalastrategin tydligt på behovet av att utveckla Falun-Borlänge som en tillväxtmotor för regionen. Med två kommuner som inte samarbetade med varandra står Dalarna utan en dynamisk tillväxtmotor och regional kärna. Med samarbetande kommuner når man upp till den kritiska massa som flera forskare menar är en viktig förutsättning för att åstadkomma en regional utvecklingsdynamik.<sup>112</sup> I intervjun med en företrädare för Falu kommun bekräftas också strategins betydelse för det samarbete mellan kommunerna som vi under senare tid har sett växa fram och bli allt starkare.

Det är dock först nu som man i Falun och Borlänge tar de första stegen på väg mot en gemensam översiktsplan. Tidigare har man tillsammans arbetat med fördjupade planer för områden på gränsen mellan de två kommunerna, men nu pågår således förberedelserna för ett gemensamt översiktsplanarbete.

En ytterligare förklaring och därmed kanske också en drivkraft bakom den metod som utvecklades i form av Dalametoden menar vi var den starka betoningen av den kommunala nivån.<sup>113</sup> Hela Dalametoden kan sägas andas en önskan om att decentralisera och föra ner det regionala utvecklings- och tillväxtarbetet från den regionala till den kommunala nivån och härigenom också flytta kontrollen av de resurser som följer med det regionala utvecklingsarbetet hit.

Slutligen menar våra intervjuade att den väntade tillväxt som den planerade öppningen av nya och gamla gruvor i den sydvästra delen av Dalarna kan komma att medföra förefaller ha aktualiserat behovet av att tänka såväl lokal utveckling som fysisk planering, inte minst då öppningen av dessa gruvor kommer att kräva stora investeringar i såväl transportinfrastrukturen som i annan samhällsstruktur.

<sup>112</sup> Region Dalarna, (2006), ”Dalastrategin. Med förenade krafter mot 2016: Fördjupat regionalt utvecklingsprogram”

<sup>113</sup> Region Dalarna, Dalametoden, steg 1-2

### *Motkrafter*

Motkrafterna förefaller däremot att ha varit desto flera i arbetet med genomförandet av den s.k. Dalametoden.

Kontigo menar att vi skall se bristen på investerade resurser som den kanske främsta motverkande faktorn. Erfarenheterna från Skåne visar att det krävs betydande resurser för att skapa en dynamik kring en utvecklingsprocess som den som Dalametoden innebar. Detta gäller såväl det kunskapsunderlag som kommunerna erbjuds som det förankringsarbete som sannolikt krävs.

Dalarna skiljer sig dock på många sätt från Skåne. En viktig sådan faktor var förutsättningarna för ett regionalt drivet förankringsarbete. Eftersom regionens mandat i Dalarna ytterst kommer från kommunerna så kan en alltför ambitiös regional – lokal förankringsprocess komma att uppfattas som märklig. Risken är att insatserna istället kommer att uppfattas som att det är tjänstemännen som söker den politiska förankringen för sitt arbete, snarare än att det blir en fråga mellan regionen och kommunerna.

Den starka kopplingen mellan Dalametoden och Dalarnas forskningsråd, tillsammans med vad vi uppfattar som ett tjänstemannatungt projekt, har sannolikt bidragit till att projektet kommit att uppfattas som abstrakt, teoretiskt och fjärmat från kommunernas vardag. Här har, till skillnad från i Skåne, inte varit möjligt att hänga upp processen på angelägna struktur- eller investeringsfrågor.

Kontigo menar slutligen att strategin att söka öka kommunernas möjligheter att själva planera och kontrollera regionala utvecklingsresurser kan ha varit svår att få att fungera i praktiken dels p.g.a. kompetensen kring frågorna dels p.g.a. hur de statliga och europeiska programmen fungerar i praktiken.

### *Nästa steg*

Utvecklingen i Dalarna förefaller att ha stannat av sett till relationen mellan den regionala och den lokala nivån. Däremot förefaller det mellankommunala samarbetet att stärkas. Detta sker främst i relationen mellan Falun och Borlänge, men även i flera andra kommuner. Bland dem vi intervjuat berättar man om ökande sådana inslag både i Orsa (Orsa – Mora) och i Ludvika (Ludvika – Smedjebacken).

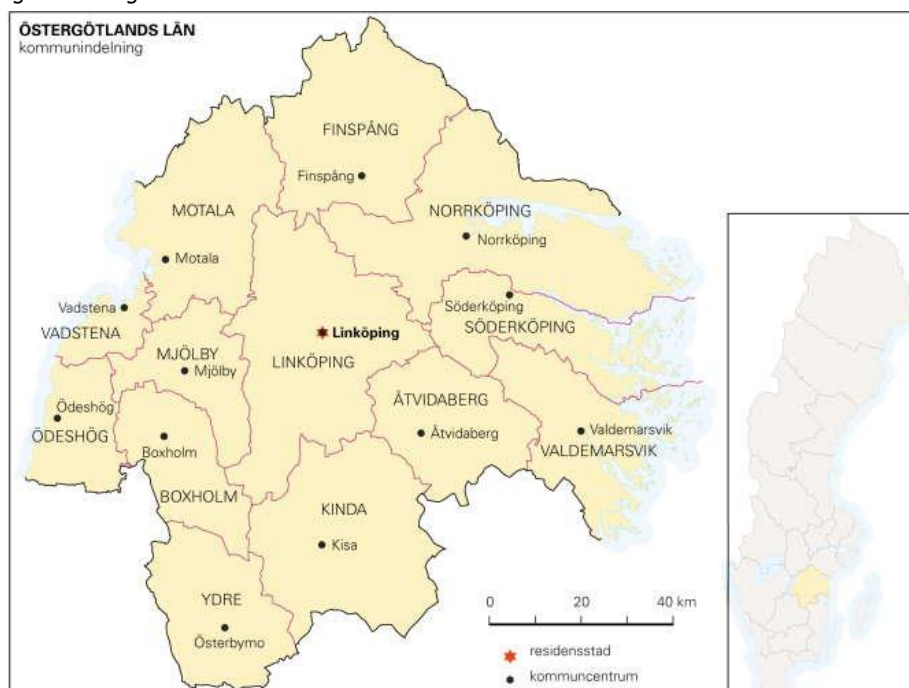
I Falun och Borlänge inleds nu en gemensam process för att ta fram en ny och gemensam översiktsplan. Arbetet drivs i hög grad fram av den politiska nivån och av en ny generation politiker och tjänstemän. Dalastrategin – snarare än Dalametoden – utpekas från vår kommunala källa som en viktig inspiration bakom detta. Genom att Dalastrategin så tydligt pekade ut Falun – Borlänge som en tillväxtmotor som krävde samverkan så har politiken varit mer eller mindre tvungen att ”plocka upp” den tråden. Samtidigt finns också idag ett större folkligt tryck på en ökad samordning. Andelen i arbetskraften som pendlar över kommungränserna har ökat dramatiskt och det ställer förstås andra krav på den kommunala planeringen.

I Orsa arbetar man främst med att utveckla en kommunal utvecklingsplan, som ska fånga upp kommunens strategiska utvecklingsfrågor och – är det tänkt – också relatera dem till Dalastrategin. Här finns en viss skepsis mot att ”tynga” översiktsplanen med allt för många utvecklingsfrågor, då byråkratin kring översiktsplanen är så pass omfattande. En utvecklingsplan, menar man, måste vara flexibel och utgöra ett levande dokument som kan utvärderas och utvecklas löpande. För man in för mycket av den typen av frågor i översiktsplanen så riskerar det att hämma arbetets flexibilitet.

Även i Ludvika har kopplingarna mellan den mer ekonomiska utvecklingsplaneringen och den fysiska ökat. Detta arbete drivs på av att man önskar en beredskap för att snabbt kunna agera på ökade investeringar bl.a. genom att såväl gamla som nya gruvor skulle kunna öppna i ljuset av ökade råvarupriser. Erfarenheterna från norra Sverige visar att det är viktigt att den kommunala planprocessen är beredd för att kunna klara av nödvändiga tillståndsprövningar utan att riskera att fördröja investeringar.

### 4.3 Fallet Östergötland – inspiration från två kommuner

Figur 4 Östergötlands län och kommuner



Källa: Nationalencyklopedin

#### Bakgrund

I Östergötland inleddes arbetet med att skapa en tydligare samverkan mellan den regionala och lokala nivån i utvecklings- och planeringsfrågor i samband med att det förra regionala utvecklingsprogrammet antogs år 2006. Man betonar dock att en viktig faktor som möjliggjort detta är utvecklingen mot en större och mer gemensam arbetsmarknad som på allvar tog fart i och med konjunkturvändningen i mitten av 1990-talet och starten på den regionala pendeltågstrafiken år 1995.

Vidare menar våra intervjuade att en annan viktig bakgrund är den gradvis ökande samverkan mellan de två kommunerna Norrköping och Linköping som skett successivt från mitten av 1990-talet och framåt. Tidigare har de två kommunernas förhållanden sinsemellan, såsom ofta är vanligt där två relativt jämstora kommuner med delvis olika näringslivs- och politisk struktur finns i ett och samma län, präglats av ett visst mått av rivalitet och konkurrens. Men alltsedan 2000-talets början, och i synnerhet sedan Regionförbundet Östsam formellt bildas år 2002, har rivaliteten fått sällskap av en ny typ av samarbetsanda.

Flera faktorer kan sägas ha drivit fram denna utveckling. En försvagad arbetsmarknadsutveckling pressar såväl Norrköping, men i ökande grad också Linköping, till följd av struktumvandlingen inom främst telekomindustrin. Nya möjligheter öppnar sig för den regionala nivån att påverka de statliga infrastrukturinvesteringarna. Dåvarande Nutek initierar ett program för storstadsutveckling, där Regionförbundet Östsam ser möjligheten att tillsammans med kommunerna Norrköping och Linköping delta som den s.k. fjärde storstadsregionen. År 2009 manifesterar sig denna ökade samverkan mellan Linköping och Norrköping också i att kommunerna tar fram en gemensam översiktsplan.

Sammantaget bäddar detta för en annan syn på regional utveckling och planering. Den ökade samverkan mellan Linköping och Norrköping öppnar också upp för en potentiellt ökad spänning mellan regionens centrum och dess periferi – i söder, väster och öster. Detta sätter i sin tur frågan om en ökad samverkan kring en regional fysisk planering mer i fokus.

### *Strategi och praktik*

Man kan säga att den bakgrundsteckning vi beskrivit ovan visar på att det har varit två dimensioner i det lokal-regionala arbetet i Östergötland: för det första har det handlat om att koppla ihop de båda stora kommunerna – Norrköping och Linköping – och för det andra har det handlat om att balansera den tyngdpunkt som ett centrum bestående av omkring 300 000 invånare utgör genom att utveckla strategierna för att involvera periferin, vid sidan av Linköping – Norrköping stråket.

Även i Östergötland har arbetet i praktiken kommit att drivas framåt i projektform. Här var det dåvarande Nuteks s.k. storstadsprogram som kom att utgöra ett viktigt nav för arbetet. Östergötlands arbete inom storstadsprogrammet blev en viktig drivkraft, framför allt för de två stora kommunerna att fördjupa sin samverkan. Så småningom ledde detta arbete till att man beslutade att ta fram en gemensam översiktsplan för Linköping och Norrköping.

En stor del i detta har också varit att stödja arbetet med de kringliggande kommunerna. Här har regionen aktivt och i likhet med Skåne investerat mycket i att utveckla ett gemensamt planeringsunderlag. Detta kom i stor utsträckning att handla om att ta fram en gemensam utvecklingsbild i frågor som befolkningsstruktur och näringsliv.

I våra intervjuer med den kommunala nivån framkommer dock att det finns stora variationer mellan de olika kommunerna i hur man har uppfattat arbetet. I flera kommuner menar man att arbetet inte i tillräckligt hög utsträckning har blivit konkret och gripbart för den kommunala nivån. Flera intervjuade menar också att samspelet mellan regionen och kommunerna har haft något av enväskommunikation över sig.

Arbetet med det nya regionala utvecklingsprogrammet, som antogs i april 2012, upplevs av flera av de intervjuade kommunerna i hög grad som ”en regional produkt”, där man inte känt sig tillräckligt delaktiga i processen, t.ex. kring framtagande av stråk och Ortsstrukturer.

### *Drivkrafter*

Den regionala tågtrafiken hade sen mitten av 1990-talet satt ljuset på en växande gemensam arbetsmarknadsregion som en viktig del i att hantera de kriser som präglade regionen, först under 1990-talet och sen i och med IT-krisen i början av 2000-talet. Gradvis började de tidigare rivalerna Norrköping och Linköping att kunna se bortom konkurrensen och istället i ökande grad fokusera på de möjligheter som ett samarbete kunde skapa. Istället för att konkurrera med stora investeringar så togs från mitten av 1990-talet och framåt

istället flera steg som successivt har byggt samman städerna. Förutom tågtrafiken som nämnts ovan så har universitetet med campus i bägge städerna också bidragit till att bygga samman kommunerna. Idag samverkar kommunerna inom marknadsföring, räddningstjänst, barnomsorg m.m.

Deltagandet i storstadsprogrammet satte ljuset på vilken potential som fanns i en ökad samverkan mellan Linköping och Norrköping. Det faktum att staten delvis finansierade och ”sanktionerade” arbetet drev ytterligare på processen. Att föra Linköping och Norrköping närmare varandra var en viktig del i bildandet av regionförbundet och en viktig länk i att skapa en attraktiv och konkurrenskraftig region i Östergötland.

En avigsida av det ökade samarbetet mellan Norrköping och Linköping var förstås att det också satte fokus på en allt tydligare tudelning av länet vid sidan om de två storstäderna, nämligen den mellan å ena sidan ett centralt stråk med dessa två städer som noder i var sin ända och övriga delar av länet som en slags periferi. Samtidigt som detta var ett reellt hot mot länets sammanhållning blev det dock till en viktig drivkraft för det regionala planeringsarbetet. En ökad samverkan mellan å ena sidan Norrköping och Linköping kom att sätta fingret på behovet av en tydligare idé om regionens hela fysiska och rumsliga struktur: Hur skulle en ökad samverkan mellan de två storstäderna påverka övriga delar av länet? Hur skulle övriga kommuner kunna dra nytta av den dragkraft som samverkan mellan de två stora skapade? Och hur skulle man kunna undvika en polarisering mellan centrum och periferi?

Ytterligare en viktig drivkraft för arbetet har varit det politiska arbetet med en investering i en ny järnvägsstruktur – den s.k. Ostlänken. Under flera decennier har man sett hur pendlingen mellan Östergötland och Storstockholm ökar snabbt och hur orterna i Östergötland i växande utsträckning inlemmas i en med Storstockholm delvis gemensam arbetsmarknad. För att ytterligare öka potentialen i en sådan utveckling såg kommunerna i Östergötland tidigt tågtrafikens utbyggnad som en central strategisk fråga. I samband med att regionernas roll i infrastrukturplaneringen också har stärkts har det också blivit viktigare att uppvisa regional enighet och vilja till egna investeringar i syfte att öka trycket på de nationella beslutsfattarna när det gäller de stora nationella infrastrukturinvesteringarna. I Östergötland har frågan förstås också fått draghjälp av att den s.k. Ostlänken utgör ”nästa etapp” i en uppgradering av hela järnvägsnätet söderut från Stockholm och ner mot Göteborg, Malmö/Köpenhamn och kontinenten.

I och med att Ostlänken nu tydligt finns med i budgetpropositionen i höst så går nu frågan sannolikt in i ett nytt skede. Fokus kommer nu att förflyttas från att påverka nationella beslutsfattare till att diskutera utformningen av banan, dess exakta dragningar, stationslägen, kringinvesteringar i infrastruktur men också utformningen av trafiksystemet i regionen i förhållande till den nya banan. Potentiellt kommer detta att utgöra en stor och viktig drivkraft bakom den regionala planeringen under många år framåt. Men här finns förstås också en risk att regionala planer får stryka på foten för mellankommunal konkurrens.

### *Motkrafter*

De intervjuade pekar ut den bristande statliga samordningen som ett problem för att driva en samordnad process. Särskilt frågan om uppdelningen av ansvaret mellan länsstyrelsen och regionförbundet ses som problematisk och bidragande till att den fysiska planeringen och den utvecklingsinriktade förs i skilda spår.

Ur det kommunala perspektivet återfinns många gånger inte de regionala frågorna särskilt högt upp på den politiska agendan. I framför allt de mindre kommunerna, men även i de

stora, är istället frågan om den inomkommunala balansen väl så viktig. Här finns en stor politisk utmaning i att skapa en hållbar infrastruktur- och bebyggelsestruktur inom kommunens gränser där skiljelinjen mellan kommuncentrum och –periferi ofta blir knivskarp i debatten. Om inte den regionala nivån förstår det utgångsläget så kommer det bli svårt att få ett lokalt intresse för regionala planfrågor i många kommuner menar några av de intervjuade. Någon av de intervjuade säger, t.ex.: ”Vi kan göra hur bra och hållbara strukturer som helst i våra översiktsplaner, men i verkligheten kommer det alltid in något sidospår som sätter planerna ur spel”.

Kontigo menar att det sannolikt krävs mera för att skapa en attraktivitet kring de regionala planeringsfrågorna. De mindre kommunerna måste få en tydligare bild av vilka fördelarna är med ett regionalt planperspektiv och det måste bli tydligare på vilket sätt regionen kan vara en part för dessa kommuner. Någon av de intervjuade pekar på frågan om pendlingsstationerna och anslutningen till dessa som något av en nyckel i detta sammanhang.

### *Nästa steg*

Under våren 2012 antogs en ny regional utvecklingsstrategi (RUS) i Östergötland. Målet är att inom ramen för denna ta fram en gemensam regional strukturplan. Flera av de intervjuade menade dock att kunskapsnivån och medvetandegraden omkring frågorna hos många kommunpolitiker behöver öka innan detta kan realiseras. Mycket fokus ligger fortfarande på den lokala nivån och det finns sannolikt behov av ett omfattande kunskapsutvecklingsarbete liksom ett brett upplagt arbete för att skapa ett ömsesidigt förtroende. Här kan vi sannolikt se vad skillnaden i resurser mellan Östergötland och t.ex. Skåne gör för möjligheterna att skapa ett sådant ömsesidigt förtroende.

Samtidigt kommer processen att få draghjälp av ett positivt beslut om att bygga den s.k. Ostlänken. Detta gör att den fortsatta processen med den regionala strukturplanen kommer att kunna hängas upp på en konkret och viktig framtidsfråga. Detta skapar också ett positivt momentum kring diskussionerna.

## **4.4 Försök till slutsatser från tre fallstudier**

Kontigos uppdrag har varit att analysera hur samverkan mellan den regionala utvecklingsplaneringen och den kommunala översiktsplaneringen fungerar i praktiken. Detta har genomförts genom en fallstudie av hur samverkan har fungerat i tre olika regioner i Sverige. De tre regionerna har varit Skåne, Dalarna och Östergötland.

Tre frågor har stått i centrum för denna fallstudiebaserade analys.

- Vilka frågor, problem och möjligheter är det man vill adressera genom en närmare samverkan och koppling mellan de två planeringsinstrumenten?
- Hur och kring vad har man samarbetat?
- Vilka är resultaten av samarbetet och vilka erfarenheter har de olika aktörerna gjort?

Innan vi försöker att besvara frågorna så vill vi dock förmedla några mer allmänna reflektioner som vi gjort i samband med studiens genomförande.

Den första reflektionen handlar om att det har varit svårt att engagera såväl den regionala som den lokala nivån i att delta i denna studie. Detta kan förstås ha många olika orsaker.

Några tänkbara sådana skulle kunna vara att vi inte lyckats välja ut vare sig de mest engagerade regionerna eller i dessa de mest engagerade kommunerna. Det kan förstås också handla om att vi inte kontaktat rätt personer i kommunerna eller regionerna.

Det kan också finnas andra skäl till varför man inte velat delta i studien. I t.ex. Sörmland och Örebro indikerade våra inledande kontakter att processerna befann sig i ett känsligt läge och att man genom att delta var orolig för att man skulle störa en positiv utveckling.

Men Kontigo menar, trots dessa reservationer, att frågan om samverkan mellan den regionala och den lokala planeringen förefaller vara av ett relativt måttligt intresse i flera fall. Kanske mer så än vi och våra uppdragsgivare hade förväntat oss. Skåne är förstås det stora undantaget här, där såväl den regionala nivån som de kommuner vi intervjuat uppvisar ett relativt betydande engagemang för frågan. I såväl Dalarna som Östergötland upplevde vi dock intresset som betydligt svalare, mest så i Dalarna där frågan utanför regionförbundet inte föreföll särskilt aktuell.

### *Sällan ett tydligt fokus för samarbetet*

Frågorna omkring vad samarbetet har handlat om och om vilka problem och möjligheter man har velat adressera genom en ökad samverkan har på sätt och vis inte fått några tydliga svar genom denna fallstudie. Det svar som ges är snarast att det i dessa fall snarast saknas ett tydligt fokus för samarbetet. Det främsta skälet till detta är att samarbetet ännu inte utvecklats till att bli så konkret att man kan tala om frågor, problem och möjligheter i fokus för samarbetet.

Kontigos studie visar dock på att det några gemensamma och några specifika drag i vilka frågor som driver på respektive motverkar samverkan. Nedan skall vi först peka på drivkrafterna och därefter på de motkrafter vi har sett i dessa fallstudier.

### *Drivkrafter för ökad samverkan*

#### Tillväxt och investeringar en viktig drivkraft

Kontigo menar att frågan om tillväxt och en snabb investeringstakt är en viktig faktor bakom all fysisk planering, så också bakom samverkan mellan den regionala och den lokala nivån. Den sätter också starkt fokus på samspelet mellan utvecklingsplaneringen och den fysiska planeringen. Tillväxt ökar behovet av en fysisk planering och tillväxten skärper också de potentiella konflikterna kring markanvändningen, grundfrågan bakom den fysiska planeringen. Tillväxten sker i dag i högre grad än tidigare lokaliserad till funktionella regioner vilket också det sätter fokus på behovet av en starkare regional planeringsdimension.

De tydligaste uttrycken för hur tillväxten driver på den fysiska planeringen i allmänhet och den regionala planeringen i synnerhet finner vi från Skåne och dess relativt långa obrutna snabba ekonomisk utveckling och tillväxt. Även Östergötland uppvisar tendenser till tillväxt, om än i mindre omfattning och långsammare takt.

Tillväxten bidrar också till att skärpa spänningarna inom de växande regionerna, där ju tillväxten så gott som aldrig är jämnt fördelad i regionen. Tillväxten i centra lämnar vanligen en mer långsamt växande periferi bakom sig. En situation som om den inte hanteras riskerar leda till inomregionala spänningar och motsättningar. En starkare regional planering och en samverkan mellan den regionala och lokala nivån i planeringsfrågorna kan bidra till att lösa upp sådana spänningar.

Den viktigaste manifestationen av denna process är sannolikt stora infrastrukturinvesteringar eller de mer generella investeringarna i de regionala transportsystemen. Dessa har i

hög grad varit avgörande för att driva på sådana samverkansprocesser, framför allt i Skåne och i Östergötland. Processerna förefaller vara viktiga på två sätt, dels för att regionerna skall bli effektivare och mer framgångsrika i att säkra nationella investeringar till regionerna, dels genom att investeringarna i sig möjliggör att i praktiken bygga ihop regionerna inte minst genom en snabbt växande arbetspendling.

I fallet Dalarna såg vi istället närmast hur avsaknaden av tillväxt på sätt och vis kom att bli en viktig pådrivande faktor i det konkreta samordningsarbete som bedrivits. Kontigo menar att inflytandet över det regionala tillväxtarbetet och de resurser som är förbundna med detta (de regionala strukturfonderna och de statliga regionala projektmedlen) blev en viktig drivkraft för kommunerna i Dalarna att engagera sig i det regionala utvecklings- och tillväxtarbetet och att kopplingen till den fysiska planeringen i det sammanhanget var mera av instrumentell karaktär.

#### En stark regional nivå skapar goda förutsättningar

En ytterligare drivande faktor har vi sett vara den regionala nivåns ställning såsom regionens företrädare och dess förhållande till kommunerna. Här måste man förstås notera att det finns en viktig skillnad mellan direktvalda Region Skåne å ena sidan och de två regionförbunden i Östergötland och Dalarna å andra sidan. Region Skåne har i kraft av sin direktvalda församling, sin beskattningsrätt och sin relativa styrka förstås ett helt annat utgångsläge än de två övriga regionala företrädarna. Det är dock viktigt att notera att denna styrka har snabbt också kunnat vändas i sin motsats, om den lokala nivån skulle uppleva sitt inflytande eller sitt självbestämmande som hotat. Väl medvetna om detta har såväl den regionala nivån som kommunerna i Skåne varit strategiska i hur man utformat processen, vilket har inneburit ett starkt och tydligt nyttofokus för just den lokala nivån för de resurser som man från regionen har lagt ned i frågan.

I Skåne kan man också hävda att frågan om en obligatorisk regionplan, framtvingad uppifrån, har drivit på den kommunala nivån om att själva agera i syfte att undvika en sådan tvingande regional planering.

I de båda övriga länen har den regionala nivån haft svårare, menar Kontigo, att upprätthålla den lokala nivåns intresse och engagemang över tiden. Man har heller inte haft samma resurser som i Skåne när det gäller att leverera konkret nytta, t.ex. i form av kunskap eller utredningsinsatser.

#### *Motkrafter mot en ökad samverkan*

##### Den lokala politikens lokala karaktär

Den kanske största motkraften är vad vi skulle kunna kalla för den lokala politikens inboende lokala karaktär. Med detta menar vi att det kan straffa sig för lokala politiker att tänka regionalt. Den politiker som inte alltid och i alla lägen slåss för den egna kommunens väl och ve riskerar att straffas av väljarna – alldeles oavsett om syftet varit att maximera såväl kommunens som regionens nytta av en tillväxt- eller utvecklingsprocess.

En sida av denna problematik är att den lokala politiken ofta är upptagna av frågor på en geografisk dimension långt under den regionala. Det är därför svårt att få upp ett nödvändigt politiskt engagemang för frågorna. Detta är i sin tur förstås knutet till den regionala tillväxtkraften och dess dynamik. Ju starkare regional tillväxt, desto större sannolikhet för att de regionala frågorna också når den lokala politiken.

### Hotet mot det kommunala planmonopolet

En delvis relaterad men ändå särskild och samtidigt tydligt närvarande motkraft i samtliga studerade fall är frågan om den fysiska planeringens ökade betydelse för den regionala nivån och dess relation till det som brukar beskrivas det kommunala planmonopolet. På samma gång som vi kan se att detta inte har varit ett reellt problem i något av de tre fallen så ser vi också tydligt hur det är en underliggande men ständigt närvarande fråga. I Skåne, där arbetet med samordningen mellan den lokala och regionala nivån kan sägas ha kommit längst, så har man också tydligare blivit påmind om frågans känslighet. Vi ser det främst i att vissa frågor har varit svårare än andra att hantera för den regionala nivån, t.ex. frågor om bostadsförsörjningen och externhandeln. I Östergötland och i Dalarna har frågan delvis hanterats genom att samverkan i viss mån har skett på initiativ och med driv från enskilda kommuner snarare än av den regionala nivån som sådan. Här finns förstås också ett större mått av ”kontroll” över den regionala nivån genom att kommunerna ”utgör” regionen på ett annat sätt än i Skåne.

Som vi dock sett i Skåne så har frågan också haft en dubbelriktad kraft. Hotet om att Skåne skulle åläggas en regional planering har fungerat som en drivkraft för att agera proaktivt.

Plan och bygglagen och dess utformning har också haft en betydelse för utvecklingen av samverkan mellan den regionala och lokala nivån. Samtidigt som man utifrån flera perspektiv gärna ser en ökad samverkan mellan den regionala utvecklingsplaneringen och den kommunala planeringen så uppfattar man att en sådan samverkan inte bör underordnas en del av de krav som lagen ställer på den kommunala översiktsplaneringen. Detta har på sätt och vis påverkat hur samverkan har utformats och kanske i viss utsträckning också kring vilka frågor som samverkan har skett.

### *Erfarenheter från en ökad samverkan*

Vi har uppfattat att våra tre fallstudieregioner gjort flera värdefulla erfarenheter såväl från sitt eget arbete som genom att studera och lära från andra och från varandra.

Den kanske tydligaste lärdomen förefaller röra hur man strategiskt lägger upp arbetet för att skapa förtroende. Här är lärdomarna från Skåne tydligast, där framför allt två aspekter har dominerat den skånska strategin:

- Ett omfattande och brett förankringsarbete
- Leverera nytta för den kommunala nivån

Att komma så pass långt i samverkan mellan de kommunala och regionala processerna som man har gjort i Skåne har framför allt möjliggjorts genom att man investerat stort i förankringen på såväl den politiska nivån som tjänstemannanivån. Minst lika betydelsefull har strategin att leverera nytta för kommunerna varit. De strukturbilder som tagits fram har kunnat användas för det kommunala arbetet på ett bra och tydligt sätt. Det har många gånger även varit möjligt för kommunerna att använda de verktyg (kartverktyg, statistik, etc.) som tagits fram för strukturbilderna för att göra egna kommunala analyser.

Erfarenheterna från såväl Östergötland som Dalarna kan på sätt och vis sägas understryka detta. Även här har ambitionerna både kring förankring och nytta varit stora, men resurserna har inte riktigt motsvarat behoven i dessa avseenden, åtminstone inte i det längre tidsperspektivet.

En annan viktig lärdom är hur arbetet på den kommunala nivån är organiserat. I Skåne kan man se hur den mellankommunala samverkan i de s.k. fyra hörnen har varit en viktig drivkraft i arbetet på den regionala nivån. Genom en sådan strategi kan också inomregionala motsättningar överbryggas. Det kan vara lättare för de mindre perifera kommunerna att acceptera att en av de större kommunerna utgör ”tillväxtmotor”, givet att de vet att den finns i närheten och att det finns ett delregionalt samarbete mellan den egna kommunen och ”tillväxtmotorn”. I Östergötland och i Dalarna har sådana förutsättningar inte funnits. Här har istället mycket av den befintliga drivkraften hämtat sin näring ur en ökad samverkan mellan två kommuner som konkurrerat om att utgöra respektive läns ”tillväxtmotor”. På samma gång som samverkan stärker regionernas ”tillväxtmotor” riskerar ju detta också att fördjupa en reell och upplevd klyfta mellan regionernas centra och periferier. I Östergötland har man försökt att överbrygga en sådan klyfta genom den regionala planerings-samverkan, men kanske inte fullt ut lyckats i detta avseende. I Dalarna har, såvitt Kontigo, bedömer det, den kommunala samverkan mellan framför allt Falun och Borlänge fortsatt fördjupas men detta har inte heller här motsvarats av en långsiktig regional strategi.

Slutligen kan man konstatera att arbetet just nu står inför ett – eller snarare flera - vägskäl. Såväl Skåne som Östergötland står inför utmaningen att fördjupa arbetet i samband med nya regionala utvecklingsstrategier. Den stora utmaningen i det sammanhanget är då att klara övergången från ett strategiskt till ett mer praktiskt orienterat arbete. I Dalarna upplever vi att processen något har avstannat och behöver någon form av ny livsinjektion för att gjuta nytt liv i arbetet.

### *Sammanfattande reflektioner*

Det har under de senaste åren funnits ett tydligt ökat intresse för en tydligare och närmare koppling dels mellan den fysiska planeringen och det strategiska utvecklings- och tillväxtarbetet, dels mellan den regionala och den lokala nivån. Samtidigt finns fortfarande en tydlig uppdelning mellan vad man kan kalla två olika systemblock: dels mellan den lokala och den regionala nivån, dels mellan fysisk planering och ekonomisk strategisk utvecklingsplanering. Vi söker illustrera detta i figuren nedan.

Dessa system har sen en längre tid tillbaka haft sina respektive tyngdpunkter. En sådan tyngdpunkt har funnits i den regionala nivåns starka bas i den ekonomiska, strategiska, utvecklingsplaneringen och en annan sådan tyngdpunkt har funnits i den lokala nivåns bas i den fysiska planeringen.

Denna rapport har handlat om att analysera möjligheterna till att utjämna dessa styrkebaser och öka samverkan mellan systemen och nivåerna. Eller om att förskjuta tyngdpunkterna och skapa ett mer balanserat territoriellt utvecklingssystem, såsom illustreras av de vita pilarna i figuren nedan. Det vi sett i dessa fallstudier har handlat om villkoren för att åstadkomma sådana tyngdpunktsförskjutningar och vilka drivkrafter och motkrafter som är nödvändiga att ha på plats för att balansera systemen.

I figuren har vi sammanfattat några av de viktigaste driv- och motkrafter som behöver stödjas eller överkommas för att nå en sådan balansering systemen emellan.

*För det första* menar vi att det krävs en tyngdpunktsförskjutning från ett ekonomiskt utvecklingsperspektiv till ett starkare betonande av ett fysiskt planperspektiv också på den regionala nivån. Den viktigaste faktorn för att åstadkomma detta, menar vi, torde vara att tillväxtlogiken i sig kräver en ökande fokusering på rumsliga frågor – t.ex. genom att fokus i ökande grad förskjuts på markanvändningsfrågor eller genom att det finns en potential att snabbare få del av nationella infrastrukturinvesteringar genom en sådan förskjutning.

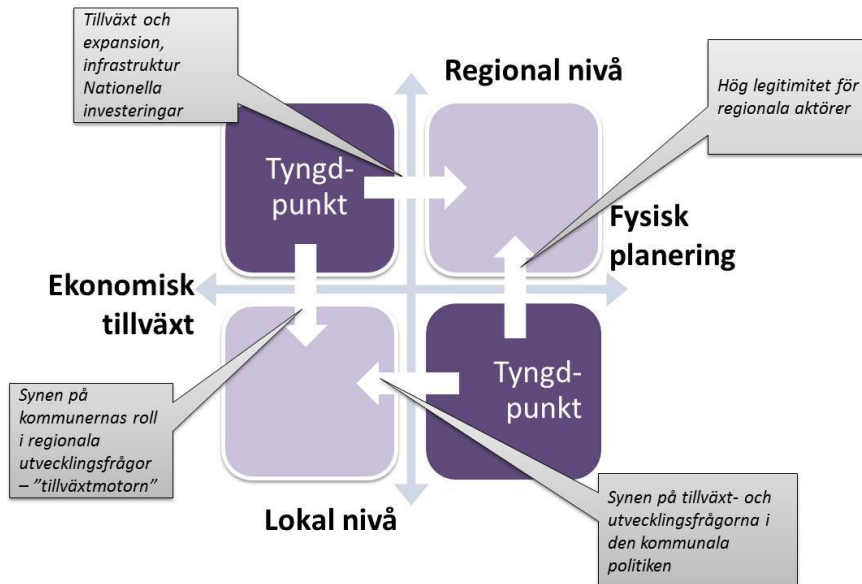
För det *andra* menar vi att det krävs en tyngdpunktsförskjutning från ett regionalt ekonomiskt utvecklingsperspektiv till ett lokalt. I många kommuner finns sedan länge ett betydande fokus på lokal ekonomisk utveckling, men genom det senaste decenniets nya uppdrag för den regionala nivån har detta perspektiv kommit i bakgrunden. Förutsättningarna för att tydliggöra samspelet mellan lokal och regional tillväxt och förskjuta tyngdpunkten från den regionala till den lokala nivån har handlat om att öka medvetenheten om kommunernas roll i den regionala utvecklingen. Tydligast har detta manifesterats i strävan efter att stärka kommunernas roll som regionala tillväxtmotorer – antingen i egen kraft eller genom samverkan kommuner emellan.

För det *tredje* har det handlat om att förskjuta tyngdpunkten inom den lokala nivån, från ett fysiskt planeringsfokus till ett ekonomiskt tillväxtfokus. Här är det svårare att se vilka drivkrafter och motkrafter som finns med utgångspunkt i denna studie. Men vi noterar att det sannolikt handlar om en generell förflyttning i synen på den kommunala politikens uppgift – från att vara en välfärdsproducent till att vara en komplett samhällsaktör på den lokala territoriella nivån.

*Slutligen* handlar det om att förflytta tyngdpunkten när det gäller de fysiska planeringsfrågorna från att vara en angelägenhet enbart för den lokala nivån till att också vara en fråga för den regionala nivån. Ska en sådan förskjutning vara möjlig så pekar resultaten från denna studie på att legitimiteten för de regionala aktörerna är avgörande för att den lokala nivån skall välja ”att släppa ifrån sig” sitt momentum inom detta fält.

Figur 5 Tyngdpunktsförskjutningar i en plan- och tillväxtmatris

Nyckelfaktorer för tyngdpunktsförskjutningar i en plan- och tillväxtmatris för lokal och regional nivå



Källa: Kontigo AB

## 5 Kommunala initiativ för ett närmande av fysisk planering och lokalt tillväxtarbete

I de svenska kommunerna finns ett antal exempel på initiativ för att stärka kopplingarna mellan den fysiska planeringen och kommunens övriga utvecklings- och tillväxtarbete. I detta kapitel görs tre nedslag i kommuner som på olika sätt bedömts som intressanta att titta närmare på. Förhoppningen är att det i samtliga tre fall ska finnas ett inslag av lärande som kan vara värt att sprida. Kanske kan det tjäna som inspiration för andra kommuner att ta del av. En röd tråd som går genom alla fallbeskrivningar är att dessa kommuner har haft ambitioner att använda fysisk planering som ett instrument för kommunens utveckling.

De kommunala exemplen är valda efter ambitionen att de ska ha något olika profil och därigenom kunna komplettera varandra. Det har även varit en ambition att hitta kommuner med en geografisk spridning i landet. För samtliga kommunbeskrivningar har kommunerna själva skrivit texten utifrån en färdig frågestruktur som utarbetats av Tillväxtanalys. I samtliga fall har texten sedan utvecklats i dialog med Tillväxtanalys.

De beskrivna fallen har olika profil:

- Fallet Norra Bohuslän beskriver ett arbete där fem kommuner identifierat ett behov av en bättre överblick och samsyn över kommungränserna.
- I Örnsköldsvik såg kommunen behov av att integrera den fysiska planeringen med kommunens övriga utvecklings- och tillväxtarbete.
- Kiruna är måhända unikt i sammanhanget då de är i begrepp att flytta stora delar av staden. Här kan Kiruna använda fysisk planering som ett skarpt verktyg i ett bredare utvecklingsperspektiv, inte minst för att skapa en attraktiv ort.

Nedan följer en översiktlig beskrivning av de tre kommunexemplen. Kapitlet avslutas med en sammanfattning av iakttagelser som Tillväxtanalys gjort utifrån de beskrivna exemplen.

### 5.1 Planeringsexempel 1: Norra Bohuslän, Västra Götalands län<sup>114</sup>

#### Platsen

Den funktionella regionen norra Bohuslän består av kommunerna Strömstad, Tanum, Sotenäs, Lysekil och Munkedal. Fyra av kommunerna är kustkommuner, medan Munkedal till sin karaktär är mer av en ”inlandskommun”. Europaväg 6 passerar genom tre av kommunerna<sup>115</sup> och förbinder regionen med Oslo och Göteborg. Strömstad längst i norr har endast 13 mil till Oslo medan Munkedal i söder ligger 11 mil norr om Göteborg. Även Bohusbanan som passerar området är en viktig länk, om än i dåligt skick. Kommunerna ingår även i Fyrbodals kommunalförbund<sup>116</sup> där t.ex. frågor kring infrastruktur hanteras.

<sup>114</sup> Där inget annat nämns baseras beskrivningen huvudsakligen på uppgifter från Elsie Hellström (Tillväxt norra Bohuslän). Kompletterande uppgifter har även inhämtats från: Ingela Isaksson (Länsstyrelsen Västra Götaland) samt Anders Carlberg (Västra Götalandsregionen).

<sup>115</sup> Inte Sotenäs och Lysekil

<sup>116</sup> En samarbetsorganisation för 14 kommuner i Västra Götalands län som arbetar med hantering av mellankommunala frågor. Se [hemsida](#) (2012-11-22).

Området har totalt ca 58 000 invånare (2011). Under perioden 1991-2011 har befolkningen i området totalt sett minskat med i det närmaste 1 500 personer, dock med stora skillnader mellan kommunerna. Sotenäs, Munkedal och Lysekil har under perioden minskat med ca 900 personer i respektive kommun medan Tanum och Strömstad ökat sin befolkning. Tanums kommun ökade med ca 100 personer och Strömstad med drygt 1 100 personer.

De fyra kustkommunerna skiljer sig åt i sin näringsstruktur, men gemensamt är besöksnäringens betydelse. Dock är den fortfarande mycket säsongsbetonad. Även om fisket numera inte sysselsätter så många bedöms det fortfarande vara viktigt för områdets profil. För den femte kommunen, *Munkedal*, är besöksnäringen av mindre betydelse, här är det pappersbruket Arctic Paper Munkedal och profilklädesföretaget New Wave Mode AB som är de mest dominerande näringslivsaktörerna. Förutom besöksnäringen har de fyra kustkommunerna något olika profiler på sitt näringsliv. I *Lysekil* är tillverkningsindustri och Preemraff Lysekil den största arbetsgivaren. *Sotenäs* karakteriseras mest av fiskberedningsindustrin (Abba, Leröy m.fl.) och mekanisk industri där Llentabhallen är störst. Forskning med marin anknytning och satsning på förnyelsebar energi är också betydelsefulla inslag. *Tanum* har många småföretag, men även en ökande handel. *Strömstad* utmärks mest av den mycket omfattande gränshandeln, vilken naturligtvis kan ses som en del av besöksnäringen.

## **Bakgrund och problembeskrivning**

### Arbetsmarknad

Det bedöms svårt att få människor med lång yrkeserfarenhet att flytta till norra Bohuslän. Många gånger är det nyutexaminerade som arbetsgivare lyckas rekrytera. Arbetskraftsbrist för olika yrkesgrupper försämrar näringslivets förutsättningar för fortsatt tillväxt.

Inom ramen för projektet integrerad kustzonsplanering och landsbygdsutveckling genomfördes under 2008 en omvärldsanalys i norra Bohuslän<sup>117</sup>. I analysen framkom bl.a. att arbetslösheten i norra Bohuslän kommuner var låg. Det bedömdes vara relativt lätt att hitta jobb utan krav på formell utbildning inom yrken som t.ex. handel, besöksnäring och turism. Utbildningsnivån ansågs generellt som låg, vilket speglade strukturen på kommunernas arbetsmarknad. Den lokala arbetsmarknaden för högskoleutbildade var, och är, inte särskilt stor.

### Besöksnäring och delårsboende

Norra Bohuslän lever till stor del på besöksnäring och fritidskonsumtion. Delårsboendet ökar även i de kommuner där helårsboende minskar. Det bedöms svårt att åstadkomma nya bostäder för helårsboende. Det ses även som ett problem att nästan all samhällsplanering på nationell och regional nivå samt nuvarande skatteutjämningsystem utgår från helårsboende utan att inkludera delårsboendet.

Fritidshusbyggandet nådde en kulmen under 70-talet. Idag är efterfrågan inom turism- och fritidssektorn mer differentierad. Det är inte längre bara fritidshus som efterfrågas. De tydligaste dragen i besökarnas förändrade semestervanor är en aktivare fritid, fler äldre besökare har mer fritid och god ekonomi samt att barnen styr familjers semesterval. Mer

<sup>117</sup> Tillväxt Bohuslän, (2008), *Omvärldsanalys för norra Bohuslän - vilka trender i omvärlden påverkar norra Bohuslän attraktivitet*.

individanpassade paketresor efterfrågas och allt fler besökare efterfrågar även mer arrangemang och aktiviteter med tydlig miljöprofil.

#### Konkurrerande intressen

Utvecklingstakten i norra Bohuslän är hög främst inom besöksnäringen och det som kan kallas det ”förändrade boendet”. Med det senare avses att människor inte längre är lika permanenta i sitt boende utan lever på ett annat sätt med flera boendeanternativ kopplade till både boende och fritid. Denna utveckling innebär för norra Bohuslän ett högt förändrings- och exploateringsstryck som skapar stora anspråk på både mark och vattenresurser.

I den gränsszon som uppstår i mötet mellan hav och land längs kuststräckan i norra Bohuslän är många konkurrerande intressen koncentrerade och konflikterna mellan olika intressen är komplexa och tydliga. Det förändrade boendet, maritima näringar, energiproduktion (t.ex. vindkraft och vågkraft<sup>118</sup>) och besöksnäringen är kustzonens och kustkommunernas nya utvecklingsmotorer, vilket innebär både möjligheter och problem.

#### Inomkommunala olikheter

Kusten är attraktiv för boende, men det är delårsboendet som ökar mer än helårsboendet, vilket givetvis påverkar skattekraften i kommunerna. Till detta ska läggas den stora skillnad som finns mellan kust och inland. Det starka ”trycket” vid kusten ersätts redan några kilometer öster om kustlinjen av ett ”otryck”. D.v.s. en betydligt svagare efterfrågesituation som liknar många landsbygdskommuner i inlandet.

Strömstads kommun särskiljer sig med en förhållandevis stark befolkningsökning, i övriga kommuner minskar antalet invånare eller står stilla – trots det höga exploateringsstryck som finns längs kusten. En särskild aspekt är den skillnad mellan utvecklingen av bostadsbestånd och invånarantal som kan iaktas. Under perioden 1975-2005 har antalet bostäder ökat med 32 procent (fritidshus exkluderade) medan befolkningen endast ökat med 6 procent. En förklaring till detta är att många bostäder i praktiken används som fritidsbostäder, trots att bygglov sökts och beviljats för helårsbostäder.

#### Kommunala resurser

I den omvärldsanalys som tidigare refererades kommenterades även kommunernas resurser. Kommunernas uppfattning var att de inte har tillräckliga resurser för att driva samhällsutvecklingen som de önskar. Resurser och styrmedel saknades för att fullt ut kunna fullgöra de åtaganden som det tilltagande trycket från delårsboende och besökare ger upphov till och tillhandahålla den service som efterfrågas. De privata aktörerna bedömdes jämförelsevis som mer resursstarka, vilket gör att de har bättre möjligheter att driva sina egna frågor i önskad riktning. Kommunernas roll blev alltså mer defensiv än vad de önskade.

#### Slutsats

Sammanfattningsvis fanns flera bakgrundsfaktorer som ledde fram till ett behov av samarbete mellan kommunerna kring fysisk planering och tillväxt/utvecklingsfrågor. Situationen var och är komplex för små kommuner med begränsade resurser, både i volym och kvalitet, t.ex. tillgången på välutbildade mark- och exploateringsingenjörer. Dels behövs ekonomiska förstärkningar och mer kompetens, dels en planering som skapar balans mellan tillväxt/utveckling och bevarande. Vidare behövdes en tydligare koppling mellan strategier

<sup>118</sup> Ett exempel på vågkraftssatsning är Seabased Industry utanför Smögen norr om Lysekil. Här har nyligen påbörjats uppbyggnaden av vad som planeras bli världens största vågkraftspark. Se [hemsida](#) (2012-11-22).

och planering på lokal och regional nivå. Det fanns (och finns) behov av en bättre överblick över kommungränserna. Kommunerna menar att de blir starkare tillsammans, men är även tydliga med att man fattar det slutgiltiga beslutet i respektive kommun. Förankringen i kommunen är en viktig aspekt.

### Målsättningar

Det överliggande målet för kommunernas arbete är att öka befolkningsunderlaget och därmed kommunernas skattekraft. För att, uthålligt, uppnå detta har tre, mer operativa, mål med kommunernas gemensamma arbete formulerats:

Det *första* är att skapa en balans mellan det exploateringsstryck som råder på kusten och det ”otryck” som råder i inlandet. Det *andra* målet är att utveckla samarbetet mellan de regionala/lokala tillväxtprogrammets syfte och mål och den fysiska planeringen. Det *tredje* målet är att utveckla besöksnäringen utan att erodera de förutsättningar den vilar på; natur, miljö och tillgänglighet till kustlinjen. Ett betydelsefullt medel för att nå dessa tre mål är samarbete över kommungränserna och att skapa gemensamma planer och strategier för att kunna styra utveckling och användning av mark och vatten i kustzonen på ett hållbart sätt.

Mer detaljerade mål finns formulerade dels för det kommunövergripande arbetet, dels när det gäller att koppla samman fysisk planering och tillväxtfrågor.<sup>119</sup>

### Åtgärder och resurser

#### Projekt

Området har genomfört flera projekt och åtgärder med relevans för frågan. Några av de mest betydelsefulla berörs här. Redan år 2004 arbetade fyra av de fem kommunerna<sup>120</sup> fram ett gemensamt *tillväxtprogram*. År 2006 fattade respektive kommun, i sina kommunfullmäktige, beslut om en *besöksnäringstrategi*.<sup>121</sup> Strategin hade en stark koppling till det befintliga tillväxtprogrammets syfte, mål och aktiviteter. Strategin är ett politiskt dokument som behandlar vad som är kommunens roll i utvecklingen av besöksnäringen. Dokumentet behandlar många verksamheter, men tydligast var att kommunernas ”vassaste” verktyg var den fysiska planeringen. Denna fråga ville man därför gå vidare med. Kontakt togs även med Länsstyrelsens samhällsbyggnadsenhet – en viktig regional aktör när det gäller fysisk planering. Samarbete med Västra Götalandsregionens enhet för regional tillväxt fanns redan. Arbetet som skulle leda fram till ICZM & LBU (se nedan) kunde starta.

En första konferens i ämnet genomfördes 2006 med de fem kommunernas politiker och tjänstemän samt regionala företrädare. Där diskuterades vilken utveckling politikerna ville – och inte ville – ha längs kusten och i kommunerna, samt vilket stöd de behöver för att ”styra” utvecklingen enligt sina politiska intentioner och gällande regelverk. Efter denna konferens fick Tillväxtsekretariatet<sup>122</sup> i uppdrag att tillsammans med samhällsbyggnads-

<sup>119</sup> Se t.ex. Sotenäs *översiktsplan* (2012-11-22)

<sup>120</sup> Strömstad, Tanum, Sotenäs och Munkedal. Lysekils kommun anslöt sig 2005.

<sup>121</sup> ”Strategisk plan för utveckling av besöksnäringen i norra Bohuslän”.

<sup>122</sup> ”Tillväxt norra Bohuslän”/Tillväxtsekretariatet är ett operativt och lokalt komplement till tillväxtarbetet inom Fyrbodals kommunalförbund och Västra Götalandsregionen och fungerar som en sambandscentral mellan kommunal/lokal nivå och delregional nivå (samt i specifika fall nationell nivå). Här arbetar en tjänsteman kontinuerligt (projektfinansierad), i övrigt varierar antalet anställda utifrån vilka projekt som bedrivs. Arbetet leds av en politisk styrgrupp som består av kommunstyrelsens ordförande i alla fem kommunerna samt

direktören på Länsstyrelsen söka medel för att starta arbetet med ”Kustzonsplanering och Landsbygdsutveckling i norra Bohuslän” (ICZM & LBU).

Projekt ICZM & LBU pågick 2007-2009. En viktig åtgärd var att arbeta fram en strukturbild för de fem kommunerna i norra Bohuslän. En sådan strukturbild kan ses som ett ”papaply” över kommunens översiktliga planering som är kopplat till bl.a. den starka tillväxten inom besöksnäringen och det förändrade boendet. Utifrån en gemensam kunskapsbas var det sen möjligt att stärka analysen och kunskapsutbyggnaden. Detta skapade och skapar förutsättningar för att arbeta fram gemensamma strategier och överblickar, för att skapa en samsyn mellan olika aktörer om hur man vill att norra Bohuslän långsiktigt ska utvecklas utifrån de olika förutsättningar som finns. Detta arbete resulterade i en gemensam strukturplan/överenskommelse<sup>123</sup> avseende användning av mark och vatten kopplat till kustzonsplanering och landsbygdsutveckling i norra Bohuslän.

Överenskommelsen antogs av respektive kommuns fullmäktige under hösten 2009 och gäller som styrdokument från första januari 2010. Överenskommelsens riktlinjer för arbetet med fysisk planering och lokal utveckling ska inarbetas i respektive kommuns översiktsplan i takt med att de revideras. Fram till dess sådana revideringar sker ska riktlinjerna användas som bilaga till kommunernas befintliga översiktsplaner.

Den första januari 2010 övergick resultaten och erfarenheterna från projekt ICZM & LBU till ett nytt projekt, ”Hållbar kustutveckling i praktiken” (SUSCOD).<sup>124</sup> Det är ett InterReg Nordsjöprojekt med beviljad delfinansiering från Europeiska regionalfonden. I projektet utvecklas metoder för samverkan mellan de fem kommunerna och med regionala och statliga myndigheter så att regional utveckling och tillväxt, översiktlig planering och miljöpolitik kopplas ihop.

Kommunerna, exklusive Munkedal, påbörjade under hösten 2012 även ett gemensamt arbete avseende havsplanering<sup>125</sup>, en s.k. ”blå” översiktsplan (blå ÖP)<sup>126</sup>, ett arbete som kommer att intensifieras under 2013. Denna gemensamma ”blå ÖP” ska ses som ett tematiskt tillägg eller komplement till gällande kommunala översiktsplaner.

Nedan redogörs lite närmare för aktiviteter kopplade till den strukturplan/överenskommelse som nämndes tidigare.

#### Aktiviteter

När kommunerna i norra Bohuslän startade arbetet konstaterades att den gemensamma kunskapen över kommungränserna var begränsad samt att traditioner att diskutera gemensamma, långsiktiga, frågor i stor utsträckning saknades. Det fanns vissa kommunövergripande tjänstemannagrupper, men ofta var det vardagsproblematik som dominerade diskussionerna och inte omvärldsfrågor och deras påverkan på kommunernas tillväxt och

---

representanter för oppositionen i respektive kommun. Adjungerade är de fem kommuncheferna, representanter från Västra Götalands län, Tillväxt Bohuslän samt Västsvenska Turistrådet. Se [hemsida](#) (2012-11-22)

<sup>123</sup> Tillväxt norra Bohuslän, (2009), ”Samverkan ger kraft”.

<sup>124</sup> Det engelska namnet är ”Sustainable coastal development in practice” (SUSCOD). Projektet löper mellan 2010-2013 och är ett samarbetsprojekt mellan Sverige, Skottland, England, Belgien, Holland och Danmark. Leadpartner är provinsen North Holland. Se [hemsida](#) (2012-11-22).

<sup>125</sup> Se information på Havs- och vattenmyndighetens [hemsida](#) (2012-11-22)

<sup>126</sup> Ett av målen med den blå ÖP:n för norra Bohuslän är att konkretisera betydelsen av, och förhållningssättet till, de utpekade bevarandeskydd som omfattar norra Bohusläns kust- och havsområden. Ett annat mål är att med en helhetssyn för hela området redovisa riktlinjer för utveckling av friluftsliv, kustnära bebyggelse, vattenbruk, båtliv m.m.

utveckling. Det blev också tydligt att näringslivsfunktionerna och planerarna verkade i olika ”kulturer” samt hur detta försvårade en långsiktig hållbar utveckling.

Sannolikt fanns en relativt utbredd förväntan att projektet på relativt kort sikt skulle resultera i en ”karta” med olika utvecklingsområden. Projektledningen konstaterade dock ganska tidigt att det behövdes en gemensam plattform att stå på om arbetet skulle lyckas på lång sikt i ett nätverk med fem kommuner. Konsekvensen blev ett värdegrundsarbete och framtagande av en strukturplan/överenskommelse.

Den process som följde innebar att politikerna under år 2007 diskuterade värden, långsiktiga mål, strukturer och vilka gemensamma arbetssätt som skulle vara grunden i det kommunala arbetet. Parallellt med den politiska processen arbetade tjänstemännen fram kunskapsunderlag inom ett antal arbetsgrupper<sup>127</sup>.

Politikerna enades att formulera en strukturplan/överenskommelse som kan betraktas som en kommunövergripande översiktsplan. Efter ett stort ”kommunikations- och kunskapsarbete” fanns slutligen ett färdigt, gemensamt, dokument. I dokumentet diskuteras prioritering mellan viktiga värden och intressen. Följande strukturer lyftes fram: öppet hav, skärgård, kustnära område, inland, infrastruktur samt närcentra/regioncentra.

Strukturplanen/överenskommelsen fastställdes, som tidigare nämnts, i respektive fullmäktige under 2009.

### **Aktörer och resurser**

Det är svårt att peka ut någon konkret initiativtagare eftersom arbetet kan ses som en process med flera olika steg (projekt och dokument). Tillväxtprogrammet kan ses som en tidig och betydelsefull del i denna utveckling. Programmet togs fram på uppdrag av Västra Götalandsregionen i samband med regionbildningen. Detta innebar bl.a. att staten ”delegerade ut” ansvaret för regionalpolitiken.

Norra Bohuslän var då en av totalt åtta tillväxtregioner inom Västra Götalandsregionen. Nästa, mycket betydelsefulla, etapp blev framtagandet av ”Besöksnäingsstrategin”. Strategins tillkomst kan kopplas till ett politiskt initiativ av dåvarande ordförande för Tillväxt norra Bohuslän.

Länsstyrelsen har också spelat en betydelsefull roll i sammanhanget. År 2007 gjorde Länsstyrelsen en översyn av de fem kommunernas översiktsplaner, med syftet att bidra ”på vägen” mot en gemensam strukturbild för norra Bohuslän<sup>128</sup>. En kommentar var att synen på turismen som näring är begränsad i översiktsplanerna, trots att den kanske är norra Bohusläns viktigaste näringsgren. Länsstyrelsen menade att det är viktigt att stärka den kopplingen såväl i arbetssätt och i behandling i översiktsplanerna. Ett resultat av arbetet med besöksstrategin blev också ett behov att synliggöra besöksnäring i den fysiska planeringen.

I det efterföljande arbetet med projekt IZCM & LBU samt med strukturplanen/överenskommelsen var viktiga aktörer den ansvarige tjänstemannen vid Tillväxt norra Bohuslän, Länsstyrelsens samhällsbyggnadsdirektör samt handläggaren för maritima utvecklingsfrågor på Västra Götalandsregionen. Det fanns även ett starkt stöd från den politiska styrgruppen för Tillväxt norra Bohuslän. En utlösande faktor för den gruppen var uppfattningen om det stora behovet av en bättre överblick över kommungränserna. De

<sup>127</sup> Arbetsgruppernas tema: Nuläge/statistik; båtliv; vindkraft; VA/övergödning och utsläpp av närsalter; vårt kulturarv; verksamhetsområden/näringsliv; boende; besöksboende; GIS samt hållbar utveckling.

<sup>128</sup> Länsstyrelsen Västra Götaland, (2007), ”En önskad långsiktig utveckling i norra Bohuslän: Reflektioner och frågeställningar”.

efterlyste en tydligare koppling mellan lokala och regionala strategier, inklusive den kommunala översiktsplaneringen och den framväxande regionala utvecklingsplaneringen. En annan utlösande faktor var att både tjänstemän och politiker såg ”det förändrade boendet” och vilka positiva och negativa effekter som utveckling av besöksnäringen kunde få på områdets unika värden. Politikerna i styrgruppen var även tydliga med resursbehovet: ”Vi kan inte belasta våra tjänstemän med ytterligare arbetskrav utöver alla planer som ligger i ’pipeline’ om vi inte får extra resurser till detta utvecklingsarbete.”

Boverkets rapport ”Vad händer med kusten” var också viktig i uppstarten av arbetet<sup>129</sup>. Myndigheten var dessutom en betydelsefull part i projektet tillsammans med Nutek som bidrog med ekonomiskt stöd (500 tkr), bl.a. till omvärldsanalysen.<sup>130</sup> Uppfattningen är dock att Nutek vid den tidpunkten, 2007, hade svårt att inse vikten av helhetssynen i arbetet.

Det har funnits flera finansiärer till de projekt och arbete som utförs. Ett exempel är projekt IZCM & LBU vars treåriga budget på totalt drygt 12,5 miljoner kronor finansierades av fem parter: De fem kommunerna satsade 750 tkr + egen tid till ett beräknat värde av 3 254 tkr; Naturvårdsverket och Västra Götalandsregionen 3 000 tkr vardera; Länsstyrelsen och Boverket med egen tid motsvarande 2 400 tkr samt Västsvenska Turistrådet med egen tid till ett bedömt värde av 50 tkr.

En annan betydelsefull resurs att uppmärksamma är de tjänster inom fysisk planering som de fem kommunerna förfogar över. *Lysekils kommun* har totalt 5,5 personer anställda (varav plan-, bygg- och måtenhetschefen lägger ca 50 procent på plan- och bygg och 50 procent på mätning); *Munkedals kommun*: 1 person; *Sotenäs kommun*: 4,8 personer (plan- och byggchefen jobbar 80 procent varav 50 procent nu ska gå till Kust- och havsplaneringsprojektet i norra Bohuslän, 10-12 h/v går till mentorskap på plan- och byggavdelningen i Sotenäs kommun); *Strömstads kommun*: 6 personer (2 ÖP, 4 detaljplan) samt *Tanums kommun*: 5 personer (2 ÖP, 3 detaljplan). Noterbart är skillnaden mellan de fyra kustkommunerna och Munkedal som mera har karaktären av en inlandskommun.

## Utfall

Arbetet har på olika sätt påverkat kommunerna i deras verksamhet. Tre kommuner har bildat en gemensam miljönämnd<sup>131</sup>. Alla kustkommunerna i norra Bohuslän har förstärkt sina plankontor under de senare åren för att möta utvecklingen på ett kvalitativt och positivt sätt. Gemensamma kunskapsdagar anordnas, t.ex. kring boendeplanering, besöksboende/camping och bygglovshantering. Styrgruppen för norra Bohuslän träffas numera kontinuerligt sex till sju gånger per år för att diskutera frågor avseende:

### Kust- och havsplanering

- Näringslivsfrågor och då speciellt besöksnäring
- Gemensamt arbete kring operativ natur och miljöarbete

<sup>129</sup> Boverket, (2006), ”Vad händer med kusten? Erfarenheter från kommunal och regional planering samt EU-projekt i Sveriges kustområden”. Se [dokument](#) (2012-11-22)

<sup>130</sup> Norra Bohuslän beviljades en speciell pott pengar (500 000 kronor) för att analysera förutsättningar för tillväxt. Nutek poängterade dock att de bara kunde finansiera delar som låg inom deras ansvarsområde och att de inte kunde vara medfinansiär i det övergripande arbetet inom projekt ICZM & LBU.

<sup>131</sup> Munkedal, Sotenäs och Lysekil

Fortfarande fattar respektive kommun sina enskilda beslut, men idag finns ett etablerat samarbete mellan tjänstemän på planavdelningarna, miljö etc. Det medför att underlag till de politiska besluten ofta är diskuterade ur ett ”norra Bohuslän perspektiv” innan det går till beslut i respektive kommun. När kommunerna får remisser från statliga organ avseende plan och miljöfrågor t.ex. Havsplaneringsutredningen, avger man ett gemensamt svar.

Gott och konstruktivt samarbete är en ”färskvara” och till stor del individberoende. Men vid en direkt fråga till kommunala tjänstemän menar de att samarbetet idag är mycket större än innan år 2007. De hjälper varandra och är ”bra på olika saker”. Kommunerna har i dag ”utvecklingsavdelningar” där både näringslivsutvecklaren och ÖP- ansvarig/mark- och exploateringsingenjör ingår. Det bedöms dock fortfarande finnas mycket mer att göra för att näringslivsutvecklaren och planeraren skall jobba närmare varandra, men det har blivit bättre.

Andra exempel på konkreta utfall:

- Den svaga länken mellan kommunal planering och tillväxtpolitiken har dels synliggjorts, dels i praktiken stärkts. Den kommunala planeringen bedöms nu sammantaget på ett bättre sätt kunna arbeta tillväxtorienterat.
- Genom strukturplanen har det skapats gemensamma förutsättningar och underlag för både kortsiktigt och långsiktigt handlande. T.ex. dialog vid ÖP-arbete och inte bara vid det lagstiftade samrådet.
- Arbetsätt har utvecklats för att hantera mellankommunala och regionala dimensioner i en sektorsövergripande samhällsplanering. Exempel kan vara gemensamma remissyttranden som Havsplaneringsutredningen eller strandskydd. Numera ses ett värde i att belysa frågorna i större sammanhang och ge gemensamma yttranden.
- I dag sker kontakt mellan t.ex. planerarna spontant när det gäller remissyttranden etc.
- Arbetet med en gemensam ”Blå ÖP” har inletts, med fokus på tillväxt och bevarande. Tidigare har det saknats en översiktsplan för vattenområdet längs kusten och i skärgården. I dag betraktas det mer och mer som en nödvändighet med en fysisk planering även av kustvattnet för att utveckla havsbruk, exempelvis mus-selodling. Arbetet kommer delvis utgå från ”Havsplaneringsutredningens” områdesindelning. Den stämmer väl överens med indelningen i strukturplanen med en mörk blå del – öppet hav – och en ljusblå del – skärgård. Där finns idag en gemensam värdegrund och en gemensam överenskommelse att basera arbetet på.

### **Processlärande och erfarenheter**

Utvecklingsarbete i små ”turistkommuner” är till stor del beroende av ekonomiskt stöd i form av projektmedel eller motsvarande då trycket på planavdelningarna är oerhört starkt, på grund av deras attraktivitet för byggande av besöksboende och delårsboende. I detta arbete var trycket på planerarna från kontinuerliga ärenden och planarbete för stort för att de skulle kunna delta i utvecklingsarbetet utan att känna sig väldigt pressade, trots att varje kommun fick en extra halvtidstjänst för detta arbete.

Bedömningen från området är att små turistkommuner med starkt exploateringsstryck har för få resurser för att kunna styra utvecklingsarbetet på ett ”bra” sätt: *”Våra fyra kustkommuner har var och en lika många detaljplaner och ärenden i sin ”pipeline” som en kommun på 100 000 invånare trots att de bara har 20-25 procent av handläggarresurserna”.*

Detaljplanearbetet domineras av att tillgodose önskemål från ett stort antal exploatörer om att snabbt få fram detaljplaner. Detta innebär i sin tur att fokus sätts på respektive detaljplan var för sig och att de enskilda planerna kanske inte i tillräcklig grad sätts in i sitt övergripande långsiktiga sammanhang i kommunen eller i Norra Bohuslän (en hållbar tillväxtpolitik).

Tid och tålamod är två viktiga faktorer, samt att definiera vad som är *resultat* i en sådan process. Problemet med den interna informationsspridningen i kommunerna både bland tjänstemän och bland politiker har varit stort. Det uttrycks som att det varit ett "gigantiskt" kommunikationsprojekt. Samhällsplanering handlar ofta om att hantera "dialogen" på ett konstruktivt och inkluderande sätt. Det är viktigt att politikerna driver en process som denna och att både majoritet och opposition deltar. Detta ökar förutsättningarna för att arbetet ska "överleva" nästa val.

Det är svårt att involvera de kommunala näringslivsfunktionerna på ett konstruktivt sätt, då deras uppdrag i små kommuner ofta är mer "action inriktade" än långsiktiga. Deras vardag handlar ofta om att snabbt försöka att tillgodose företags behov av mark- och/eller lokaler vilket inte alltid stämmer överens med handläggningstider t.ex. avseende bygglov.

Det har visat sig att näringslivsutvecklaren och planeraren inte har samma uppfattning om vad ett bra resultat är. Ett bra resultat för näringslivsutvecklaren är bl.a. att tillgodose de behov som en företagare har för att etablera sitt företag i kommunen eller utveckla sitt befintliga. Detta är inte alltid förenligt med planerarens uppdrag, att se till att resultatet från en miljökonsekvensbeskrivning eller strandskyddsbestämmelser följs. Det senare kan innebära att etableringen uteblir.

Oavsett olika bedömningar av orsaken till slutresultatet, är det viktiga förståelsen för varandras uppdrag och roller. Näringslivsutvecklaren och planeraren behöver mer kunskap om varandras uppdrag och roller för att få respekt för varandras arbete. Den iakttagelsen har resulterat i dialoger och kunskapsdagar, och förståelsen uppges nu vara större än tidigare. Omsättningen av personal är dessutom hög inom båda funktioner, vilket gör att det krävs ständig dialog för att säkra samverkan och samsyn. Möjligen ligger det i rollerna att det aldrig blir total förståelse.

En annan erfarenhet att ta med sig är behovet att ha arbetat mer med mellancheferna, som ibland känt sig "överkörda". Ett "letter of commitment" skulle ha formulerats som kommunchefer och förvaltningschefer skulle ha fått skriva under och sen ge uppdrag till enskilda tjänstemän att delta.

### **Framtiden**

Munkedals kommun lämnade arbetet vid årsskiftet 20011/2012. Kommunen ansåg att det är för mycket fokus på kust och hav, vilket de inte upplever berör dem lika mycket som landsbygdsproblematiken. Övriga kommuner fortsätter samarbetet och har nu bl.a. startat arbetet med en gemensam Blå ÖP. Dock är Munkedal kvar i projekt SUSCOD, men inte avseende kust och havsplanering/Blå ÖP. De har även förklarat sig vara öppna för vidare samarbete i frågor av gemensam karaktär.

Ambitionen inledningsvis var nog att vid det här laget ha framtagna konkreta "handlingsplaner"/planer med utritade områden för etablering av verksamheter inom besöksnäringen, men kunskapsbristen och kunskapen om varandra var lägre än vad som först bedömdes. Den värdegrund och strukturplan som arbetats fram kan ses som en plattform för det vidare arbetet, konkreta handlingsplaner/översiktsplaner etc. kommer i senare faser.

Arbetet som nu startats med Blå ÖP är ett sådant exempel på konkret ”handlingsplan”. Det planeras även för att försöka få igång ett arbete med ”Besöksnäringens fysiska planering” som skall baseras på det kunskapsunderlag som nu finns. Dock måste hela tiden arbetstakten utgå ifrån planerarna och näringslivsutvecklarnas arbetsbelastning, så det inte bara resulterar i ”dokument/planer” som inte har en lokal förankring. Dessutom måste man hinna med förankringen bland kommuninvånare, företagare etc.

Blå ÖP kräver stora arbetsinsatser både lokalt i varje kommun och mer mellankommunala arbetsinsatser i form av extra resurser. Det finns två extra resurser (25 respektive 40 procent) som leder arbetet och i första hand samarbetar med grupper av kommunala planerare. De kommer även att tillsammans med ansvarig tjänsteman på Tillväxt norra Bohuslän samarbeta med de kommunala näringslivsutvecklarna runt de maritima näringarna och besöksnäringens behov. Deras arbete kommer att bl.a. bygga på Västra Götalandsregionens klusterprojekt kring maritima näringar som leds av den f.d. generaldirektören på Fiskeriverket och en forskare på Göteborgs universitet inom maritima frågor. Tyvärr saknas ekonomiska resurser för att satsa fullt ut, men arbetet har påbörjats i en ”lightversion”.

För övrigt pågår arbete med att skapa en struktur för gemensamt operativt natur och miljöarbete som har en stark koppling till besöksnäringen, miljövård och generellt sett en god tillgänglighet till områdets natur och kulturmiljö.

### **Kontaktpersoner**

Elsie Hellström, Tillväxt norra Bohuslän

[elsie.hellstrom@stromstad.se](mailto:elsie.hellstrom@stromstad.se)

Ingela Isaksson, Länsstyrelsen Västra Götaland

[ingela.isaksson@lansstyrelsen.se](mailto:ingela.isaksson@lansstyrelsen.se)

Anders Carlberg, Västra Götalandsregionen

[anders.carlberg@vgregion.se](mailto:anders.carlberg@vgregion.se)

## **5.2 Planeringsexempel 2: Örnsköldsvik<sup>132</sup>**

### **Platsen**

Örnsköldsviks kommun ligger längs norrlandskusten i norra Ångermanland och är den nordligaste kommunen i Västernorrlands län. Närmaste större orter är Umeå (100 km norr) med drygt 115 000 invånare och Sundsvall (150 km söder) med knappt 100 000 invånare. Området genomkorsas av E4 och den nya kustjärnvägen (Botniabanan). Kommunen har även en egen flygplats. Näringslivet domineras av industri med tunga delar i skogsindustrin och mekanisk industri, men också en betydande andel mindre industriföretag. Umeå Universitet, och till mindre del Mittuniversitetet, är representerade på orten.

<sup>132</sup> Beskrivningen baseras huvudsakligen på uppgifter från Tommy Dickens (f.d. planeringschef). Kompletterande uppgifter har även inhämtats från: Peter Holmqvist (tillväxtchef), Lena Lindström (landsbygdsutvecklare), Anders Lindström (utredare/miljöstrateg) och Thomas Lundgren (planerare) samtliga från kommunledningsförvaltningen, samt Glenn Nordlund (kommunalråd (s)). Samtliga Örnsköldsviks kommun.

Kommunen har ca 55 000 invånare och ytan är ca 6 400 km<sup>2</sup> (dubbla Blekinge län). Centralorten Örnsköldsvik ligger vid kusten och har knappt 30 000 invånare.

Invånarantalet har minskat med drygt 5 000 personer sedan 70-talet. Åldersfördelningen talar för att minskningen kommer att fortsätta. Födelsenettet är närmare minus 100, vilket innebär att det krävs ett inflyttningsnetto på plus 100 för att inte minska befolkningen. Kommunen har några år haft positivt flyttnetto, men mera ofta negativt. Det finns tre viktiga – och svårpåverkbara – faktorer som påverkar befolkningsantalet negativt: Den stora andelen glesbygd (åldrande befolkning), industridominansen (där produktionen ökar, men med färre anställda) samt, i princip, avsaknad av regionala och nationella funktioner och högre utbildning. Dessa funktioner finns representerade i såväl Sundsvall/Härnösand som i Umeå.

Kommunen har i många år fungerat mycket självständigt i många sammanhang, särskilt på arbetsmarknaden. Pendlingen över kommungräns är bland de lägsta i landet, i nivå med Gotland och Kiruna. Förhoppningen är att den nya kustjärnvägen, med förenklade pendlingsmöjligheter, ska bidra till en utökad geografisk marknad för både arbete och studier.

### Bakgrund och problembeskrivning

Kommunen upplevde ett behov av starkare kopplingar mellan kommunens fysiska planering och kommunens näringslivsarbete. Fyra bakomliggande orsaker till det kunde identifieras:

- Näringslivschefen (med stöd av kommundirektören) och planeringschefen hamnade ibland i olika slutsatser om hur planärenden skulle bedömas, framförallt om privata initiativ till planläggning för bostäder utanför samhällena kunde tillåtas. Planeringschefen var ibland mycket tveksam till nya bostadsområden som saknade koppling med befintliga samhällen, medan näringslivschefen generellt var positiv till privata initiativ.
- På näringslivsavdelningen bedrevs ett visionsarbete ("Vision 2008")<sup>133</sup> helt vid sidan om det ordinarie översiktsplanarbetet och med relativt mycket resurser<sup>134</sup>. "Vision 2008" styrdes inte direkt av kommunen utan av en styrelse tillsatt av kommunen. Styrelsen bestod av ledande politiker och privatpersoner, ofta företagare från bygden<sup>135</sup>. Detta ledde till oklarhet i den kommunala organisationen om vilken status olika projekt hade. I visionsarbetet togs flera idéprojekt fram, t.ex. satsningar på nya, attraktiva bostäder i kustområdet, som den ordinarie organisationen (t.ex. plan- och miljökontor, kultur- och fritidskontoret m.fl.) i många fall inte bedömde som lämpliga eller genomförbara av olika skäl. Därtill ifrågasattes i den ordinarie organisationen hur sådana projekt skulle prioriteras.

<sup>133</sup> Mer information om Vision 2008 finns i dokumentet "Utvärdering av vision 2008" som finns tillgängligt hos Örnsköldsviks kommun, dock ej nedladdningsbart.

<sup>134</sup> Ca 10 Mkr/år, 2 heltidsanställda, plus cirka 300 privatpersoner som frivilligt engagerade sig i utvecklingsarbetet.

<sup>135</sup> "Vision 2008" övergick från och med år 2006 till "Världsklass 2015" som kan ses som en arena/ plattform där medborgare, näringsliv, civila samhället, universitetet och andra organisationer jobbar tillsammans med aktiviteter och projekt inom någon av de fem utmaningarna som är utpekade i strategidokumentet "Hållbar tillväxt i Örnsköldsvik 2012-2015". För mer information om "Världsklass 2015", se [hemsida](#) (2012-12-04). För information om strategidokumentet "Hållbar tillväxt i Örnsköldsvik", se [hemsida](#) (2012-12-04).

- Kommunen har sedan 90-talet tillämpat principen att anta den reviderade översiktsplanen vart fjärde år (i princip enligt lagens bestämmelse)<sup>136</sup>. Det är det nya kommunfullmäktige, med installation efter valåret, som antagit den reviderade planen. Med den ordningen är planen processad med samråd under valåret och översiktsplanen kan därmed bli ett tydligt dokument över vad den nya politiska ledningen vill satsa på och utveckla. Den modellen ger också relativt goda förutsättningar att bereda väg för - och föra dialog om - viktiga förändringar som kommunen och/eller näringslivet planerar eller har tankar om.

Den f.d. planeringschefens uppfattning är dock att det har varit svårt att få såväl näringsliv som politiker och många tjänstemän att inse värdet av att tidigt lyfta in kommande förändringsfrågor i översiktsplanen. Hans bedömning var att en samlokalisering av näringslivsavdelningen och översiktsplaneringen skulle kunna förbättra detta. De som arbetade med översiktsplanen ville också få med näringslivets strategiska markfrågor i planen, men det var svårt att få det engagemanget. En del förklaring till svårigheterna låg i synen på olika tidsperspektiv. Näringslivet hade behov av snabbare insatser och beslut medan de kommunala planerarna hade behov av att arbeta med längre tidsperspektiv.

- Under de första åren av 2000-talet fylldes många av de tidigare vakanta kontors- och verkstadslokalerna i centralorten. Inflyttningen gjorde att tillgången på lediga bostäder minskade radikalt. Planeringen för att få fram nya bostäder på kortast möjliga tid blev mycket viktig. Problemet var att många i den kommunala organisationen, som arbetade med dessa frågor, hade egna prioriteringar. En bättre samordning mot gemensamma mål var därför angelägen.

Sammantaget ansåg kommunledningen därför att det fanns ett behov att skapa en tydligare struktur för kommunens utvecklingsarbete, där den övergripande fysiska planeringen och näringslivsarbetet kunde gå hand i hand och därigenom stärka varandra.

### **Målsättningar**

Ett av kommunens övergripande mål var att uppnå ett positivt flyttnetto och befolkningsökning. Ett medel i det arbetet var att effektivisera kommunens tillväxtarbete.

Näringslivsavdelningen har en nyckelroll i det arbetet, som särskilt handlar om att hjälpa befintliga och nya företag i kontakterna med myndigheterna och verka för nyetableringar, men också verka för utveckling i vid mening av kommunen med bostäder, service, kultur m.m. och marknadsföra kommunen. Viktiga medspelare är i princip hela den kommunala organisationen, men vad gäller företagen kanske särskilt de fysiska planerings- och exploateringsenheterna, eftersom det då ofta handlar om fastighetsfrågor.

Den dåvarande planeringschefens bedömning var att en starkare integrering av kommunens planeringsfrågor och övrigt utvecklingsarbete skulle vara effektivt. Kontakter skulle kunna tas snabbare och kvaliteten på arbetet öka. Översiktsplaneringen skulle få med näringslivsfrågorna på ett bättre sätt och näringslivsarbetet skulle kunna bedrivas med bättre kunskap om planeringsfrågorna.

<sup>136</sup> Kommunfullmäktige ska, enligt PBL 3 kap 27§, minst en gång under mandattiden pröva om översiktsplanen är aktuell.

## Åtgärder och resurser

Kommundirektören<sup>137</sup> beslutade med godkännande av politikerna att lägga samman näringslivsavdelningen (inklusive företagslots<sup>138</sup>, kommunens visionsarbete och arbetet för att stimulera högre utbildning) med kommunens övergripande planering (tre planerare inklusive planeringschefen) till en ny avdelning: Tillväxtavdelningen. Båda dessa enheter fanns redan tidigare på kommunledningskontoret. Till den nya avdelningen fördes också marksektionen från tekniska kontoret med sex tjänstemän varav en planarkitekt. Näringslivschefen utsågs till tillväxtchef för avdelningen som därefter omfattade sammanlagt drygt 20 tjänster (beräknat på heltidstjänster).

Tillväxtavdelningens kompetens i planeringsfrågor blev stark beroende på att avdelningen nu innehöll tre arkitekter plus en samhällsplanerare. Dessutom arbetade f.d. miljöchefen och f.d. planeringssekreteraren/ekonomichefen, båda med god planeringserfarenhet, tillsammans med Tillväxtavdelningen i flera projekt. Som jämförelse kan nämnas att på plan- och miljökontoret, som ansvarade för detaljplaneringen, fanns då ingen arkitekt.

Tillväxtavdelningen lokaliserades utanför stadshuset tillsammans med NIS<sup>139</sup> som hade fyra anställda (en representant för vardera Företagarna, Handelskammaren och Örnköldsviks industrigrupp samt en sekreterare). Skälet till att lokalisera Tillväxtavdelningen utanför stadshuset var att NIS, som representerade bygdens företag, föredrog att sitta utanför Stadshuset. Vidare var det givetvis lättare att flytta på tre planerare och marksektionens sex tjänstemän än att flytta de ca 15 personer (Näringslivsavdelningen + NIS) som redan satt externt. Som startskott för den nya avdelningen anordnades en rejäl fest som personalen organiserade tillsammans. Inga förändringar gjordes avseende budget och inga förväntningar fanns på ekonomiska besparingar.

Som tidigare kunde planerarna integrera planfrågorna i den övriga kommunala förvaltningen genom översiktplanegruppen och planeringsgruppen.

*Översiktsplanegruppen*, (tjänstemannagrupp) har funnits i Örnköldsvik sedan 70-talet. I gruppen har alla förvaltningar och kommunala bolag möjlighet att delta, vilket också nästan alla gör, när man har ärenden som man berörs av på dagordningen. Det är normalt 12-15 tjänstemän som träffas en förmiddag varje månad. Planeringschefen och en medarbetare är ordförande respektive sekreterare i gruppen. Information ges om aktuella planeringsärenden och det ges tillfälle att diskutera dessa. Det ställer krav på att hålla informationen/diskussionen på rätt nivå. Inför varje år har frågan ställts om arbetet i denna form ska fortsätta. Svaret har hittills alltid varit ja. Den f.d. planeringschefen bedömer att översiktsplanegruppens arbete är och har varit mycket nyttigt för alla. Ett exempel kan vara anställda vid ett museum som ska svara för kulturmiljöfrågorna och inte har så bred kontaktyta mot övriga kommunala verksamheter. För dessa är en sådan bred grupp av stort värde. Det uppfattades dock som en stor brist att några viktiga spelare i organisationen nästan alltid uteblev.

*Planeringsgruppen*, (politikergrupp) har också funnits i kommunen sedan 1970-talet. I den gruppen kan alla nämndordföranden och en representant för varje parti i fullmäktige delta. Därtill inbjuds sjukhuset, polisen och NIS att delta. Ett kommunalråd är ordförande, en medarbetare till planeringschefen är sekreterare. Gruppen har inga medel till sitt förfo-

<sup>137</sup> Både kommundirektören och näringslivschefen var hämtad från – och hade erfarenhet av – näringslivet

<sup>138</sup> Företagslotsen har till uppgift att hjälpa företagare att hitta rätt ”ingång” i den kommunala organisationen för sina ärenden

<sup>139</sup> Näringsliv i Samverkan, dvs. Företagarna, Handelskammaren och Örnköldsviks Industrigrupp

gande och har ingen beslutsrätt. Meningen med planeringsgruppen är att kunna ge politikerna tidig information samt möjlighet att tidigt ge synpunkter i aktuella ärenden. Gruppen sammankallas en gång i månaden och de kommunala planerarna förbereder aktuella föredragningar. Även i denna gruppering har frågan ställts inför varje år om arbetet i denna form ska fortsätta (med jakande svar). Även här bedömer den f.d. planeringschefen att planeringsgruppens arbete är och har varit mycket nyttigt. Politikerna får tidig information och kan ta upp frågor som behöver ventileras innan man tar ställning. Ett bra exempel är Botniabanan där löpande information kunde ges varje månad från den första utredningstiden 1990 till den sista planen var tagen långt in på 2000-talet.

### Initiativtagare och aktörer

Näringslivschefen och planeringschefen deltog båda i kommunledningskontorets ledningsgrupp och var i flera år, kanske från 2004-2005, överens om att en sammanslagning av övergripande planering och näringslivsarbete skulle vara en fördel, samt att kommunens marksektion också borde ingå. Kommundirektören beslutade 2007 på näringslivschefens initiativ att skapa en gemensam tillväxtavdelning, vilket godkändes av den politiska ledningen.

### Utfall

Genom att bilda en gemensam tillväxtavdelning samlades kommunens övergripande planeringsfrågor, näringslivsfrågor och markfrågor inom samma avdelning. Sedan tidigare var näringslivsavdelningen placerad utanför stadshuset, där de var samlokaliserade med näringslivets organisationer (NIS). Att arbeta i en gemensam organisation och att fysiskt sitta tillsammans med en tydlig ledning gjorde att det blev lättare att prioritera bland projekten. Som exempel kan nämnas att efter sammanslagningen var det möjligt att enas om vilka som var de fem viktigaste bostadsprojekten och tillsammans driva igenom dessa.

Det kanske viktigaste resultatet var den successiva samsyn som kunde uppnås om vad som var viktigt. Grunden för det var det gemensamma arbetet med att utarbeta mål och prioriteringar. Detta och den fysiska samlokaliseringen gav kunskap om varandras problemområden och respekt för de olika kompetenserna och det gjorde att många frågor kunde klaras av snabbt genom den dagliga kontakten på fikaraster och i korridoren. Det arbetssätt som var och en hade sedan tidigare fortsatte dock i huvudsak. Visionsarbetet och översiktsplanarbetet fortsatte som tidigare på separata spår och med olika huvudmän, men förståelsen för att båda behövs ökade.

Den kommunomfattande översiktsplanen 2007 var nyligen antagen när Tillväxtavdelningen bildades. Redan där fanns många frågor med koppling till näringslivsarbetet. Därefter togs två tematiska översiktsplaner fram – vindkraft<sup>140</sup> och strandskydd<sup>141</sup> – båda med tydlig koppling till kommunens utveckling.

Särskilt i vindkraftfrågan var det ett tätt samarbete mellan planerare och näringslivsutvecklare. Kommunens vindkraftplan har strategin att peka ut ett begränsat antal lämpliga områden för vindkraftparker som har bra förutsättningar för vindkraft och små konflikter

<sup>140</sup> Örnköldsviks kommun, (2008), "Vindkraft i Örnköldsvik", tillägg till Översiktsplan 2007, se [dokument](#) (2012-12-04)

<sup>141</sup> Örnköldsviks kommun, (2011), "Översiktsplan för strandskydd", tillägg till Översiktsplan 2007, se [startside](#) (2012-12-04)

med andra intressen. Det skapade starkt intresse från många exploatörer och i förlängningen möjligheter till jobb i kommunen. Kommunen ville dra nytta av vindkraftutbyggnaden och få godstransporter via den kommunala hamnen. Näringsliv och planering arbetade tillsammans i dessa frågor. Exempelvis hölls många samråd med exploatörer.

Arbetet med översiktsplanen för strandskydd var inställt på en ”tillväxtvänlig” plan med många möjligheter till dispenser där värdefulla stränder inte offrades. Kommunen såg det dock som omöjligt att hitta alla områden tänkbara för LIS och ville därför att dispensskälet ”landsbygdsutveckling” i undantagsfall skulle kunna användas även utanför utpekade områden. I översiktsplanen står därför:

*”Att peka ut områden i strandnära lägen som kan stödja en positiv utveckling alternativt minska en negativ utveckling av landsbygden är svårt. I kommunen finns en mängd områden som kan vara lämpliga, men i planarbetet är det inte möjligt att förutsäga var det i framtiden kommer att finnas människor som är beredda att satsa och markägare som är villiga att upplåta mark för detta. Kommunen måste därför, särskilt i det stora inlandet, kunna använda regeln om landsbygdsutveckling i strandnära lägen utan att ett område är redovisat i översiktsplan”.*<sup>142</sup>

Förenklat kan man säga att inställningen till byggande är mer restriktiv i kommunens kustområden och mer liberal i inlandet. En del i dessa avvägningar grundar sig på, förutom de lagkrav som styr bebyggelsen, att kommunen inte vill bygga sönder de unika värden som finns i kustområdena och som långsiktigt kan bidra till kommunens attraktivitet. Ett syfte är givetvis att locka besökare och potentiella inflyttare till kommunen.<sup>143</sup> Här handlar det om att balansera kortsiktiga intressen mot långsiktiga.

I översiktsplan 2007 görs vissa geografiska prioriteringar. Kommundirektören initierade arbetet. Syfte var att ge underlag för effektivisering av den kommunala verksamheten, som har en stor spridning i den ytstora kommunen. Det gjordes därför en rejäl genomgång av de olika nämndernas spridda verksamheter. Den politiska viljan, eller orken, att prioritera var dock begränsad. Resultatet blev endast en viss, generell, ortsprioritering. Örnsköldsviks tätort har självklar status som centralort. Fyra orter (Bjästa, Bredbyn, Björna och Husum) pekas i översiktsplanen ut som serviceorter, viktiga för sina omland. Vidare pekas vissa mindre orter med livsmedelsbutiker ut som viktiga. Detta arbete med geografiska prioriteringar bedrevs dock innan Tillväxtavdelningen bildades och är alltså inte ett resultat av sammanläggningen.

Fjällräven Arena, som var ett projekt som kom fram i vision 2008, är ett exempel på bra samarbete från tiden strax före sammanläggningen. Planerarna bidrog i hög grad till att projektet kunde genomföras på kort tid. Detsamma gäller flera bostadsprojekt i centrum. Flera stora markfrågor för befintliga företag var på gång när Tillväxtavdelningen bildades och samarbetet inom avdelningen var en styrka i hanteringen av dessa ärenden (t ex BAE Systems, Outokumpu). Höghushotellet som nu byggs är ett annat exempel där de anställda på Tillväxtavdelningen gemensamt verkade för genomförandet. Förslag på nya kustnära bostäder i Grundsunda (som inte lett till genomförande) var ett annat gemensamt arbete. Arbetsplatsen kändes dynamisk och vann en del respekt både inom och utanför den kommunala organisationen genom samgåendet.

<sup>142</sup> Örnsköldsviks kommun, (2011), ”Översiktsplan för strandskydd”, sid. 8

<sup>143</sup> Telefonsamtal med Anders Lindström, utredare/miljöstrateg vid Örnsköldsviks kommun, 2012-11-19

### Processlärande och erfarenheter

Planeringschefen hade ansvar för den övergripande planeringen, dvs. inte detaljplanering och bygglov, men hade genom samordningsgrupperna bra kontakter med all fysisk planering och exploatering. Genom samlokaliseringen av näringslivs-, exploaterings- och översiktsplaneringsenheterna kunde information ges tidigt i aktuella frågor och möjligheterna ökade att hitta lösningar i god tid. Planeringschefen beskriver det som:

*”...vi var nog också på det klara med att en sammanslagning skulle öka kunskapen om och respekten för varandras verksamheter, som är nog så viktigt. Givetvis förväntade vi oss också en effektivisering av arbetet och sannolikt roligare på jobbet med en breddning av närmiljön”.*<sup>144</sup>

Möjligheterna blev väsentligt vidgade. Tillväxtavdelningen kom att gemensamt behärska näringslivskontakter, markfrågor och långsiktig planering vilket är en stor styrka. Tveklöst ansågs Tillväxtavdelningen som en stark spelare både internt och externt, på gott och ont.

Några egentliga hinder är svåra att definiera. Tjänstemännen på planeringssidan kom längre ifrån politikerna, men det finns en positiv del i det också, att tydligt skilja politiken från tjänstemannauppdraget. Tjänstemännen som arbetade med översiktsplanering kom i viss mån längre ifrån detaljplanering/bygglov/miljö, men det kunde hanteras främst genom översiktsplanegruppen.

En viktig faktor för framgång var att de tre personerna i översiktsplanegruppen arbetat länge i organisationen och hade bra kontaktytor mot alla tjänstemän och politiker som de var beroende av. Därtill bidrog också den väl fungerande, informella organisationen för planeringen, både mellan förvaltningarna (översiktsplanegruppen) och mot politikerna (planeringsgruppen).

Även om regelverken var desamma som före sammanslagningen blev de olika arbetsplatskulturer till viss del sammanvävda, vilket sågs som positivt. Resurserna förändrades inte av samgåendet. Ansvar för översiktsplanen låg fortfarande kvar under planeringschefen.

### Lärande, omsatt i praktik

Utifrån den fokusering som varit på tillväxtfrågor och stora infrastrukturinvesteringar så bedömer kommunen att arbetssättet i stort varit relevant och gett bra resultat. Tillväxtarbetet och samhällsplaneringen har stärkt varandra och också fått ta plats. Möjligen skulle det ha gjorts kraftfullare insatser tidigare för att förankra det breda utvecklingsarbetet Vision 2008 inom den kommunala organisationen. Det blev för stort fokus på att det inte skulle vara ett kommunalt projekt utan ett gemensamt projekt för alla intresserade vilket ledde till att en del medarbetare och politiker inte kände sig tillräckligt delaktiga. Men i stort sett så är engagemanget för planerings- och tillväxtfrågor stort bland allmänheten, politiker, näringslivets företrädare och kommunens medarbetare.

En synpunkt som kommit från den dåvarande planeringschefen är att han hade önskat ett fastare grepp om kommunens planeringssystem och en tydligare struktur i alla olika sektorplaner, program m.m. Det hade behövts ett arbete för att systematisera de många planer och program kommunen har för såväl övergripande frågor som sektorsfrågor. Planerna och programmen har dessutom olika formell och reell status. Många följs aldrig upp och glöms

<sup>144</sup> Intervju med Tommy Dickens, (2012-10-12)

bara bort. Begreppen plan, program, strategi, mål m.fl. har fått så varierande betydelse i dagligt språkbruk att det är svårt att veta vad de står för.

Den förre planeringschefen anser vidare att det borde finnas en övergripande, långsiktig, strategisk plan (en kommunplan), som beslutas för varje mandatperiod, där den nya ledningens avsikter redovisas och där plansystemet beskrivs. Örnsköldsvik försökte göra ÖP till en sådan plan. ÖP har trots allt en viss juridisk status och en reglerad process, som är relevant för ändamålet. Där finns i princip alla dessa planer och program redovisade med status samt vilka nya som ska prioriteras, men det har varit svårt att få någon reell förankring.

Norges kommunplanesystem förefaller ha stora fördelar, menar den f.d. planeringschefen. Kanske skulle en nationell uppstramning vara välgörande?

### **Framtid**

Arbetet har fungerat bra och inga större förändringar planeras. Tillväxtavdelningen har fått fler kompetenser som breddat verksamheten och nu även fått uppdrag att stödja andra nämnders strategiska långsiktiga planering. Idag har Tillväxtavdelningen fått ansvaret för allt strategiskt arbete rörande mark och fastigheter samt köp och försäljning av skog. Med andra ord: kommunens ägande i framtiden.

Var sak har dock sin tid. Koncentrationen av kompetenser kring samhällsplanering och tillväxt har gett bra utdelning. Men det behövs även en bredd av dessa kunskaper och insikter i fler delar av den kommunala verksamheten för att åstadkomma ett tillväxtfrämjande förhållningssätt i hela den kommunala verksamheten. Ett fortsatt förankringsarbete och former för detta behöver utvecklas. Den övergripande visionen och utvecklingsdelarna som finns i översiktsplanen behöver även utvecklas för att bli lika tydligt styrande som markanvändningen. Ska till exempel skolans mål in i översiktsplanen? Med tillgång till tågtrafiken på Botniabanan och möjlighet till regionförstoringens fördelar, ser nu kommunen även behovet av en allt tätare samplaneringsdialog med Umeåregionen.

### **Kontaktpersoner**

Tommy Dickens, f.d. planeringschef, Örnsköldsviks kommun

[dickensovik@gmail.com](mailto:dickensovik@gmail.com)

Peter Holmqvist, tillväxtchef, Örnsköldsviks kommun

[peter.holmqvist@ornskoldsvik.se](mailto:peter.holmqvist@ornskoldsvik.se)

### 5.3 Planeringsexempel 3: Kiruna<sup>145</sup>

#### Platsen

Kiruna stad har ett perifert läge i förhållande till storstadsregionerna i Sverige, men ett centralt lägre i Barentsregionen och Nordkalotten. Avståndet till Luleå som regionstad är 35 mil och närmaste stad på norska sidan är Narvik 20 mil bort. Kommunen har en yta på nästan 20 000 km<sup>2</sup>, vilket motsvarar Skåne, Blekinge och Halland tillsammans. I kommunen finns 23 000 invånare, varav cirka 18 000 bor i Kiruna tätort. Europaväg 10 går igenom kommunen och är en viktig kommunikationsled som binder samman E6 i Norge med E4 i Sverige. Folkmängden är idag stabil och i skrivande stund<sup>146</sup> t.o.m. svagt växande, från att tidigare varit stadigt minskande under flera år.

Kirunas förutsättningar att vara en attraktiv stad är ytterst beroende av de fyra grundpelare som bär upp Kirunas näringsliv: forskning, gruvindustri, rymdindustri och turismnäring. Dessa fyra grundpelare eller näringar är mer eller mindre beroende av en internationell omvärld för att må väl och utvecklas, men gör också Kiruna känt i omvärlden. De största arbetsgivarna är LKAB<sup>147</sup> och Kiruna kommun<sup>148</sup> med vardera cirka 2 000 personer anställda. Gruvindustri samt branscher med direkt koppling till gruvindustri, som exempelvis byggbransch/transport, utgör cirka en tredjedel av arbetsmarknaden. I Kiruna kommun är naturen en tillgång och friluftsliv och fritidsboende är högt värderat.

Kirunas ”stadsflytt”, eller ”stadsomvandling”, som den numera hellre kallas, hänger samman med gruvans utbredning och de markdeformationer som uppstår. Det är en mycket speciell och het samhällsplaneringsfråga som väckt, och väcker, stor uppmärksamhet såväl internt i Kirunaområdet som på nationell och internationell nivå. Olika aspekter på ”stadsomvandlingen” kommer därför också att utgöra en betydande del av nedanstående text.

#### Bakgrund och problembeskrivning

##### Övergripande

Den övergripande utmaningen handlar om attraktivitet. Gruvindustrin behöver säkra sitt rekryteringsbehov av kompetent arbetskraft. Samtidigt behöver Kiruna diversifiera sitt näringsliv och göra kommunen mindre känslig för konjunktursvängningar. Konkurrensen om kvalificerad arbetskraft och investeringar hårdnar. För att hävda sig i den konkurrensen behöver Kiruna utvecklas till ett attraktivt samhälle.

För Kiruna har de samhälleliga förändringarna fått stor betydelse för den fysiska planeringen och kommunens strategier för utveckling och tillväxt. I likhet med många kommuner i Sverige domineras Kirunas arbetsmarknad av ett stort företag, i Kirunas fall LKAB.

<sup>145</sup> Där inget annat nämns baseras beskrivningen huvudsakligen på uppgifter från Anders Lundgren (Kommunstrateg, Kiruna kommun). Kompletterande uppgifter har även inhämtats från: Ann-Christin Samuelsson (Näringslivsutvecklare, Kiruna kommun) samt Peter Nygårds (projektledare Kiruna 2.0) och Göran Cars (Professor i samhällsbyggnad vid KTH. Sedan 1/1 2013 anställd vid Kiruna kommun för att arbeta med stadsomvandlingen). Även skrivet material från visionsarbetet i Kiruna (Kiruna 2.0) har använts.

<sup>146</sup> Januari 2013

<sup>147</sup> LKAB är en akronym för ”Luossavaara-Kiirunavaara Aktiebolag”. Gruvdriftskoncernen som ägs av svenska staten har drygt 4 000 anställda i 14 länder (varav ca 15 % utanför Sverige) och omsätter cirka 30 miljarder kronor per år. Se [webbsida](#) (2013-01-21).

<sup>148</sup> Se [webbsida](#) (2013-01-21)

Under det senaste decenniet har det blivit allt tydligare att kommunen och LKAB står i ett ömsesidigt beroende förhållande till varandra. I tidigare avsnitt har vi beskrivit den stadsomvandling som pågår i Kiruna. Att resultatet av stadsomvandlingen är av avgörande betydelse för kommunen torde stå bortom allt tvivel, men lika sant är att den mycket viktig för LKAB.

LKAB är beroende av en attraktiv stad för att kunna rekrytera arbetskraft, en stad som människor vill bo och leva i. En stad som kan erbjuda de urbana kvaliteter som efterfrågas idag, som kan erbjuda ett varierat bostadsutbud och en stad som kan erbjuda de utbildningar och den service som företagets anställda förväntar sig. Om Kiruna kommun inte ges förutsättningar att utveckla dessa kvaliteter finns en risk att företaget får påtagliga rekryteringsproblem och där man ytterst kan bli beroende av s.k. oljeplattformslösningar. Det innebär att de anställda långpendlar in till arbetsplatsen. En lösning som av såväl ekonomiska som sociala och ekologiska skäl vore olycklig. Dessa ömsesidiga beroenden mellan kommun och företag har framtingat ett nytänkande i den kommunala fysiska planeringen. Ytterst handlar det om att i samverkan med näringslivet utveckla lösningar som är ömsesidigt önskvärda, men parallellt är det kommunens roll att bevaka allmänintresset och att slå vakt om demokratiska värden.

För närvarande råder arbetskraftsbrist och matchningsproblem i både den privata och offentliga sektorn. En del av orsaken till problemet är bristen på bostäder. Arbetsgivarna löser till viss del detta problem genom inpendling och genom att företagen köper upp familjeboenden på villamarknaden i Kiruna centralort och gör om dessa till tillfälliga boende för inpendlande arbetskraft. Detta leder till höjda priser och konkurrerar med familjer som vill bosätta sig permanent. Kommunen förlorar därmed skattekraft.

Bristen på bostäder är bara en del av problemet. Problemen med kompetensförsörjning är större än så och är en stor utmaning för i stort sett hela Malmfälten och andra delar av Norrbotten. Det höga löneläget i gruvan attraherar arbetskraft från andra sektorer, inte minst den offentliga sektorn. Turismbranschen är stark och växer, men har även den problem med kompetensförsörjningen. En av orsakerna är den kraftiga, säsongsvisa, variationen av arbetskraftsbehov. Branschen måste, bland annat, kunna skapa flera årsanställningar än i dag för att attrahera kompetent arbetskraft.

Kirunas arbetsmarknad har ökat sitt beroende av inkomster från det privata näringslivet, gruvbranschen har därtill ökat sin dominans som näringsgren, diversifieringen är låg och arbetsmarknad och företagande är kraftigt könssegregerat, dvs. kvinnor finns i kvinnodominerade yrken och män i mansdominerade yrken. Inom vård och utbildning utgör kvinnor cirka 90 procent av de anställda medan andelen kvinnor i näringsgrenen tillverkning och utvinning är cirka 15 procent. Det kan dock noteras att kvinnornas andel inom utvinningsbranschen har ökat sedan år 2008 då andelen kvinnor bara var 7 procent. Jämställdhetsfrågan är en viktig fråga för framtiden. Hur kan man attrahera fler kvinnor till gruvindustrin och fler män till vården? Hur får vi fler arbetsplatser inom fler branscher? Ett jämställt samhälle är stabilare än ett ojämnt.

Kiruna har en mångkulturell sammansättning där finsk, samisk och svensk kultur är de vanligaste, men det finns också många människor med rötter långt från Sveriges gränser. Jämställdhet och mångfald har i Visionsarbetet (se nedan) identifierats som nyckeln till framtiden – kvinnor, unga och människor med ursprung i andra kulturer måste känna sig attraherade av Kiruna.

### Stadsomvandlingen

Hela processen med stadsomvandlingen är mycket komplicerad med många olika inblandade aktörer och avsevärda tekniska, politiska och sociala utmaningar.

Redan 1899 började LKAB att bryta järnmalm i Kiruna. Inledningsvis genom dagbrott och från 1950-talet under jord. Gruvbrytningen i Kiirunavaara har dock visat sig orsaka deformationer i marken, vilka rör sig mot Kiruna stad. Den kunskapen har varit känd under lång tid, men år 2003 meddelade LKAB att markdeformationer skulle påverka staden snabbare och mer tydligt än vad man tidigare trott. I mars 2004 lämnade LKAB in en begäran till Kiruna kommun om en översyn av den då gällande fördjupade översiktsplanen (FÖP) från 1994 för Kiruna centralort. Kommunfullmäktige beslutade också i december samma år att starta arbetet och att en ny FÖP skulle vara färdig att antas i december 2006<sup>149</sup>. Anledningen var att gruvbrytningen inom en relativt närliggande framtid bedömdes kunna påverka stadens bebyggelse. I klartext skulle stadens centrum behöva flyttas för att undvika risker med sprickbildning och förskjutningar. Under de närmaste 20 åren räknar LKAB med att cirka 3 000 lägenheter kommer att beröras av gruvbrytningen i Kiruna. Efter en livlig diskussion under ett antal år beslutade slutligen fullmäktige i Kiruna kommun i september 2011 att stadens centrum ska flyttas ca tre kilometer österut.

### Tillgänglighet och infrastruktur

Vad gäller frågor om tillgänglighet och infrastruktur står Kiruna kommuns fysiska planering inför nya utmaningar. På ett mycket påtagligt sätt har kommunen (som har ett perifert läge) blivit medveten om betydelsen av att förstärka sin tillgänglighet. Det handlar såväl om tillgänglighet för näringslivet i kommunen, som för att göra kommunen bättre tillgänglig för besökare. Besöksnäringen är en stor, långsiktig och växande del av Kirunas ekonomi.

I samband med expansionen av gruvdriften kommer omläggningar av såväl Europaväg 10 och järnvägen att bli nödvändiga. För vägen handlar det om att olika alternativa dragningar ger vitt skilda konsekvenser i form av dels tillgänglighet, dels i form av barriäreffekter. Järnvägsdragningen och framförallt då järnvägsstationens placering framstår som en ödesfråga för kommunen.

Trafikverket blir av detta skäl en viktig part i kommunens fysiska planering. Här finns glädjande nog en utmärkt plattform för samarbete. I Trafikverket har mycket tydligt uttalats att den traditionella rollen, att vara en infrastrukturbyggare, inte länge är tillräcklig. Trafikverket gör en poäng av att man ska bidra till samhällsutvecklingen och att detta arbete ska ske i samarbete med de lokala aktörer som berörs. Kiruna kommuns fysiska planering får därmed en regional dimension, att tillsammans med Trafikverket utveckla en lösning som innebär att E10 och järnvägen tillgodoser behov av resande och tillgänglighet, men som samtidigt också blir ett viktigt bidrag till stadsutvecklingen.

En placering av stationen i den nya stadskärnan skulle på ett påtagligt sätt bidra till en ökad attraktivitet och till ekonomisk injektion till det lokala kommersiella och kulturella utbudet i centrum. En perifer lokalisering skulle få en direkt motsatt effekt. Ur kommunens perspektiv är stationsfrågan en fråga av högst dignitet eftersom den på ett så påtagligt sätt kommer att påverka stadskärnans livsbetingelser.

<sup>149</sup> I den fördjupade översiktsplanen skriver stadsarkitekten inledningsvis om en upplevd tidsparadox: ”*Samtidigt som planeringen brådskar mer än vanligt diskuteras här tidsperioder på upp till 100 år.*” Se [dokumentet](#) (2013-01-21)

## Målsättningar

### Övergripande

Ett huvudmål för Kiruna är att kommunen vill öka sin befolkning. En växande befolkning kommer av tillväxt i näringslivet. Utmaningen i ett strategiskt näringslivsarbete är att arbeta med insatser som stärker näringslivet på ett sådant sätt att den lokala arbetsmarknaden blir långsiktigt mer hållbar, mindre konjunkturberoende och har ett bredare utbud av attraktiva arbetsplatser för både män och kvinnor.

När det gäller fysisk planering finns ett mål om aktualisering för att kunna svara upp mot de förändringar som sker. Ett arbete pågår för att revidera den, relativt gamla, gällande översiktsplanen. En fullständig omarbetning är dock tidskrävande och tematiska tillägg bedöms kunna göras snabbare för att hantera förändringar i omvärlden. Alla de teman (se nedan) som hanteras är aktuella utifrån förändringar och händelser i området. Turismen vill expandera och fördubbla sin omfattning, rennäringen, som är hårt pressad kring Kiruna tätort, är inte tillräckligt dokumenterad i formell mening, vindkraftsindustrin är aktiv och byggande i attraktiva lägen är aktuellt.

De tematiska tilläggen till översiktsplanen är initierade för att hantera olika näringssektors behov av mark, tillgodose behovet av byggande av fritidshus/bostäder i attraktiva lägen och ge förutsägbarhet för olika aktörer med avseende på var man kan exploatera. Fördjupningarna ska bidra till en genomtänkt utveckling av markanvändningen för näringslivet, ge möjlighet till fler besökare för besöksnäringen och fler attraktiva fritidshus i området. En målsättning är att detta ska bidra till att öka Kirunas attraktivitet som ort för boende, som turistdestination och som lokaliseringsval för företag.

### Stadsomvandlingen

Redan då staden grundades år 1900 fanns det höga ambitioner om att den skulle vara en god miljö för dem som bor och arbetar här. Kiruna kommuns vision nu är att skapa en ny mönsterstad på liknande sätt som stadens grundare Hjalmar Lundbohm då syftade till. Målet med den ”nya staden” är att skapa en modern, attraktiv, hållbar, stad där invånarna trivs och näringslivet har goda tillväxtpotentialer. Attraktiva livsmiljöer antas bidra till en ökad inflyttning till staden.

I utgångspunkten till kommunens visionsarbete, med beaktande av stadsomvandlingen, uttalas att Kirunas framtid ska formas utifrån de två grundförutsättningarna jämställdhet och hållbarhet. Både kvinnors och mäns resurser ska tillvaratas i ett brett perspektiv. Ett jämställt samhälle blir mer robust och ger bättre utnyttjande av mäns och kvinnors kompetens på arbetsmarknaden. Med hållbarhet (socialt, ekonomiskt och miljömässigt) menas att samhället inte ska byggas på bekostnad av kommande generationer. Tidsperspektivet ska vara längre.

## Åtgärder

### Övergripande

Idag pågår ett planarbete med fyra tillägg (rennäring, vindkraft, turism och LIS<sup>150</sup>) till den kommuntäckande översiktsplanen. De är initierade för att bl.a. hantera olika näringssektors behov av mark och för att tillgodose behovet av byggande i attraktiva lägen. Det stora intresset för utvinning av mineraler och etablering av vindkraft påverkar rennäringens behov av stora arealer och ostördhet. Dessa verksamheter påverkar även turismens behov av attraktiva områden.

De tematiska tilläggen har senarelagts eftersom personalresurserna varit begränsade under 2012. Tillägget om turism inväntar turistnäringens projekt ”Hållbar destinationsutveckling” som i ett delprojekt syftar till att arbeta med markanvändningsfrågor och tillgänglighet inom besöksnäringen (finansieras med 50 procent av Tillväxtverket). Kommunen går in med delfinansiering i första skedet med 800 tkr och mantimmar i projektet. Ett tematiskt tillägg görs med samråd och i dialog med utomstående aktörer - aktörer utanför kommunen. I det nationella destinationsprojektet ingår också fyra andra destinationer, exempelvis Åre<sup>151</sup>.

Tre fördjupningar av översiktsplanen har påbörjats. En fördjupning avser områdena kring vägen mot Norge där kommunen fokuserar på turist- och friluftslivsintressena. En annan del avser revidering av den fördjupade översiktsplanen för Kiruna centralort. Behoven av mark för bostäder och industrier i Svappavaara utreds också inom ramen för en fördjupad översiktsplan. I samband med stadsomvandlingen görs och har gjorts planinsatser för främst bostäder i form av förtätning, men också planprogram för helt nya områden. Vidare genomförs en arkitektävling för att utforma ett nytt centrum och ange lokaliseringar av ett nytt stadshus och andra centrumfunktioner.

### Visonsarbete och Stadsomvandlingen

Omvandling och flytt av en stad ger naturligtvis upphov till en stor mängd interna och externa undersökningar, rapporter och åtgärder. Alla åtgärder och underlag kan av utrymmesskäl inte nämnas här.

Ur en organisatorisk synpunkt beslutade kommunstyrelsen i augusti 2011 att skapa en ny tjänstemannaorganisation för stadsomvandlingen, ”Projekt 2030”, för att få ett samlat, kommunövergripande, perspektiv<sup>152</sup>.

I februari 2012 diskuterade kommunens fullmäktige-grupp hur ett *visionsarbete* skulle läggas upp. Syftet var att ta fram en vision för framtidens Kiruna. Arbetet skulle bygga på engagemang, ansvar och samverkan för att skapa gemensam kunskap om hur invånarna i kommunen vill att utvecklingen ska bli. Visionsarbetet ska resultera i en sammanhållen vision för framtidens Kiruna, som ska utgöra en ledstjärna för utvecklingen i kommunen. Detta arbete är inte formellt avhängigt stadsomvandlingen och skulle ha ägt rum ändå. Dock har stadsomvandlingen accelererat behovet.

<sup>150</sup> Med LIS-områden menas avgränsade områden för landsbygdsutveckling i strandnära läge. Sedan den 1 juli 2009 kan kommuner i sin översiktsplan redovisa avgränsade LIS-områden. I sådana områden får utveckling av landsbygden betraktas som ett särskilt skäl för att ge bygglovsdispens. Se [webbsida](#) (2013-01-22)

<sup>151</sup> För en kort beskrivning av satsningen, se [webbsida](#) (2013-01-22)

<sup>152</sup> PwC, (2012), ”Stadsomvandlingen”. Revisionsrapport. Se [dokument](#) (2013-01-21)

Kommunstyrelsens arbetsutskott med kommunchefen som sekreterare utgör projektets styrgrupp. En erfaren, extern, projektledare (Peter Nygårds) rekryterades vilken svarar inför styrgruppen för att verksamheten bedrivs enligt projektplanen och att tider för aktiviteter och leveranser innehålls. Ett visionsarbete kräver en bred förankring hos, och delaktighet från, Kirunas invånare och representanter för olika lokala intressen. En viktig utgångspunkt var att arbetet styrdes av Kirunas demokratiskt valda politiska ledning, som inför väljarna har det yttersta ansvaret för att utveckla kommunen i en för invånarna önskvärd riktning. Arbetet med visionen måste kombinera engagemang med kunskap så att resultatet av projektet kan överföras till strategier och genomförande. På februariseminarier 2012 pekade kommunfullmäktigegruppen ut ett antal arbetsgrupper som ska inrättas. Kommunstyrelsen fastställde senare vilka områden som särskilt skulle behandlas och hur arbetet skulle organiseras.

Det utsågs nio arbetsgrupper som skulle fokusera på följande områden:

- Näringslivsutveckling/besöksnäring
- Offentlig service/välfärd/trygghet
- Boende/bebyggelse/livsmiljö
- Kommunikationer
- Kommersiell service
- Utbildning/forskning
- Kultur/fritid/idrott
- Jämställdhet/mångfald
- Hållbarhet/teknisk infrastruktur

Varje grupp uppmanades att lägga jämställdhets- och hållbarhetsperspektiv på sina områden. Totalt har ett hundratal engagerade personer i dessa grupper arbetat med att ta fram fakta, analyser, slutsatser och finna arbetsformer för att brett engagera och involvera medborgarna.

Varje arbetsgrupp har haft en ordförande från kommunfullmäktige. Gruppen har bestått av 5-10 medlemmar, varav en har varit sekreterare. Förutom en interaktiv hemsida har grupperna använt en mängd metoder och kommunikationskanaler för att nå kommuninvånarna under sitt visionsarbete: seminarier, konferenser, öppet hus, arbetsplatsbesök, medverkan vid olika evenemang och festivaler, skolbesök och även träffar med invånarna vid de större affärerna.

Arbetsgrupperna levererade in sitt arbete till projektledningen strax före julen 2012. Ett förslag till vision<sup>153</sup> har sen under januari 2013 kommunicerats till allmänheten så att varje invånare ges möjlighet att ge synpunkter på visionen. I mitten av februari 2013 arrangeras ett öppet hus där varje grupp presenterar sitt arbete och diskuterar sina slutsatser med invånarna. I mars kommer kommunstyrelsen att behandla visionen som visionsprojektets styrgrupp utformat på förslag av visionsgrupperna. Senare under våren kommer fullmäktige att besluta om visionen och hur den ska kunna förverkligas. Efter att visionen slagits fast under våren 2013 ska de resultat som visionsarbetet gett inarbetas i strategiska inriktningar

<sup>153</sup> Förslaget planeras att finnas på avses att finnas på Kiruna kommuns hemsida (<http://www.kommun.kiruna.se>) efter kommunfullmäktiges beslut i maj 2013

och övergripande mål. Dessa inriktningar och mål ska föras ned i den kommunala organisationen genom den strategiska styrmodell som finns i kommunen. Redan nu finns uppdrag, där behovet redan kunnat identifieras i visionsgruppernas arbete, mer eller mindre klara till tjänstemän att arbeta vidare med - exempel är jämställdhet och hållbarhet. Vidare kommer den politiska ledningen att få stöd i sitt arbete ut mot andra aktörer.

Stadsomvandlingen har medfört ett flertal *externa projekt* och *underlag*. Några av dem beskrivs kort nedan. Kiruna (och Gällivare) kommun har, med ekonomisk finansiering från LKAB, inlett ett samarbete med *Kungliga Tekniska Högskolan* i Stockholm (KTH) i syfte att både planera och utveckla hur och var nya bostadsområden som fyller höga krav på god arkitektur, lägenhetslösningar och stimulerande utemiljöer kan uppföras, och att skapa en varierad och upplevelselik stadsmiljö. Samarbetet ska också ge processen bästa möjliga beslutsunderlag kring bland annat frågorna om bostads- och fastighetsmarknaden och därmed öka tryggheten hos dem som har att fatta besluten.

Kommunen har även utlyst internationella *arkitekttävlingar*<sup>154</sup>, dels om utformningen av Kirunas nya stadskärna, dels om ett nytt stadshus. Till den förra inkom 56 intresseanmälningar från olika team varav tio valts ut för att delta i tävlingen. Bland arkitektteamen finns deltagare från Sverige, Norge, Danmark, England, Spanien, Nederländerna, Tyskland och Schweiz. Arkitekttävlingen är ett samarbete med Sveriges Arkitekter och ska vara avgjord i mars 2013.

En arkitekttävling för ett nytt stadshus i Kirunas framtida stadskärna har också utlysts under slutet av år 2012. Tävlingen arrangeras av Kiruna kommun i samråd med Sveriges Arkitekter och inleds med en prekvalificering där fem tävlande väljs ut. Dessa fem skall därefter presentera förslag på utformning av det nya stadshuset som en jury kommer att bedöma. I augusti 2013 tar kommunfullmäktige i Kiruna det slutgiltiga beslutet om vinnare i tävlingen. Det nya stadshuset är ett samarbete mellan Kiruna kommun och LKAB. Tävlingen arrangeras av Kiruna kommun. LKAB är byggherre och ska bekosta och ansvara för uppförandet av byggnaden.

*Luleå Tekniska Universitet* har utfört flera studier med knytning till stadsomvandlingen. Forskningsprojektet nya GIRON inleddes år 2008 och hade ett fokus på infrastruktur och bebyggelse. Projektet var uppbyggt omkring fyra teman och tolv delprojekt<sup>155</sup>. De förra är i huvudsak kopplade till diskussion om hållbar tillväxt medan de senare mer är formulerade utifrån Kirunas aktuella och specifika behov. Projekt nya Giron avslutades i slutet av år 2011. Samma år startade ett nytt femårigt (2011-2015) forskningsprojekt från universitetet, ALICE<sup>156</sup>. Projektet innebär fortsatt forskning om stadsomvandlingarna i Kiruna och Gällivare/Malmberget. Forskningen kommer att fokusera på de socio-tekniska systemen i samhället. För att fånga in det komplexa samspel som sker mellan och inom dessa system så plockas kunskap in från olika ämnen så som arkitektur, planering, trafik, energisystem och energieffektiva system, VA system, genus, medborgarinflytande, organisation, statsvetenskap, träbyggnad och byggprocessen. Nya GIRON har bl.a. gett värdefullt bidrag till kommunens arbete med trafik och kommunikationer. Projekt ALICE är för nytt för att det ska gå att uttala sig om effekter, men sannolikt kommer det att bidra till kunskapsläget om energieffektivt byggande.

---

<sup>154</sup> Se [webbsida](#) (2013-01-21)

<sup>155</sup> GIRON är det samiska namnet för Kiruna, men är i detta fall även en akronym för "God Infrastruktur för Regional Omvandling och Näringslivsutveckling". Se [webbsida](#) (2013-01-17)

<sup>156</sup> Akronym för "Attractive Living in Cold Climate". Se [webbsida](#) (2013-01-17)

*Gruvnäringen* och dess betydelse har de senaste åren alltmer uppmärksammats. En av flera indikationer på detta är utarbetande av strategidokument på olika nivåer. Länsstyrelsen i Norrbotten gav år 2011 Luleå tekniska universitet i uppdrag att i samarbete med Centek och Raw Materials Group (RMG) ta fram ett förslag till en gemensam agenda för positionering av Norrbottens och Västerbottens strategiska råvaror och anslutna verksamheter, framförallt metaller och mineral. Den förstudien låg till grund för framtagandet av en regional strategi (en viljeinriktning) som senare planeras åtföljas av mer konkreta handlingsplaner/aktiviteter för det fortsatta utvecklingsarbetet i Övre Norrland<sup>157</sup>. Strategin är tänkt att genomföras i projektform den första tiden. Det arbetas nu med att designa ett sådant projekt (styrgrupp, arbetsgrupp, aktiviteter etc.). Projektet beräknas starta sommaren 2013.<sup>158</sup>

Regeringen inledde år 2012 ett arbete med att ta fram en nationell strategi för ett långsiktigt och hållbart nyttjande av Sveriges mineralresurser<sup>159</sup>. Näringsministern välkomnade tidigt intressenter att lämna skriftliga inspel till Näringsdepartementet inför strategiarbetet. Ett trettiotal bidrag har också kommit in till Näringsdepartementet, däribland den regionala strategin för Norrbottens och Västerbottens län. Respons på den kommunikationen har skett i form av kontakt och träff med regeringens gruvsamordnare och tjänsteman på departementet. De två länen avvaktar nu den nationella strategin i vilken länsstyrelsen i Norrbotten och Västerbotten förväntas pekas ut som myndigheter (bland flera andra) med vissa särskilda genomförandeuppdrag. Landshövding och länsråd väntar ytterligare information kring detta under början/mitten av februari 2013.

## **Aktörer och resurser**

*Planarbetet* har på sedvanligt sätt initierats och finansierats av kommunen. *Visionsarbetet* är initierat från den yttersta politiska kommunledningen i samarbete med externa aktörer. Behovet av en övergripande vision var tydligt. Signaler från aktörer utanför den kommunala organisationen talade om visioner och egna aktiviteter. Det bedömdes självklart av kommunledningen att de folkvalda i en kommun ska driva en sådan fråga (om de inte gjorde det skulle någon annan att göra det). Projektet genomförs med mantimmar från kommunen. Finansiering sker i övrigt från Landstinget, Sparbanken Nord, LKAB och Rymsbolaget. Merparten kommer från LKAB och Sparbanken Nord, vilka också var med ända från inledningsskedet. I projektet har ett 70-tal personer från ett 40-tal organisationer varit med.

Kommunens samarbete med KTH har initierats av Kiruna och Gällivares kommuner med full finansiering av LKAB. Under projekttiden, ett år, kommer beloppet att röra sig om ca fyra miljoner kronor.

Det kan tilläggas att den grundläggande principen är att de kostnader som kan härledas till stadsomvandlingen ska särredovisas och kostnadstäckas av LKAB<sup>160</sup>.

<sup>157</sup> Se [dokument](#) (2013-01-18)

<sup>158</sup> Mailkorrespondens med Tina Norgren, Länsstyrelsen Norrbotten (2013-01-21)

<sup>159</sup> Den nationella mineralstrategin kommer sannolikt att lanseras under första kvartalet 2013. Se [webbsida](#) (2013-01-21)

<sup>160</sup> PwC, (2012), "Stadsomvandlingen". Revisionsrapport. Se [dokument](#) (2013-01-21)

Forskningsprojekten har initierats av Luleå tekniska universitet. Forskningsprojektet *Nya Giron* hade en omslutning på 35 miljoner kronor och finansierades av Europeiska regionala utvecklingsfonden, Norrbottens Läns Landsting, Trafikverket och Luleå Tekniska Universitet. Det pågående forskningsprojektet ALICE har beviljats 25 miljoner kronor från FORMAS.

### Utfall

Konkreta fysiska resultat är ny järnväg för malmtransporter. I skrivande stund utreds även ett permanent läge för nytt resecentrum/järnvägsstation i en förstudie som Trafikverket gör. Fram till ungefär år 2015 kommer persontrafiken att angöra Kiruna i ett temporärt läge strax NV om befintligt centrum. Kiruna kommun har målsättningen att ha nytt resecentrum/järnvägsstation i, eller så nära, ett nytt centrum som möjligt.

Idag finns regelbundna möten, om än i ett inledningsskede, med fastighetsägare i centrum. Mötena behandlar viktiga fastighetsekonomiska och fastighetsrättsliga frågor. Mötena leds av KTH.

Nästa detaljplan som ska hantera ny omvandling av bostäder till gruvindustri kommer sannolikt att ske i små etapper - dock med en övergripande uppgörelse mellan Kiruna kommun och LKAB i ryggen. Det arbetet kommer också att behöva göras i samverkan med länsstyrelsen så att man i tidiga skeden kan identifiera planmässiga utmaningar som t.ex. att hantera kulturmiljövärden.

Det omfattande tematiska visionsarbetet som skett i de nio arbetsgrupperna är slutfört. Efter allmänhetens synpunkter kommer visionsarbetet att följas upp med en analys som bl.a. ser över:

- Vilka frågor har fått tyngd i arbetet?
- Vad arbetar kommunen redan med och vad saknas?
- Vilka åtgärder förfogar kommunen över och vilka bör ske i samverkan med andra aktörer? Frågor kan behöva en bredare förankring i partnerskap/utvecklingsråd.

Vissa slutsatser och resultat från visionsarbetet kan ingå i övergripande mål och strategiska inriktningar som fördelas ut i till förvaltningar genom den strategiska styrmodellen. Andra aktiviteter kan verkställas genom direkta uppdrag till kommunkontoret – t.ex. jämförelsearbete och den lokala utvecklingsstrategin med konkreta åtgärder.

Nya plattformar för samverkan behöver utvecklas, men ambitionen är att både nätverket från visionsarbetet och kontakter i projektledarens nätverk ska kunna bibehållas.

En översiktlig sammanställning över aktiviteter som ligger på politisk nivå, t.ex. ökat statligt ansvar i stadsomvandling, behöver utföras. Visionens slutsatser behöver också presenteras för landsting, länsstyrelse etc.

### Processlärande och erfarenheter

En *stadsomvandling* ger unika möjligheter att öka boende- och stadskvaliteter. Samtidigt är det en komplicerad process där byggkostnader, en gemensam målbild och en genomtänkt strategisk utvecklingsstrategi är förutsättningar för att åstadkomma dessa värden.

En sådan omfattande förändring av samhällsstrukturen får även konsekvenser för hantering av planeringsprocesser, samverkan mellan berörda nämnder, roller och ansvarsfördelning

etc. Kiruna kommun har genom olika åtgärder strävat efter att få tydligare och mer effektiva styrningar och processer.<sup>161</sup>

I visionsarbetet har de arbetsgrupper som formerats gjort ett gediget arbete. De har syns i samhället, de har ställt frågor till medborgare i enkäter och arbetet annonseras fortlöpande på egen hemsida och i ”Annonsbladet”<sup>162</sup>. Den konstellation av individer/organisationer som arbetar i projektet bör gå att använda i framtiden för utvecklingsarbete. Arbetssättet (med förfining) bör gå att upprepa inför liknande uppgifter. Det har varit nytt för både politiker och andra att arbeta på detta sätt. Nära och ”naket” ut mot samhället.

I stadsomvandlingen har detaljplanarbetet som hanterat omvandling av bostadsområden till gruvindustri inte riktigt funnit stöd fullt ut i PBL. Som exempel kan nämnas att PBL inte hanterar tids- eller händelsestyrd omvandling av markanvändning. Det vill säga detaljplanens markanvändning "Gruvindustri" sker inte utifrån uppmätt deformation av marken eller förutbestämda tidpunkter. Den sker när planen vinner laga kraft oavsett om markdeformationen kräver det eller om omvandlingen bör ske senare.

*Kommunalt planarbete* möter en utmaning att samtidigt vara flexibelt och förutsägbart. En översiktsplan är stel och tidskrävande, den tar tid att göra och kräver mycket resurser. På så sätt får nya idéer och omvärldsförändringar långa startsträckor för genomförande. Exploatörer kan komma med idéer som är goda i grunden men som inte stöds av översiktsplaner eller fördjupade översiktsplaner. Ju äldre en översiktsplan blir ju oftare frångås den i beslut i kommunfullmäktige.

Ett mer flexibelt planeringssystem måste ändå samtidigt innehålla ett visst mått av ”tröghet”. Ett alltför ”snabbfotat” system kan innebära att aktörer tappar känslan av förutsägbart. Förutsägbart ger trygghet inför investeringar. Det som en gång är byggt får inte drabbas av planändringar som omkullkastar möjligheterna till fortsatt utveckling. Dessutom måste en begynnande satsning kunna göras utifrån att omständigheter och bestämmelser i ett område är stabila över tid. En kommunal ”kovändning” i beslut som rör plan- och områdesbestämmelser är inte önskvärdt för den som satsar kapital samtidigt som goda idéer kan hindras av långa startsträckor på grund av rigida planinstrument.

De intentioner som tas i *visionsdokument för regionalt utvecklingsarbete (RUP/RUS)*<sup>163</sup> bör rikta in sig på att bli mer konkret, kanske med geografisk koppling, så att övergripande intentioner, möjligheter och konflikter konkretiseras. Ökad konkretisering medför att en bred förankring är möjligt på olika myndigheter. Vidare bör man göra tydliga prioriteringar. Hur viktig är t.ex. fjällvärlden för rekreation jämfört med turism, rennäring och vindkraft? Vad är en rimlig prioritering sett utifrån strikt ekonomiska aspekter, strikt attraktion för boende, strikta förutsättningar för näringar etc.?

Kommunerna har ofta egna idéer om byggande/exploatering, men planer kan ”underkännas” av den regionala myndigheten. Alltså finns en regional vilja/tolkning av vad som är bra, en normativ syn som går utöver strikt lagtolkning. Denna regionala vilja skulle kanske kunna formuleras i en regional plan, en sorts utökad RUP/RUS med en kartdel. En sådan plan skulle då vara framprocessad med tung samverkan med lokala aktörer (kommun, näringsliv, organisationer etc.).

<sup>161</sup> PwC, (2012), ”Stadsomvandlingen”. Se [dokument](#) (2013-01-21)

<sup>162</sup> Kiruna Annonsblad är en lokal annonstidning

<sup>163</sup> RUP = Regionalt utvecklingsprogram, RUS = Regional Utvecklingsstrategi

Möjligen skulle man på ett sådant sätt kunna förbättra samverkan, tillit och effektiv hantering av utvecklingsfrågor. Förbättrad tillit förenklar samverkan. Detta skulle sannolikt kräva en rejäl omdaning av arbetssätt och organisationers befogenheter/kompetens. Nuvarande lagstiftning stöder knappast detta sätt att arbeta eftersom länsstyrelsen/regionen saknar någon planerande roll i plan- och bygglagen (PBL)<sup>164</sup>.

Kommunen bör ta fram ett *lokalt tillväxtprogram* med stark ömsesidig förankring i ÖP/FÖP och koppla detta till länets RUP/RUS, något som idag saknas. Tanken är dock att visionsarbetet ska kunna ge en del av underlaget till ett sådant arbete, kombinerat med de strukturella utmaningarna som beskrivits ovan.

Ett mer aktivt agerande från regionen i kommuners lokala tillväxtprogram vore bra. Regionala grovmaskiga planer för markanvändning bör hantera utveckling av regionen/kommunerna samtidigt som man noterar intressekonflikter på ett övergripande plan – dvs. åtminstone signalera att de kan uppstå och om möjligt ange prioriteringar. Prioriteringar kan vara svåra att precisera. Arbetet bör involvera både regionen och kommunen. Men detta kräver mer resurser till regionen för arbete, framställning av underlag. Landstinget och länsstyrelsen bör kunna samverka här. Det skulle kunna ge en tydligare bild av utvecklingsmöjligheter för näringsliv och boende.

## Framtiden

Det finns olika sätt att organisera sig och just nu finns ingen plan på omorganisation med syfte att föra samman fysisk planering och näringslivsutveckling. Däremot finns planer på att ta fram en företagspolicy och en lokal utvecklingsstrategi och att arbetet med att ta fram dessa planer inkluderar planerare på ett djupare sätt än tidigare. Syftet med en sådan samverkan är att få en gemensam bild av vad som behövs och vilka utmaningar som eventuellt kan finnas.

Stadsomvandlingen står inför en milsten; att avveckla befintligt centrum och skapa ett nytt attraktivt centrum med handel, stadshus och bostäder. Här krävs ett samspel mellan LKAB (som ska köpa in fastigheterna), kommunen (som står för planeringen), befintliga fastighetsägare (som ska flytta med) och nya byggherrar (som kan tänkas vilja investera i ett nytt centrum).

Dels utifrån visionsarbetet och dels utifrån den nationella och regionala gruv/mineralstrategin kommer kommunen sannolikt att närmare ta reda på gruvregioners generella förutsättningar utveckling av hållbar tillväxt. Med det avses social, ekonomisk och ekologisk hållbarhet. En lokal/kommunal policy för gruvor som avhandlar synen på avvägning mellan gruvnäringens intressen, andra näringars intressen och hållbarhet finns i startgroparna. Policyn ska belysa de möjligheter och utmaningar som finns vid etablering av gruvor med avseende på arbetsmarknad, markanvändning, bostäder osv. En regional analys av samma karaktär vore givetvis läglig. Kiruna har idag majoriteten av gruvproduktionen inom sin kommungräns. Merparten av länets renskötsföretag finns i kommunen. Rennäringen bedrivs över hela kommunens yta. Turistnäringen i kommunen har nära 25 procent av alla gästnätter och ökar mest i länet. En analys av de mått och steg som krävs för att balansera dessa intressen är av största vikt. Det är viktigt för Kiruna kommun att en näring inte försvåras eller till och med omöjliggör för en annan näring.

<sup>164</sup> Plan- och bygglag (2010:900). Se [dokument](#) (2013-01-22)

## Kontaktpersoner

Anders Lundgren, kommunstrateg, Kiruna kommun

Ann-Christin Samuelsson, näringslivsutvecklare, Kiruna kommun

Mary Rosenfors, översiktlig samhällsplanerare, Kiruna kommun

e-post: namn@kommun.kiruna.se

## 5.4 Sammanfattning

Utifrån de kommunala exemplen ovan har Tillväxtanalys gjort några reflektioner:

Exemplet Norra Bohuslän illustrerar ett exempel där ett *mellankommunalt samarbete vuxit fram ur ett gemensamt behov*. En viktig komponent i arbetet har varit hur den unika kultur- och naturmiljö som finns i området ska kunna bevaras, samtidigt som den utgör basen för besöksnäringen. En reflektion som kan göras från fallet Norra Bohuslän är att det sannolikt finns större incitament för mellankommunalt samarbete om det finns en tydlig nytta för de inblandade parterna.

Samtliga exempel indikerar att det råder *stora kulturskillnader* mellan tjänstemän som arbetar med tillväxtfrågor och tjänstemän som arbetar med fysiska planeringsfrågor. Fallbeskrivningarna indikerar också skillnader i tidsperspektiv, där den fysiska planeringen generellt arbetar med längre tidsperspektiv än näringslivsarbetet. Olikheterna kan sannolikt spåras i olika utbildningsbakgrund, men det kan även bero på att de båda perspektiven/disciplinerna delvis har olika mål för sin verksamhet. Ett bra resultat kan innebära olika saker för de båda perspektiven.

Exemplet från Örnsköldsvik beskriver att kommunen drev ett stort antal utvecklingsprojekt vars status var oklar i den kommunala organisationen. Örnsköldsvik menar att det fanns ett *behov av ett mer samlat utvecklingsarbete* med tydligare koppling till den fysiska planeringen. Örnsköldsvik har tagit steg i riktningen att ÖP ska kunna vara det samlade kommunala dokumentet/forumet som omfattar kommunens samlade utvecklingsambitioner. Även de andra exemplen pekar i samma riktning. Kiruna är inne på att det behövs ett samlat tillväxtprogram för kommunen. I fallet Norra Bohuslän har kommunerna tagit fram en gemensam strukturbild som ska tjäna som vägledare för kommunernas strategiska utveckling- och tillväxtarbete, exempelvis för de kommunala översiktsplanerna.

Kiruna anser att kopplingen till RUP inte är särskild tydlig. Kiruna är inne på tanken att det skulle behövas en *utvecklade och fördjupade process i samband med framtagandet av RUP*. Kommunen anser också att RUP borde innehålla frågor med mera djup, exempelvis resonemang om avvägningar mellan bevarandebeståndet och exploateringsintressen. RUP bör även förankras tydligare på den kommunala nivån genom kartdelar. Även exemplet från Norra Bohuslän innehåller uppfattningar om att det behövs tydligare kopplingar mellan regionala och kommunala program och strategier.

En ytterligare aspekt som kommer fram från Norra Bohuslän och Kiruna är *bristen på kommunala resurser* vad gäller planfrågor. Norra Bohuslän beskriver ett resursproblem för de mindre kommunerna, såväl ekonomiskt som kompetensmässigt, vilket i sin tur kan yttra sig i att kommunen upplevs som passiv jämfört med privata intressen. Kommunerna har därför svårt att ta ledningen i formandet av den framtida utvecklingen. En stor del av det

utvecklingsarbete som bedrivits av de fem kommunerna har varit möjligt med hjälp av *extern delfinansiering*. I exemplet från Kiruna beskrivs en liknande situation med bristande resurser som ett problem. Här har stor vikt lagts på att bygga allianser med näringen (LKAB) och forskningsmiljöer och därigenom har kommunen kunnat arbeta kraftfullt med stadsomvandlingen.

De kommunala fallstudierna illustrerar att kommunerna många gånger har för små resurser, för att själv kunna genomföra större förändringar. Det blir därför avgörande vilken förmåga de har att *bygga allianser* med den privata näringen, och med andra offentliga aktörer. Här är Kiruna ett tydligt exempel där alliansen med LKAB och forskningsmiljöer skapat helt andra resurser att arbeta med än om kommunen själv skulle driva utvecklingen (vilket knappast hade varit möjligt). Likaså illustrerar Norra Bohuslän att de fem kommunerna blivit starkare genom att ingå ett tätare samarbete dem emellan.

Slutligen framkommer synpunkter från både Norra Bohuslän och Kiruna att arbetet med den kommunala *översiktsplanen är "trög" och resurskrävande*. Här finns en viss problematik eftersom näringslivsperspektivet efterfrågar snabb handläggning och snabba beslut medan den fysiska planeringen till sin natur är mer långsiktig och därför ska vara mer "svårörlig". Från fallbeskrivningarna syns både för och nackdelar med översiktsplanesystemets tröghet. En styrka i processen med ÖP kan vara att den bäddar för öppenhet och bred dialog. En uppenbar nackdel kan vara att ett hastigt uppkommet behov, exempelvis från näringslivet, kan vara svår att hantera under kort tidsrymd.

## 6 Andra länders planeringssystem

Planeringssystemen i de nordiska länderna bygger på en stark kommunal planeringstradition och ett långtgående mandat för den lokala nivån beträffande beslutanderätt och kontroll av markanvändning. Ett övergripande ramverk, i form av en flexibel lagstiftning, ger kommunerna vägledning där övergripande mål och syfte för planeringen tydligt framgår samtidigt som den överlåter åt den lokala nivån att bestämma hur dessa mål kan uppfyllas, anpassas och utvecklas efter lokala omständigheter. Medborgarinflytande kring den fysiska samhällsutvecklingen är av tradition stark. Samtliga länder har system med översiktliga planer som kompletteras av mer detaljerad efterföljande planering.

I detta kapitel görs en utblick över andra länders planeringssystem. Eftersom de nordiska länderna har stora likheter både vad gäller strukturella/geografiska förhållanden, liksom samhällsuppbyggnad, görs en något fylligare redovisning från det norska och finska planeringssystemet.

Beskrivningarna avser enbart systembeskrivningar, dvs. hur länderna *organiserat* den fysiska planeringen. Av tids- och utrymmesskäl har inte ambitionen kunnat sträcka sig till att även beskriva hur planprocesser i praktiken genomförs. I tillämpning av fysisk planering har processer stor betydelse för hur det faktiska utfallet blir. Av den anledningen bör viss försiktighet iaktas vid länderjämförelsen eftersom ett väl beskrivet planeringssystem inte med automatik fungerar bättre än ett annat system som på papperet ser mindre utvecklat ut. (En eventuell fortsättning av detta uppdrag skulle kunna innehålla djupare inblickar i förslagsvis Norge och Finland, inkluderande processfrågor, för att ur ett jämförande perspektiv få en djupare inblick i hur ländernas planeringssystem fungerar).

Kapitlet innehåller även utblickar till USA och Brasilien. Dessa är skrivna av Tillväxtanalytisk *utlandskontor*; Mikael Román stationerad i Brasilia samt Daniela Fjellman och Lars Friberg i Washington.<sup>165</sup>

Kapitlet inleds med en beskrivning av de norska och finska plansystemen. Därefter följer beskrivningar från USA och delstaten Oregon samt Brasilien och de nordöstradelarna av landet.

### 6.1 Det norska plansystemet

I det följande kapitlet ges en översiktlig beskrivning av det norska plansystemet. Texten bygger på intervjuer med, och texter från, det norska Miljövarnardepartementet och Kommunal- och regionaldepartementet om inte annat anges.<sup>166</sup>

Kapitlet inleds med en kort ”faktaruta” om den norska förvaltningsorganisationen.

<sup>165</sup> För den intresserade läsaren finns ytterligare material om internationella utblickar tillgängligt i Nordregios rapport Nordregio, (2012), ”Integrering av översiktsplanering och regionalt tillväxtarbete: Nordiska och europeiska utblickar”

<sup>166</sup> I första hand Harald Noreik (MD) och Tore Vabö (KRD)

## Faktaruta norsk förvaltningsorganisation

I Norge finns tre folkvalda nivåer:

- På den *nationella* nivån (Staten) är *stortinget* högsta beslutande organ. Den statliga centraladministrationen består av 18 departement med underliggande förvaltningsmyndigheter, så kallade *direktorat*.
- På den *regionala* nivån (Fylkeskommunen), är *fylkestinget* högsta beslutande organ, och
- På den *kommunala* nivån, är *kommunestyret* högsta beslutande organ.

På den regionala nivån har Fylkeskommunerna ansvar för bl.a. gymnasieutbildning, kollektivtrafik, tandvård och regional utveckling. Huvuddelen av fylkeskommunernas budgetar riktas till gymnasieutbildningar (ca 50 procent år 2012).

Statens representation på den regionala nivån sker genom Fylkesmannen (som mycket grovt kan liknas med de svenska länsstyrelserna).

Norge är per 1 januari 2013 indelat i 428 kommuner och 19 fylken. Över hälften av de norska kommunerna har mindre än 5 000 invånare.

Den norska Plan- och bygglagen ("plan- och bygningsloven", PBL)<sup>167</sup> omfattar många former av planering, från tekniskt orienterade och detaljerade planer (*reguleringsplanlegging*) i skärningspunkten till bygglovsärenden, till överordnad samhällsplanering av principiell och strategisk karaktär.

En lättillgänglig och kortfattad presentation av lagens plandel finns i vägledningen "Planlegging etter plan- og bygningsloven"<sup>168</sup>

Ansvar för planering och godkännande av planer enligt plan- och bygglagen vilar på regeringen (nationell nivå), *fylkestingene* (regional nivå) och *kommunestyrene* (kommunal nivå). Nedan beskrivs närmare vilka uppgifter och ansvarsområden de olika förvaltningsnivåerna har.

### *Nationell nivå*<sup>169</sup>

Regeringen ska ta fram och förmedla nationella mål och riktlinjer för planeringen i fylken (motsvarar län i Sverige) och kommuner samt godkänna de regionala planstrategierna<sup>170</sup>. Miljøverndepartementet ska ta ställning i tvister och säkra en korrekt tillämpning av lagen.

I Norge sammanställs *statens forventninger*<sup>171</sup> på kommunal och regional planering i ett dokument där utvalda "teman" av nationellt intresse, eller prioriterade politikområden lyfts fram. Där beskrivs alltså "prioriterade områden" för mandatperioden. *Statliga riktlinjer*<sup>172</sup> konkretiserar politik- och intresseområden som är särskilt viktiga att beakta i planläggning

<sup>167</sup> Se <http://www.lovdato.no/all/nl-20080627-071.html>

<sup>168</sup> <http://www.regjeringen.no/upload/MD/Vedlegg/Veiledninger%20og%20brosjyrer/T-1476.pdf> (2013-01-04)

<sup>169</sup> Texten är hämtad från redogörelsen för det norska plansystemet i Boverket, (2011), *Analys av bostadsbyggandet i Norden – huvudrapport*, sid. 54-59. Underlaget för denna text utarbetades av Miljøverndepartementets planavdelning hösten 2011.

<sup>170</sup> [http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging\\_plan-og\\_bygningsloven/statlige-foringer-og-planer.html?id=664272](http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging_plan-og_bygningsloven/statlige-foringer-og-planer.html?id=664272) (2013-01-04)

<sup>171</sup> Ibid

<sup>172</sup> Ibid

på nationell, regional och kommunal nivå. Riktlinjerna ligger till grund för statliga myndigheters och regionala och kommunala planeringsorgans planläggning. Likaså är riktlinjerna vägledande i beslut om överklagade planer.

Den norska staten kan också ta fram *statliga planbestämmelser*<sup>173</sup>, dvs. rättsligt bindande bestämmelser som fastställer att det inom begränsade geografiska områden, eller i hela landet, inte får genomföras särskilt angivna bygg- eller utvecklingsprojekt utan närmare samråd med departementet. I Norge kan det utarbetas en *statlig arealplan*<sup>174</sup> då det anses nödvändigt för genomförandet av viktiga statliga eller regionala utvecklings- eller bevarandeprojekt.

Statliga markanvändningsplaner-/arealplaner ska bara användas för projekt vars genomförande inte kan säkras genom den regionala, mellankommunala eller kommunala planläggningen. En statlig arealplan kan antingen vara en detaljerad plan (*reguleringsplan*) eller en mer överordnad "arealdel" i kommuneplanen. Exempel på statliga arealplaner kan vara viktigare flygplatser, järnvägssträckningar eller större Europavägar<sup>175</sup>.

### *Regional nivå*

Fylkestingen<sup>176</sup> (motsvarar ungefär landstingsfullmäktige i Sverige) ska utarbeta och godkänna regionala planstrategier och regionala planer.

Den *regionale planstrategien* är ett verktyg för att ta ställning till vilka regionala frågor som är viktiga att arbeta med för *fylkesting* och *kommunestyreter*. Arbetet med regional planstrategi ska leda fram till beslut om vilka planer som ska tas fram. Detta beslutas utifrån de viktigaste regionala behoven och med utgångspunkt i nationella mål och ramar som är framtagna av regeringen och Stortinget. Strategin utarbetas i samverkan med berörda kommuner, statliga myndigheter, organisationer och institutioner. I planstrategin anges vilka regionala planer som kan gälla för fylket som helhet, för del av fylket eller för ett specifikt temaområde som omfattar hela eller delar av fylket. Fylket kan även ta fram regionala planbestämmelser om det behövs för att tydligare främja genomförandet av de strategiska målen och förhindra utbyggnad som strider mot planen.

Fylkeskommunen (motsvarar ungefär landsting i Sverige) utarbetar regionala planer för de frågor som anges i den regionala planstrategin.

Om ett statligt organ av hänsyn till nationella eller statliga intressen inom sitt ansvarsområde, eller en kommun som direkt berörs av planen, har väsentliga invändningar mot planens mål eller riktlinjer, kan de kräva att ärendet prövas av Miljøverndepartementet, som kan göra de ändringar som krävs (PBL § 8.4 Vedtak av regional plan).

Både regionala och kommunala planstrategier ska utarbetas minst en gång per mandatperiod och senast ett år efter konstituering. Utarbetandet av regionala och kommunala planstrategier sker parallellt, och det förutsätts att de båda nivåerna utbyter information. Samarbetet mellan förvaltningsnivåerna omfattar bland annat planbehov och gemensam statistik.

<sup>173</sup> Ibid

<sup>174</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging/plan-og-bygningsloven/statlige-foringer-og-planer/statlige-arealplaner.html?id=664275> (2013-01-04)

<sup>175</sup> För fler exempel se:

[http://www.regjeringen.no/upload/MD/Vedlegg/Planlegging/Statlige\\_planoppgaver/statlige\\_reguleringsplaner\\_12062012.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/MD/Vedlegg/Planlegging/Statlige_planoppgaver/statlige_reguleringsplaner_12062012.pdf) (2013-01-04)

<sup>176</sup> "Fylkesting" motsvarar för svenska förhållanden ungefär landstingsfullmäktige

I kapitel 9 i den norska Plan- och bygglagen finns ett antal bestämmelser för interkommunalt plansamarbete. Dessa standardbestämmelser kan kommunerna välja att tillämpa om två eller fler kommuner samarbetar om att ta fram kommunala planer som gäller förhållanden som går över kommungränser. Kommunalt plansamarbete kan också gälla genomförandet av en regional planstrategi. Departementet kan även ålägga kommuner att ingå ett sådant samarbete om det krävs för att genomföra planuppgifter som anses nödvändiga för att lösa nationella eller viktiga regionala uppgifter.

### *Kommunal nivå*

Kommunestyrene (kommunstyrelsen) har ansvaret för att det utarbetas *kommuneplan* och de detaljplaner (*reguleringsplaner*) som ska finnas i kommunen.

Den kommunala planeringen ska följa de mål som har antagits på nationell nivå och ska ligga till grund för den regionala planeringsstrategin och eventuella regionala planer.

De norska kommunerna tar också fram en *kommunal planstrategi*.<sup>177</sup> Men detta är inte en planform i sig utan ett hjälpmedel för att identifiera behovet av konkret planläggning liksom ett ramverk som fastställer principerna för efterföljande planering (se Figur 6). Strategin kan också omfatta större *reguleringsplaner*<sup>178</sup> (*områderegulering*) som kommunen tar fram under mandatperioden. Strategin anger huvuddragen, möjligheter och utmaningar, för utvecklingen inom kommunen liksom behovet av nya planer. Strategin anger ramarna för kommunens eget planarbete och utgör en första referenspunkt för privata planinitiativ. Strategin ska i likhet med den regionala strategin utarbetas vart fjärde år.

I Norge är det *kommuneplanen*<sup>179</sup> som är styrdokument som sätter ramarna för utvecklingen och markanvändning i kommunen. Kommuneplanen är uppdelad i två delar, en samhällsdel (samhällsdel) som är en generell del med handlingsplan (textdel), och en arealdel, markanvändnings-/förvaltningsdel (kartdel).

Samfunnsdelen anger en generell inriktning för kommunens utveckling och fortsatta planarbete. Handlingsprogrammet anger prioriteringsordningen för till exempel planläggning medan arealdelen är rättsligt bindande för framtida markanvändning för myndigheter och enskilda. Handlingsprogrammet är en uppföljning på ettårsbasis av kommuneplanens handlingsdel. Kommunen kan välja att låta kommunens ekonomiska plan enligt kommuneloven § 44 ingå i handlingsdelen.

Kommuneplanens samhällsdel är verktyget för kommunens övergripande planläggning och har två huvudinriktningar:

- Kommunsamhället som helhet
- Kommunen som organisation

I arbetet med kommuneplanens samhällsdel ska kommunen fokusera på viktiga utmaningar som har att göra med samhällsutvecklingen och synliggöra kommunens strategiska val. Särskilt viktigt är detta för centrala samhällsförhållanden som folkhälsa, barn och ungdomar, integration, näringspolitik osv. Kommuneplanen ska vidare synliggöra utmaningar,

<sup>177</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/veiledninger/2011/kommunal-planstrategi.html?id=652436> (2013-01-05)

<sup>178</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/veiledninger/2011/reguleringsplanveileder.html?id=613879> (2013-01-04)

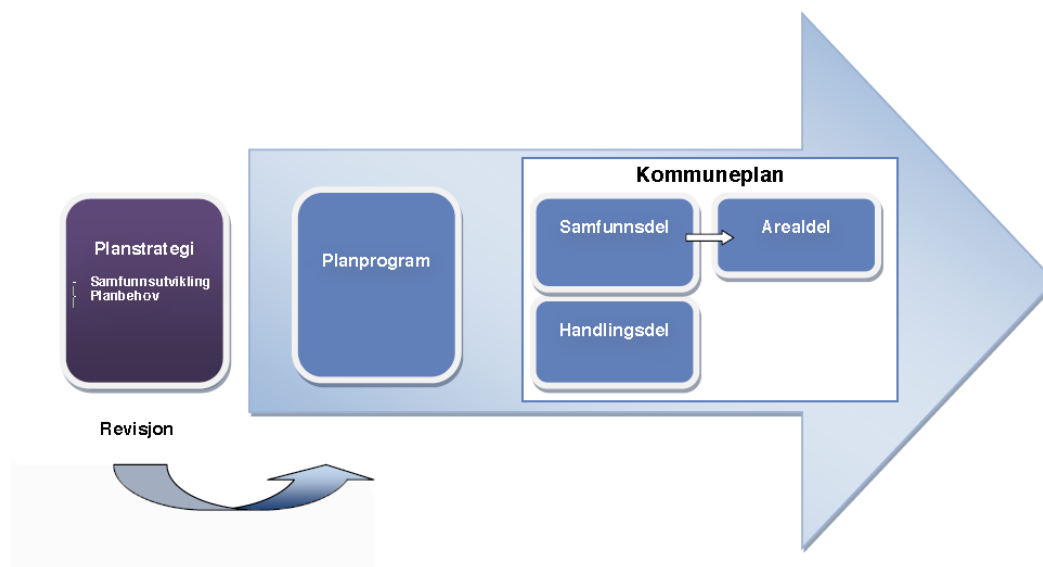
<sup>179</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/veiledninger/2012/kommuneplanprosessen-samfunnsdelen.html?id=679401> (2013-01-04)

mål och strategier för kommunen som organisation. Kommuneplanens samhällsdel ska ange de överordnade målen för sektorernas planläggning och riktlinjer för hur kommunens egna mål och strategier ska genomföras i den kommunala verksamheten.

Samhällsdelen ska innehålla strategiska val som avser utvecklingen av kommunsamhället och kommunen som organisation. Samhällsdelen är således ett bra verktyg för överordnad strategisk styrning. Detta förstärks genom att handlingsdelen knyts till samhällsdelen. Då möjliggörs en starkare strategisk styrning och prioritering av arbetsuppgifter. Handlingsdelen bör vara en del av kommunens ekonomiska styrningsinstrument och resultatutvärderingar. Det gäller ekonomisk plan, budget, redovisning och årsberättelser.

I arealdelen anges områden för bebyggelse, näringsliv, infrastruktur, grönstruktur, försvaret, lantbruk och friluftsområden, liksom användning, hantering och skydd av vattenområden. Arealdelen är bindande för markanvändningen. Det bör dock observeras att det är tack vare att Norges kommuneplan består av samfunnsdelen och arealdelen, dvs ett strategiskt dokument som följer med den rättsligt bindande geografiska planen, och att de är kopplade till varandra, som utgör ett viktigt förutsättning för att ha en bindande geografisk plan på kommunövergripande nivå.

Figur 6 Den norska kommunala planprocessen.



Källa: Miljöverndepartementet, veiledning kommuneplanprocessen samfunnsdelen

### *Konsekvensutredningar*

Plan- och bygglagens regelverk om konsekvensutredningar (KU, motsvarande miljökonsekvensbedömningar i Sverige) omfattar både åtgärder och planer enligt plan- och bygglagen, liksom även större byggprojekt som lyder under annan lagstiftning, exempelvis vindkraftanläggningar som regleras i energilagstiftningen. Norge har en gemensam föreskrift som genomför EU:s direktiv om krav på miljökonsekvensbedömning för vissa planer, program och projekt.

Lagen innebär att bestämmelserna om miljökonsekvensbedömning nu ingår i bestämmelserna för de enskilda plantyperna. Arbetet med miljökonsekvensbedömningar är därför fullt integrerat i själva planarbetet. Enligt den nya lagen ska det nu även genomföras miljökonsekvensbedömningar för planer som i väsentlig grad avviker från kommuneplanens arealdel eller från områdereguleringen (motsvarar detaljplan för större område). Mot bakgrund av de ändringar som den nya lagen medförde ändrades även föreskriften om miljökonsekvensbedömningar år 2009.

Miljøverndepartementet håller på att utarbeta fler anvisningar på området. Anvisningarna för miljökonsekvensbedömningar för arealdelen offentliggjordes år 2012<sup>180</sup>. Dessutom har en ny översyn av föreskriften om miljökonsekvensbedömningar inletts.

### *Samspel mellan nivåerna*

Planläggningen ska ta hänsyn till både kommunala, regionala och nationella intressen och ska därför ske i nära samråd med sakkunniga statliga myndigheter, organisationer, företag och invånare. Staten och fylkeskommunen representerar olika intressen genom sakkunniga på nationell och regional nivå. Det gäller exempelvis miljöskydd, jordbruk, fiske, vägar och järnvägar. Sådana sakkunniga myndigheter har *innsigelsesrett* (ett slags veto) mot kommunala planer inom sitt eget område. En sådan innsigelse innebär att planen inte kan antas av kommunestyret. Medlingsförsök görs och om parterna inte kan enas avgörs ärendet av Miljøverndepartementet.

### *Om "innsigelsesretten" – statliga och regionala intressen*

När kommunala arealplaner bedöms stå i strid med nationella eller viktiga regionala intressen kan statliga eller regionala myndigheter stoppa planerna genom *innsigelse*, ett slags veto. Andelen planer som möts av innsigelse ökar och uppgick under år 2011 till cirka 52 procent av alla kommuneplaner och 33 procent av reguleringsplanerna. Motsvarande siffror för 2010 var 48 respektive 29 procent.

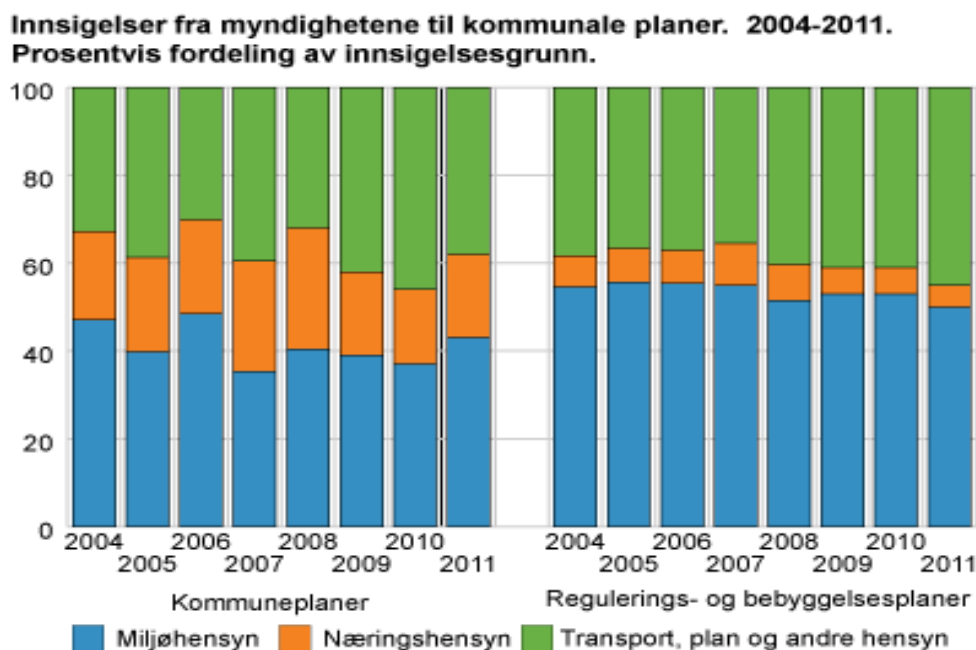
I de flesta fall kan motsättningarna lösas lokalt genom planprocessen, antingen genom förhandlingar i de planforum som har inrättats för samarbete i planfrågor i fylkeskommunerna, eller genom medling hos Fylkesmannen. Mellan en och två procent av det totala antal planer som antagits avgörs varje år av Miljøverndepartementet, och 2011 fanns 24 sådana ärenden. Dessa ärenden är ofta principiellt viktiga och ger uttryck för målkonflikter i regeringens markpolitik på olika områden.

### **Konfliktteman i arealplanerna**

Konfliktteman som har hamnat i fokus i de kommunala planerna har gällt förhållandet till strandzonen vid kuster och färskvattendrag, sträckning för riksvägar, markskydd, säkring av vildrenens livsmiljöer, kulturminnen, friluftsliv och landskap, renskötsel och externa köpcenterärenden.

<sup>180</sup> Se: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/veiledninger/2012/t-1493-konsekvensutredning-av-arealdelen.html?id=699310> (2013-01-04)

Figur 7 Innsigelser från myndigheter till kommunala planer 2004–2011.



Källa: Statistisk sentralbyrå <http://www.ssb.no/fysplan/> Hämtad 2012-12-11

I varje region ska det enligt lagen finnas ett regionalt planforum. I planforumet ska statliga, regionala och kommunala intressen redovisas och i möjligaste mån samordnas i samband med arbetet med regionala och kommunala planer. Statliga och regionala organ och kommuner som berörs av det enskilda ärendet ska delta. Det innebär att forumets sammansättning varierar beroende på vilka som berörs. Den regionala planmyndigheten (Fylkeskommunen) ska inrätta forumet och har ansvar för forumets ledning och sekretariat.<sup>181</sup>

### *Regionalpolitiska ambitioner och förväntningar i plansystemet*

Enligt plan- och bygglagen gäller sedan 2008 kravet att nationella myndigheter ska utarbeta ”nationella förväntningar” på planläggningen i fylken och kommuner. Planläggningen ska baseras på en bedömning av olika intressen och bygga på ekonomiska och andra resursmässiga förutsättningar för genomförande, där även kostnader och nytta vägs in. De nationella förväntningarna ska ange uppgifter och intressen som regeringen anser att det är viktigt att fylkeskommunerna och kommunerna fokuserar på i planläggningen under den kommande perioden för att bidra till att genomföra den aktuella nationella politiken. Huvudfrågor i de nationella förväntningarna är klimat och energi, stads- och tätortsutveckling, kollektivtrafik och infrastruktur, värdeskapande och ekonomisk utveckling, natur, kulturmiljö och landskap samt hälsa, livskvalitet och uppväxtmiljö, som alla har koppling till den regionala utvecklingen<sup>182</sup>.

<sup>181</sup> Se PBL § 5.3

<sup>182</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/veiledninger/2011/nasjonale-forventninger.html?id=649923> (2013-01-04)

Huvudmålet för distrikts- och regionalpolitiken är att tillvarata resurserna för värdeskapande i hela landet och upprätthålla huvuddragen i bosättningsmönstret<sup>183</sup>. Ekonomisk utveckling, innovation och nyskapande är viktiga utmaningar i arbetet med att nå distrikts- och regionalpolitiska mål. Lönsamma företag med attraktiva arbetsplatser är centralt för en fri bosättning. Stark växtkraft och värdeskapande i områden med låg tillväxt är viktigt för att främja en balanserad regional utveckling och goda levnadsvillkor i alla delar av landet. Samtidigt ska utnyttjandet av det lokala företagsklimatet, arbetskraften och naturresurserna bidra till tillväxten i landet.

Fylkeskommunerna har fått ett stort ansvar för att utveckla en regionalt differentierad politik för ekonomisk utveckling, innovation och nyskapande i syfte att nå distrikts- och regionalpolitiska mål.

Fylkeskommunerna är de centrala aktörerna för den regionala utvecklingen. Kärnan i det regionala utvecklingsarbetet är att främja en harmonisk och självständig samhällsutveckling i den egna regionen<sup>184</sup>. Det innebär att fylkeskommunerna måste ha en ledande roll i att verka för:

- att regionala och lokala resurser utnyttjas för regional utveckling med utgångspunkt i regionalpolitiska värderingar och prioriteringar,
- samarbete och initiativ som kan stärka utvecklingen för hela och delar av regionen,
- att utveckla kunskap om viktiga regionala särdrag, utmaningar och behov i nära samarbete med aktörer som kan medverka till förändringar.

Fylkeskommunerna har i varierande grad drivit på och skapat förutsättningar för regional utveckling. Skillnaderna kan vara en följd av fylkeskommunernas olika prioriteringar, men också av att fylkeskommunerna har saknat verktyg för att fullgöra den utvecklings- och planläggningsroll de tilldelats. Fylkeskommunerna behöver ha verktyg som gör dem intressanta för andra aktörer och som är knutna till ansvaret för:

- insatser inom politikområden som är viktiga för den regionala utvecklingen, t.ex. kollektivtrafik, utbildning, kultur och kulturminne, ekonomisk utveckling och samarbete med frivilligsektorn,
- samordning av den regionala planläggningen i fylket och godkännande av regionala planer,
- förvaltning av särskilda distrikts- och regionalpolitiska utvecklingsmedel,
- internationellt samarbete.

Genom förvaltningsreformen fick fylkeskommunerna nya uppgifter från och med den 1 januari 2012. Dessa beskrivs närmare i Ot.prp.nr. 10 (2008-2009)<sup>185</sup>. Den nya plan- och bygglagen har stärkt fylkeskommunernas roll i att förbereda och samordna den kommunala planläggningen. Kommunernas arbete med samhällsutvecklingen är beroende av fylkeskommunernas kompetens och pådrivande roll. Ett bra samarbete med kommunerna är

<sup>183</sup> <http://www.regjeringen.no/nn/dep/krd/Dokument/proposisjonar-og-meldingar/stortingsmeldingar/2008-2009/stmeld-nr-25-2008-2009-.html?id=554564> (2013-01-05)

<sup>184</sup> <http://www.regjeringen.no/nn/dep/krd/Dokument/proposisjonar-og-meldingar/stortingsmeldingar/2011-2012/meld-st-12-20112012/4.html?id=671845> (2013-01-04)

<sup>185</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/regpubl/otprp/2008-2009/otprp-nr-10-2008-2009-.html?id=533596> (2013-01-04)

dessutom viktigt för det regionala utvecklingsarbetet, särskilt inom den fylkeskommunala och kommunala planläggningen.

Arbetet med den regionala planstrategin ska ta sin utgångspunkt i regionala utmaningar och frågor som behöver prioriteras för att främja utvecklingen i regionen. Den regionala planstrategin gör det möjligt att ta upp utmaningar i fylket som innefattar flera olika kommuner, förvaltningsnivåer och sektorer. Den regionala planstrategin ska utarbetas i samarbete med kommunerna, och med hänsyn till bidrag från de kommunala planerna. Samtidigt är det viktigt att kommunerna beaktar de regionala planstrategierna i sitt planarbete. På så vis kan utmaningar och vägval i varje kommun behandlas tillsammans med motsvarande i andra kommuner och i fylkeskommunen.

Plan- och bygglagen är ett viktigt redskap för kommunerna när det gäller att styra samhällsutvecklingen i önskad riktning. Program och åtgärder som ska stärka den lokala samhällsutvecklingen måste vara utformade på övergripande nivå, på tvärs av sektorer och politikområden.

En positiv regional utveckling förutsätter inte bara intressanta arbetsplatser, utan även att det finns attraktiva kommuner att bo i. Attraktiva kommuner uppfyller följande krav:<sup>186</sup>

- Det finns varierade arbetsplatser och ett bra utbud av kultur- och fritidsaktiviteter samt kommunala tjänster.
- Nyinflyttade känner sig inkluderade och vill bo kvar.
- Eldsjälar upplever att kommunen gör det möjligt att förverkliga idéer och initiativ.
- Näringslivet möter en företagervänlig kommun som stöder utvecklingen av det lokala näringslivet.
- Kommunerna gör det lättare för entreprenörer att etablera egna företag.

För 2013 har ca 2 680 miljoner norska kronor avsatts till distrikts- och regionalpolitiska åtgärder i Kommunal- och regionaldepartementets budget. Därav ska ca 80 procent förvaltas av fylkeskommunerna. Dessa medel ska bidra till att förverkliga nationella och fylkeskommunala mål för regional utveckling med hänsyn till relevanta regionala förutsättningar.

Det fylkeskommunala och kommunala plansystemet är det viktigaste utvecklingsverktyget i arbetet med de regional- och distriktspolitiska målsättningarna.

### *Nationellt stöd i genomförande av ny lag*

#### Regionala fortbildningsteam

Miljøverndepartementet har genomfört ett omfattande informations- och fortbildningsprogram om den nya planlagen. Fylkesmännen<sup>187</sup> och fylkeskommunerna har haft en central roll i upplägget genom regionala utbildningsteam som har ordnat flera möten med kommunerna. Alla kommuner har deltagit i minst två möten och i flera fylken har mer omfattande seminarier ordnats.

Departementet har hållit i utbildningen av de regionala fortbildningsteamerna, och bland annat anordnat flera möten och etablerat nätverk. Departementet bidrar med olika former av ekonomiskt stöd till fortbildningen och deltar i de flesta regionala sammankomsterna

<sup>186</sup> Enligt huvuddragen i regeringens stortingsmelding (2008–2009) nr 25, *Lokal vekstkraft og framtidstru*

<sup>187</sup> "Fylkesman" är statens representant i fylkena och kan liknas med de svenska länsstyrelserna

med inlägg och svar på frågor från kommunerna. Departementet har även hållit anföranden om den nya lagen på inbjudan från många andra offentliga och privata aktörer.

Miljøverndepartementet (MD) har informerat kring plan- och bygglagens plandel, medan Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har informerat om byggdelen<sup>188</sup>. (Byggdelen kom ett år senare)

#### Informations- och utvecklingsarbete

Informations- och utvecklingsarbetet sker genom skapandet av webbsidor och nätverk, insamling av exempelplaner samt möten på nationell och regional nivå för kommuner och fylken. De olika departementen har fått ansvar för att ta fram anvisningar i olika frågor för hur plan- och bygglagen ska tillämpas inom den egna sektorn. Departementet har reviderat grundanvisningarna för kommun- och reguleringsplanläggning för att anpassa dem till den nya lagen. Anvisningarna finns på Miljøverndepartementets webbplats.<sup>189</sup>

MD fokuserar också i allt högre grad på den kommunala plankompetensen och resurserna för planläggning, som båda är bristfälliga i många av kommunerna. Kompetensuppbygget stöttas genom extra resurser till Fylkesmannen/fylkeskommunen, som i samarbete erbjuder kommunerna utbildning och vägledning. MD överväger nya initiativ för att stärka kommunernas plan- och miljökompetens. För att säkra att den nya lagen fungerar som det är tänkt och utvecklas i linje med behoven, kommer man år 2013 att inleda en uppföljande utvärdering av plan- och bygglagen.

#### *Lokal samhällsutveckling i kommunerna (LUK)*

För att stärka kommunernas kapacitet och kompetens i arbetet med att utveckla attraktiva lokalsamhällen, och för att stärka samordningen av program och åtgärder (lokalt, regionalt och nationellt), inledde Kommunal- og regionaldepartementet år 2009 satsningen *Lokal samfunnsutvikling i kommunene* (LUK)<sup>190</sup>. I analyserna som ligger till grund för satsningen framkommer att särskilt de mindre kommunerna har behov av stärkt kapacitet och kompetens.

Inom ramen för LUK-satsningen stärks kommunernas plan- och utvecklingskompetens genom kurser och fortbildning. Kompetensutvecklingen sker i samarbete med högskolor, universitet och andra aktörer och knyts till genomförandet av konkreta åtgärder i kommunerna. Inom satsningen utvecklar de flesta fylkeskommuner och kommuner arbetet med planstrategin och kommuneplanens samhällsdel.

Forskningsinstituttet Telemarkforskning visar i sin uppföljande utvärdering<sup>191</sup> av LUK att de fylkeskommuner där den strategiska ledningen får till stånd ett bra samarbete, och organiserar verksamheten utifrån detta, är de som lyckas bäst i arbetet. Det är därför viktigt att fylkeskommunerna utvecklar långvariga samarbetsmodeller och tydligt definierade arenor för samverkan, både internt i fylkeskommunen och i samarbetet mellan kommunerna, fylkeskommunen, Fylkesmannen och andra aktörer som är viktiga för den regionala utvecklingen. Detta arbetar man nu aktivt med i flera fylkeskommuner och på de nationella och

<sup>188</sup> Kommuneplanens samhällsdel finns i plan- och bygglagens plandel. Bygglovsdelen är en egen del av lagen som innehåller bestämmelserna om behandling av bygglov med ansökan, godkännande/tillstånd, tekniska krav, kontroll m.m.)

<sup>189</sup> Se: [http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging\\_plan-og\\_bygningsloven/planveiledere.html?id=534064](http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging_plan-og_bygningsloven/planveiledere.html?id=534064) (2013-01-05)

<sup>190</sup> <http://www.regjeringen.no/nn/dep/krd/prosjekter/lokalsamfunnsutvikling.html?id=607504>

<sup>191</sup> Telemarkforskning (2011) *Styring og engasjement - Følgjeevaluering av lokal samfunnsutvikling i kommunane (LUK)*, statusrapport <http://www.tmforsk.no/publikasjoner/filer/1936.pdf>

regionala nätverksmötena inom LUK-satsningen. LUK har i många fylkeskommuner bidragit till att stärka samarbetet mellan fylkeskommunen och kommunerna.

Många fylkeskommuner utvecklar nu effektiva samsamarbetsmodeller där kommunerna tillsammans med fylkeskommunerna samarbetar om att utveckla och genomföra åtgärder som bygger på planläggning enligt plan- och bygglagen.

### *Införande av ny plan- och bygglag*

#### Varför en ny plan- och bygglag?

Den nya plan- och bygglagen (PBL) ersatte 2008 den tidigare lagen från 1985. En rad förändringar i samhället hade då lett fram till behovet av att ändra den gamla lagen. Konkurrensen om marken hade ökat och nya aspekter som hänsyn till klimatförändringar hade tillkommit. Mot den bakgrunden blev det viktigt med en ny lag som kunde stärka det offentliga förmåga att hitta goda helhetslösningar. För första gången fastställdes i lag att hänsyn till klimataspekter ska tas i planläggningen.<sup>192</sup> Många bestämmelser i lagen bidrar till att säkra detta; bland annat blev det obligatoriskt att utvärdera samhällets säkerhet och sårbarhet i samband med planförslag.

#### Exempel på nyheter i den nya PBL

När den nya plan- och bygglagen infördes betonades att den nya lagen i högre grad skulle bidra till följande:

- *Ökad hänsyn till miljö/klimat.* Kommunerna kan ställa krav som skapar förutsättningar för flexibla och miljövänliga energilösningar vid nybyggnation, exempelvis vattenburen värme.<sup>193</sup>
- *Stärka kollektivtrafiken.* Kommunerna får möjlighet att anta bestämmelser som begränsar parkeringsmöjligheterna i centrala områden och andra områden med välutbyggd kollektivtrafik. Det blir enklare för kommunerna att ange ramarna för hur vägar och kollektivtrafiken ska drivas. Konkret innebär det att kommunerna enklare kan bestämma att kollektivtrafiken ska få bättre tillgänglighet än biltrafiken.
- *Bevara miljö- och friluftsområden för framtiden.* Nya bestämmelser gör det möjligt att säkra skyddet av friluftsområden och grönområden kring städer och tätorter. För att värna enskilda värden eller intressen kan Miljøverndepartementet bestämma att markanvändningen i ett område ska vara oförändrad under en längre tid. Det säkrar att särskilt viktiga jordbruks- och friluftsområden bevaras.
- *Planläggning som skapar tillgänglighet för alla.* Principen om universell design ska vara vägledande för planläggningen och för kraven på alla byggprojekt.
- *Göra planläggningen mer demokratisk och lättare att använda.* Vikten av medverkan och insyn i planprocessen betonas. Kommunerna är skyldiga att ha ett planregister. Det gör planerna mer lättillgängliga för alla som behöver uppgifter om vilken plan som gäller för ett visst område. Bestämmelserna om miljökonsekvensbe-

<sup>192</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/kampanjer/klimatilpasning-norge-2/bibliotek/veiledere/klimatilpasning-og-kommuneplanlegging.html?id=600978>.

<sup>193</sup> Tekniska byggkrav/energikrav framgår av bygglovsdelen och den tekniska föreskriften. Kommunerna kan i sina planer avsätta mark till fjärrvärmeanläggningar och rörledningssträckor och samtidigt införa krav på att ny bebyggelse ska vara ansluten till en fjärrvärmeanläggning för vilken det finns koncession i enlighet med energilagstiftningen.

dömning av planer har nu inlemmats i lagen, så att utredningen är en del av planbehandlingen.

- *Göra det lönsamt att följa kommunala planer.* Privata regleringsplaner som bygger på (är i linje med) kommunplanens arealdel kan behandlas snabbare. Kommunen kan kräva gemensam reglering för flera fastigheter om det krävs för att säkra goda helhetslösningar. Kopplingen mellan bygglovsärenden och detaljreglering förbättras.
- *Ge den regionala nivån kraftfullare verktyg.* Regionala planer kan göras juridiskt bindande tills de har införlivats i kommunplanerna. Det innebär att ett planerat byggprojekt som strider mot den regionala planen kan stoppas.

### *Ett mer differentierat strandskydd*

Lagen skärper också villkoren för byggnation i strandzonen genom följande:

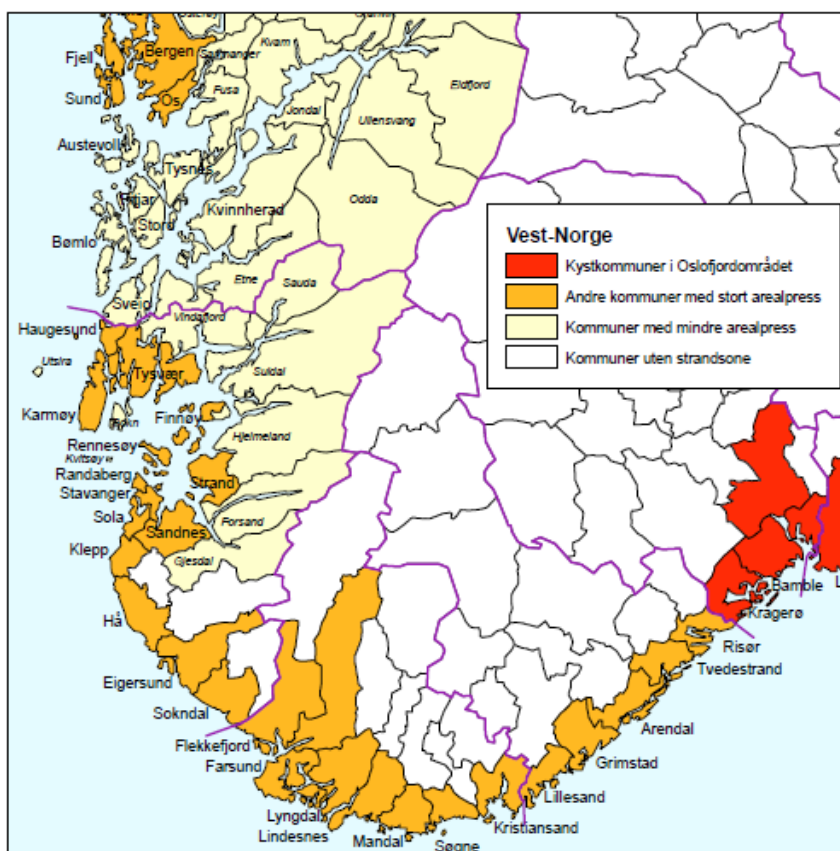
- *Säkra strandzonen:* byggande i strandzonen måste tas upp i kommuneplanen. Reglerna om byggförbud i hundrametersbältet längs strandlinjen skärps.
- *Inskränkningar i dispensrätten:* Staten får frånta kommunerna rätten att lämna dispens under särskilda omständigheter. Det får endast ske om det är nödvändigt för att tillgodose nationella eller viktiga regionala hänsyn i närmare angivna delar av strandzonen eller fjälltrakterna. (Denna bestämmelse enligt § 19.4 har hittills aldrig tillämpats.)

Bestämmelsen om dispens har stramats upp, bland annat genom att kriterierna för dispens har blivit tydligare. Dessutom har möjligheten införts att under särskilda omständigheter överföra behörigheten att bevilja dispens från kommunen till ett regionalt eller statligt organ. Målet med de nya reglerna är att strandzonen endast ska bebyggas i enlighet med planen, så att hänsyn till friluftsliv, natur, landskap och andra allmänintressen vägs in i alla beslut om bygglov.

### Statliga planeringsriktlinjer för strandzonen

I mars 2011 antogs statliga planeringsriktlinjer för differentierad förvaltning av strandzonen. Riktlinjerna ska ligga till grund för planläggningen i kommunerna och ta hänsyn till lokala skillnader längs kusten. I förslaget delas kusten in i tre klasser utifrån hur starkt tryck det är i området. Restriktionerna för de tre klasserna skiljer sig åt något.

Figur 8 Indelning i "stränghetsklasser" för strandskydd. Exempel från Västnorge.



Källa: Mijöverndepartementet

Varje år rapporteras hur många bygglov som har lämnats i strandzonen. Byggloven delas in i två kategorier: byggnation i områden med godkänd plan och byggnation efter beviljad ansökan om dispens.

Antalet nya byggprojekt som påbörjades i strandzonen (hundrametersbältet) minskade med en fjärdedel under perioden 2006–2010. Kommunerna har mottagit och beviljat ett större antal ansökningar om dispens för att bygga i strandzonen under 2006–2010. År 2010 vände trenden för byggaktivitet i strandzonen – som varit fallande sedan 2006 – på nytt nedåt efter en uppgång 2009. Den stigande trenden för antalet ansökningar om dispens för nya byggnader i strandzonen sedan 2006 vände också nedåt 2011. Mer information om den nya Plan- och byggningsloven kan läsas i Pressemelding om ny planlov.<sup>194</sup>

### Sammanfattning

Det norska plansystemet har, inte minst på *den kommunala nivån*, ett system som på ett tydligt sätt integrerar tillväxt- och utvecklingsfrågor med fysisk planering. Genom krav på både en "samfunnsdel" och en arealdel i den kommunala planläggningen förstärks möjligheterna att göra kommuneplanerna till strategiska levande dokument. Den strategiska ansatsen förstärks dessutom genom kravet på en handlingsdel inom vilken kommunerna kan

<sup>194</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging/plan-og-bygningsloven/vedlegg/hva-er-nytt-og-bedre-i-lovforslaget.html?id=500759#> (2013-01-04)

prioritera och konkretisera hur arbetet ska läggas upp för att nå målen i samfunnsdelen. Genom systemet kan arealdelen användas som ett verktyg för kommunernas ambitioner att nå de övergripande målen. Det norska systemet skiljer sig från det svenska bl.a. utifrån att det i Sverige inte finns några lagkrav på att de kommunala översiktsplanerna ska innehålla kommunövergripande strategiska mål, motsvarande den norska samfunnsdelen.

Det norska systemet innebär också, i jämförelse med det svenska, en betydligt starkare *regional nivå* när det gäller den fysiska planeringen. Genom de regionala planstrategierna identifierar Fylkeskommunerna, i samråd med kommunerna, vilka planer som behöver tas fram på regional eller delregional nivå. På så sätt kan frågor som berör fler än en enskild kommun hanteras i ett plansammanhang. Vidare har Fylkeskommunerna ansvar för att upprätta regionala planforum. Ett av syftena med planforumen är att identifiera och samordna statliga, regionala och kommunala intressen i samband med utarbetande av regionala och kommunala planer.

Ett konkret verktyg för att stärka möjligheterna till ökad samplanering mellan den kommunala och regionala nivån är att arbetet med kommunala och regionala planstrategier är synkroniserade tidsmässigt. Kommunala och regionala planstrategier ska utarbetas minst en gång under varje valperiod och senast ett år efter att kommunstyrelsen är konstituerad. Detta innebär att det under planstrategiarbetet finns goda möjligheter att närmare komma överens om vilka frågor som kommunen enskilt kan planera för och vilka frågor som behöver lyftas upp i ett regionalt eller delregionalt sammanhang.

Den *nationella nivån*, slutligen, signalerar nationella förväntningar till både den regionala och kommunala nivån. Genom detta förväntas nationella mål och riktlinjer föras in på den regionala och kommunala nivån.

I Norge har behov av stöd till den kommunala nivån identifierats bl.a. när det gäller kommunal plankompetens och mer allmän kompetens i kommunens roll att utveckla attraktiva "lokalsamfunn". Olika typer av stöd erbjuds från den nationella nivån för att stärka kommunernas kompetens och i viss mån resurser, bl.a. genom regionala "upplärningsteam" och det särskilda nationella initiativet Lokal samfunnsutvikling i kommunene (LUK) som löper under fem år med början år 2010.

Enligt Kommunal- och regionaldepartementet är det Fylkeskommunala och kommunala plansystemet det kanske viktigaste utvecklingsverktyget i arbetet med de nationella regional- och distriktpolitiska målsättningarna.

## 6.2 Det finska plansystemet<sup>195</sup>

### Faktaruta finsk förvaltningsorganisation

I Finland finns två folkvalda nivåer:

- På den *nationella* nivån (Staten) är *Riksdagen* högsta beslutande organ. Statens centralförvaltning består av tolv ministerier (departement) och ett antal centrala ämbetsverk.
- På den *kommunala* nivån, är *kommunfullmäktige* högsta beslutande organ. Fullmäktige utser i sin tur ledamöter till kommunstyrelsen.

Den finska modellen skiljer sig således från den svenska och norska genom att den inte innehåller någon regional folkvald församling.

Den statliga regionala närvaron består av *Regionförvaltningsverk* och *Närings-, trafik- och miljöcentraler* (NMT centraler). Dessa har tagit över uppgifter från de tidigare länsstyrelserna som numera inte finns i den finska förvaltningen.

*Regionförvaltningsverken* har, starkt förenklat, fokus på statlig tillsyn, samordning och uppföljning inom olika ämnesområden. Regionförvaltningsverket består av sex regionala enheter med varsitt huvudkontor och mindre verksamhetskontor.

*NMT centralerna* består av 15 enheter (med varsitt kontor plus ytterligare fem verksamhetskontor). Centralerna lyder under Arbets- och näringsministeriet som är ansvarigt samordnande departement. Den främsta uppgiften är att främja regional utveckling samt sköta verkställighets- och utvecklingsuppdrag åt statsförvaltningen. NMT centralerna är betydligt större än Regionförvaltningsverken.

Förutom den statliga närvaron på den regionala nivån har de finska kommunerna, genom *landskapsförbunden*, en viktig regional roll. Vid ingången av 2011 har Finland 18 landskap på fastlandet, plus Åland. Landskapsförbunden är lagstadgade samkommuner som regionens kommuner ska vara medlemmar i. Förbunden har två huvuduppgifter; regionutveckling och landskapsplanläggning.

Landskapsförbunden är också viktiga internationella aktörer som till stor del svarar för EU:s struktur-fondsprogram och genomförandet av dem.

Varje landskapsförbund leds av ett landskapsfullmäktige och en landskapsstyrelse. Medlemskommunerna utser sina representanter till fullmäktige för den kommunala mandatperioden, dvs. fyra år. Ledamöterna i Landskapsfullmäktige utses med andra ord indirekt av kommunerna och inte genom direkta val.

### *Inledning*

I detta avsnitt följer en beskrivning av det finska plansystemet och hur det är kopplat till regionalt tillväxt- och utvecklingsarbete. Två lagar har en viktig ställning i detta sammanhang, nämligen Markanvändnings- och bygglagen samt Lagen om utveckling av regionerna.

Markanvändnings- och bygglagen<sup>196</sup> (MBL) trädde i kraft år 2000 och reglerar områdesanvändningen och byggandet. En utvärdering av lagens funktion ska genomföras för åren 2011-2013. Utvärderingen genomförs med hjälp av flera temainriktade utredningsprojekt och i samarbete med olika aktörer.

<sup>195</sup> Materialet i detta avsnitt är framtaget av Risto Kärkkäinen, f.d. byggnadsråd vid Miljöministeriet med bistånd från Agneta Nylund och Timo Turunen också Miljöministeriet i Helsingfors.

<sup>196</sup> [www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1999/19990132](http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1999/19990132) (hämtad 2013-01-14)

Lag om utveckling av regionerna<sup>197</sup> (LUR) trädde i kraft år 2010. Lagen styr utvecklingen av regionerna och innehåller bestämmelser om målen för utveckling av regionerna, om uppgifter i samband med planeringssystemet samt om myndigheternas ansvar<sup>198</sup>.

### *Nationell planeringsnivå*

Markanvändnings- och bygglagen (MBL)

Statsrådet (Regeringen) beslutar om riksomfattande mål för områdesanvändningen enligt MBL 22§. De riksomfattande målen skall beaktas och främjas vid planeringen i landskapen, vid kommunernas planläggning och i de statliga myndigheternas verksamhet. Miljöministeriet svarar för beredningen av de riksomfattande målen för områdesanvändningen men målen konkretiseras i första hand via planläggningen. Här spelar landskapsplanerna en viktig roll.

Statsrådet fattade den 13 november 2008 beslut om revidering av de riksomfattande målen för områdesanvändning. De tidigare målen var från år 2000<sup>199</sup>. Ett av motiven till revideringen var att målen bättre skulle svara mot de nya utmaningarna för områdesanvändningen, i synnerhet klimatförändringen. Genom målen har regeringen fastställt de riktlinjer för områdesanvändningen som ska beaktas i hela landet.<sup>200</sup>

Lag om utveckling av regionerna (LUR)

Statsrådet (Regeringen) beslutar om de rikstäckande målen för regionutvecklingen enligt 6§ LUR<sup>201</sup>.

Berörda ministerier definierar för sina respektive förvaltningsområden, utifrån de rikstäckande målen, mål och åtgärder för regionutvecklingen som en del av planeringen av förvaltningsområdets verksamhet. Arbets- och näringsministeriet svarar i samverkan med andra centrala instanser för beredningen av de rikstäckande målen samt för samordning, övervakning, utvärdering och genomförande av program för utveckling av regionerna enligt 7§. Landskapsförbunden fungerar som regionutvecklingsmyndighet i landskapen.

För preciseringen och uppnåendet av målen kan särskilda program och principbeslut utarbetas. Genomförandet av planer och program (landskapsöversikt, landskapsprogram) kan enligt 6§ LUR finansieras inom ramen för statsbudgeten.

### *Regional planeringsnivå*

Landskapsförbund är på regional nivå en organisation (samkommun) för kommunerna. Det finns 18 landskap på fastlandet och landskapet Åland.<sup>202</sup>

Enligt MBL 25§ omfattar planering på landskapsnivå:

- en landskapsöversikt,
- en landskapsplan som styr annan områdesplanering och
- ett regionalt utvecklingsprogram (landskapsprogram), vars bestämmelser utfärdas särskilt

<sup>197</sup> [www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2009/20091651](http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2009/20091651) (hämtad 2013-01-14)

<sup>198</sup> Mer information om utveckling av regionerna kan hämtas på Arbetsmarknads- och näringsministeriets hemsida [www.tem.fi/index.phtml?l=sv&s=2180](http://www.tem.fi/index.phtml?l=sv&s=2180)

<sup>199</sup> Miljöministeriet (2009) *Nu fattas besluten om framtidens områdesanvändning*. Reviderade riksomfattande mål för områdesanvändningen. [www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=98973&lan=sv](http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=98973&lan=sv) (2013-01-14)

<sup>200</sup> Ibid.

<sup>201</sup> Lag om utveckling av regionerna [www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2009/20091651](http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2009/20091651) (hämtad 2013-01-14)

<sup>202</sup> [www.kommunerna.net/sv/kommuner/landskap](http://www.kommunerna.net/sv/kommuner/landskap) (2013-01-14)

Därtill bevakar landskapsförbundet sina medlemskommuners intressen och sköter olika internationella kontakter.

I landskapsöversikten anges de utvecklingslinjer som eftersträvas i landskapet. Genom landskapsöversikten samordnas de riksomfattande målen som Statsrådet (*regeringen*) godkändt med de landskapsbaserade och lokala målen. Samtidigt samordnas bland annat näringslivets och miljövärdens behov av områdesreservering.<sup>203</sup> Landskapsöversikten omfattar ett tidsperspektiv på 20-30 år.

I landskapsplanen anges principerna för områdesanvändningen och samhällsstrukturen. Planen anger också hur olika områden ska hanteras med tanke på landskapets utveckling. Det kan exempelvis handla om speciella skyddsbestämmelser, om något område ska skyddas för dess landskap, naturvärden, bebyggda miljöer, kulturhistoriska värden eller andra speciella miljövärden. Planen godkänns av det högsta beslutande organet på landskapsnivå (landskapsfullmäktige). Miljöministeriet fastställer landskapsplanerna. En fastställd landskapsplan har rättsverkningar för annan markanvändningsplanering och för myndigheternas verksamhet gällande områdesanvändningen. Landskapsplanen sträcker sig 10-20 år framåt i tiden.<sup>204</sup>

Landskapsprogram är ett program som på medellång sikt styr och samordnar regionutvecklingsarbetet under de närmaste åren. I landskapsprogrammet presenteras utvecklingsmålen, de viktigaste projekten och åtgärderna samt en plan för finansiering av programmet. Dessa baserar sig på regionens utvecklingsbehov och möjligheter. Landskapsprogrammet, som ska godkännas av förbundets högsta beslutande organ (landskapsfullmäktige), ska utarbetas för kommunfullmäktiges mandatperiod – det vill säga för fyra år.<sup>205</sup>

För utvecklingen av landskapet utarbetas dessutom Europeiska gemenskapens regionala strukturfondsprogram (LUR 6§).

#### Statens regionala myndigheter

Statens regionala myndigheter, närings-, trafik- och miljöcentralerna (NTM-centralerna) sköter uppgifter som tidigare ankommit på TE-centralerna (arbets- och näringscentralerna), de regionala miljöcentralerna, vägdistriktet, länsstyrelsernas trafikavdelningar och bildningsavdelningar samt Sjöfartsverket. NTM-centralerna samarbetar med landskapsförbundet. Det finns 15 centraler i landet<sup>206</sup>.

Till NTM centralernas uppgifter hör:<sup>207</sup>

- främjande av företagsamhet och näringsverksamhet
- innovationer och affärverksamhet under internationalisering
- fungerande arbetsmarknader, tillgången på arbetskraft och sysselsättningen
- miljövärd, markanvändning, styrning av byggandet, vård av kulturmiljön, skydd och ett hållbart nyttjande av naturens mångfald samt nyttjande och vård av vattentillgångarna

<sup>203</sup> <http://www.kommunerna.net/sv/kommuner/landskap/Landskapsplanlaggning/Sidor/default.aspx>

<sup>204</sup> Mer information om Landskapsplan kan läsas i Miljöministeriets broschyr (2004) *Landskapsplanen* se <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=23556&lan=fi>

<sup>205</sup> Lag om utveckling av regionerna (LUR) §25 <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2009/20091651#L3P25>

<sup>206</sup> [www.ely-keskus.fi/swe/Sidor/default.aspx](http://www.ely-keskus.fi/swe/Sidor/default.aspx)

<sup>207</sup> Lag om närings-, trafik- och miljöcentralerna (3§). ([www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2009/20090897](http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2009/20090897))

- vissa strukturfonds- och regionutvecklingsuppgifter som hänför sig till ovan nämnda uppgifter

NMT-centralen ska i synnerhet övervaka att de riksomfattande målen för områdesanvändningen beaktas vid planläggningen enligt 18§ MBL. Centralen styr kommunernas planläggning via myndighetssamrådsförfarande och genom att ge utlåtanden. NTM-centralen och några andra statliga myndigheter kan också ansöka om ändring av en kommuns beslut om godkännande av general- eller detaljplan (om planen inte beaktar nationella mål för områdesanvändningen eller annars är i strid med lagens bestämmelser).

### *Kommunal nivå*

Det finns per den 1 januari 2013, 320 kommuner i Finland. Kommunerna har ansvaret för general- och detaljplanering<sup>208</sup> och kan självständigt besluta om dessa planer. Vid general- och detaljplanläggningen skall kommunerna beakta landskapsplanen och de nationella målen för områdesanvändningen.

Syftet med generalplanen är att i allmänna drag styra samhällsstrukturen och markanvändningen i kommunen eller en del av kommunen (MBL 35 §). I generalplanen anges principerna för den eftersträlvade utvecklingen och anvisas nödvändiga områden till grund för den detaljerade planläggningen. Generalplanen godkänns av kommunfullmäktige.

### 6.2.2 Riksomfattande mål för områdesanvändning

De riksomfattande målen för områdesanvändning är ett styrmedel med vilket statsrådet stakar ut de frågor inom områdesanvändningen som är av riksintresse<sup>209</sup>. Målen omfattar region- och samhällsstrukturen, kvaliteten på livsmiljön, kontaktnät, energiförsörjning, natur- och kulturarv och utnyttjande av naturresurser.

Enligt Markanvändnings- och bygglagen ska de riksomfattande målen beaktas och främjas vid planeringen i landskapen, vid kommunernas planläggning och i de statliga myndigheternas verksamhet. De riksomfattande målen för områdesanvändning konkretiseras i första hand genom planläggningen och här spelar landskapsplanerna en viktig roll. Med hjälp av dem konkretiseras målen på landskapsnivå och regionnivå, vilka i sin tur styr kommunernas planläggning.

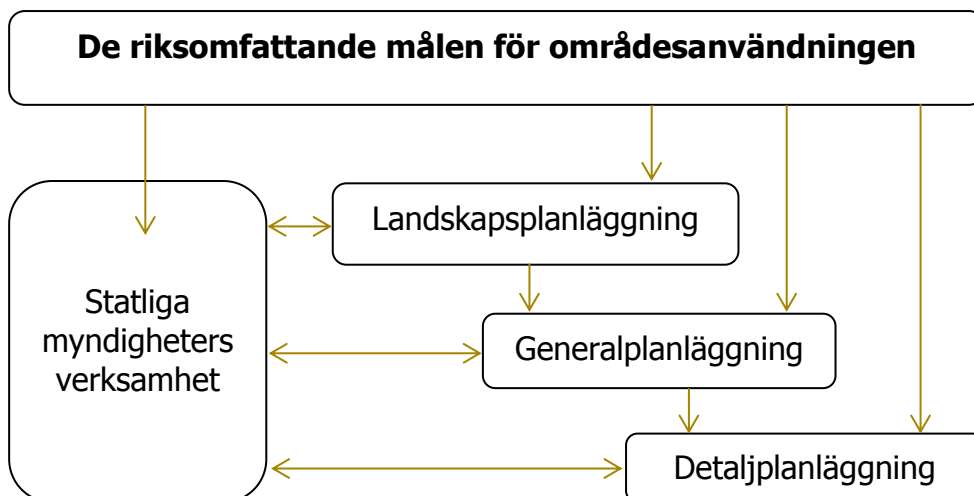
I kommunerna är generalplanerna de viktigaste redskapen för konkretisering av målen. De övergripande generalplanerna betonar den strategiska utvecklingen i kommunen och möjliggör samordning och behandling av målen. Genom kommunernas detaljplaner, som beaktar riktlinjerna i generalplanen, kan målen omsättas i praktisk handling.

Den övergripande tanken med systemet är att de riksomfattande målen ska främjas och beaktas av de inblandade aktörerna.

<sup>208</sup> Generalplanläggning motsvarar de svenska kommunernas översiktsplanering.

<sup>209</sup> Miljöministeriet, (2009), *Nu fattas besluten om framtidens områdesanvändning*

Figur 9 Systemet för genomförande av de riksomfattande målen för områdesanvändning



Källa: Miljöministeriet (2009)

Enligt 22§ i Markanvändnings- och bygglagen kan de riksomfattande målen gälla ärenden som:

- med tanke på regionstrukturen, områdesanvändningen eller trafik- eller energinätet är av internationell betydelse eller av betydelse för ett större område än ett landskap
- har en betydande inverkan på det nationella kultur- eller naturarvet
- har en nationellt betydande inverkan på den ekologiska hållbarheten, regionstrukturens ekonomi eller möjligheterna att undvika betydande miljöölagheter

Det första beslutet om riksomfattande mål för områdesanvändningen härrör sig från november 2000. De nuvarande målen för områdesanvändningen beslutades av Statsrådet (regeringen) den 13 november 2008. De reviderade målen är skriftliga och berör följande områden<sup>210</sup>:

*Fungerande regionstruktur* vilket bl.a. innebär en strävan att utveckla en polycentrisk och nätverkande struktur som bygger på goda förbindelser. Som en stomme för en fungerande regionstruktur utvecklas Helsingforsregionen, landskapscentrumen samt nätverket av stadsregionernas- och landsbygdens centrumområden. I södra Finland grundar sig regionstrukturen särskilt på spårbundna trafikförbindelser mellan Helsingfors och de övriga stadscentrumen i regionen. Växelverkan eftersträvas mellan stad och landsbygd samt vid utvecklingen av ”bynätet”.

Uppmärksamhet ska ägnas åt s.k. utvecklingszoner som kan sträcka sig över landskapsgränserna. Vid planering på landskapsnivå ska zoner som har betydelse för riksnivå samt stads- och tätortsnätverk presenteras, liksom principerna för utvecklingen av dessa.

*Enhetligare samhällsstruktur och kvalitet på livsmiljön* innebär bl.a. att befintliga samhällsstrukturer utnyttjas genom att nya bostadsområden placeras i anslutning till be-

<sup>210</sup> Miljöministeriet, (2009), *Nu fattas besluten om framtidens områdesanvändning*

fintlig bebyggelse. För särskilt storstadsregionerna eftersträvas trafiksystem som kan minska beroende av biltrafik och främjar gång- och cykelanvändning samt kollektivtrafik. Som en viktig grund i planeringen ingår en bedömning av framtida befolkningsutveckling.

*Kultur- och naturarv, rekreation i det fria och naturresurser* innebär bl.a. att avvägningar görs mellan bevarandevärden och utvecklingsanspråk. Å ena sidan ska skyddsvärda miljöer bevaras, vilket sker bl.a. genom att ange natur- och kulturvärden som är av riksintresse. Å andra sidan eftersträvas exempelvis ytterligare utveckling av turismnäringen där natur- och kulturvärden kan bidra till utvecklingen i landskapen. Genom planeringen på landskapsnivå eftersträvas att tillräckliga områden anvisas för utveckling av turismen.

*Fungerande förbindelsenät och energiförsörjning* syftar till att långsiktigt försöka minska privatbilismen och stimulera andra mer miljövänliga trafiksystem. De reviderade riksomfattande målen för områdesanvändningen omfattar också skrivningar om ambitioner att styra om till mer hållbara energilösningar, bl.a. genom att identifiera områdesbehov för energiverk som använder förnybart och avfallsbaserat bränsle samt genom att beakta energiverkens behov av logistiska lösningar.

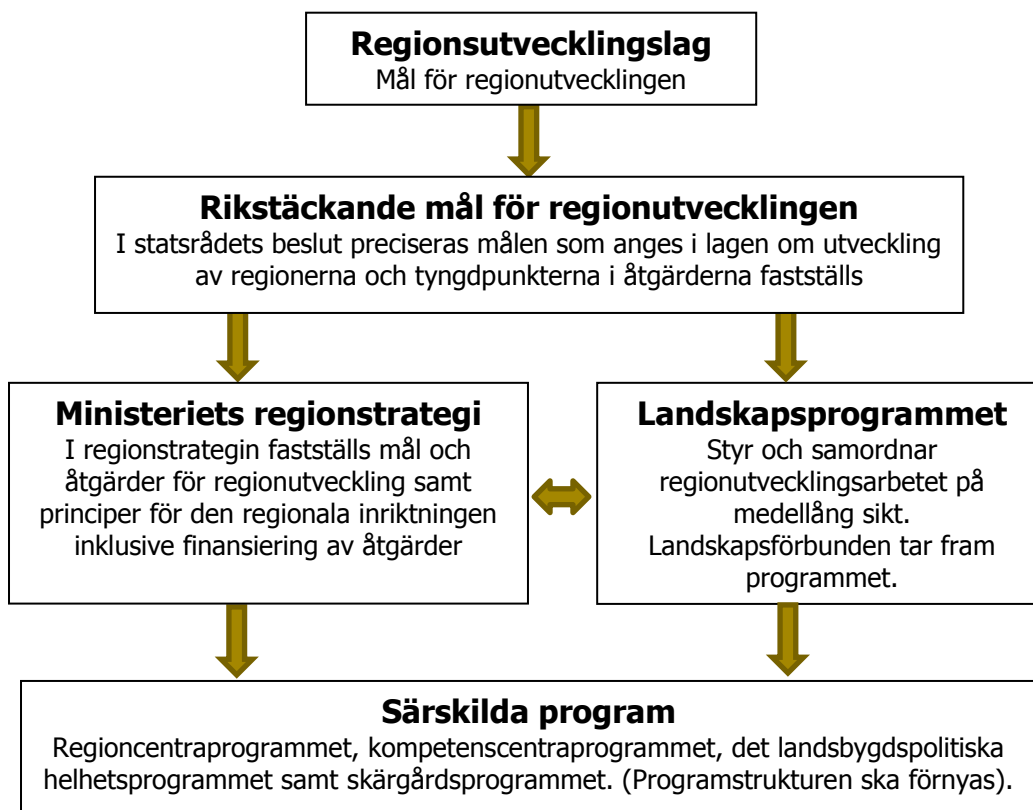
*Specialfrågor i Helsingforsregionen* har som huvudinriktning att Helsingforsregionen ska utvecklas till ett nationellt och internationellt konkurrenskraftigt centrum. Här ingår ambitioner om att säkerställa tillräcklig bostadsproduktion genom att säkra tillräcklig tomtmark. En tydlig inriktning är att ny bebyggelse i största möjliga mån ska placeras i områden med tillgång till spårbunden trafik. Generellt sett ägnas stor uppmärksamhet på kollektivtrafiklösningar. *Helheter av särskild betydelse som natur- och kulturmiljöer* hanterar hur områdesanvändningen ska bidra till att bevara särskilda natur- och kulturmiljöer, samtidigt som förutsättningar för bosättning och näringsliv kan bibehållas. De områden som pekas ut är fjällområdena i Lappland ut, vissa vattendrag (Vuoksen) samt vissa skärgårdsområden.

### *Rikstäckande mål för regionutvecklingen*

Statsrådet (regeringen) fattade den 15 december 2011 beslut om de rikstäckande målen för regionutvecklingen för den pågående regeringsperioden (2011-2015).<sup>211</sup>

<sup>211</sup> [http://www.tem.fi/files/31592/Statsradets\\_beslut\\_for\\_rikstackande\\_mal\\_for\\_regionutvecklingen\\_2011-2015.pdf](http://www.tem.fi/files/31592/Statsradets_beslut_for_rikstackande_mal_for_regionutvecklingen_2011-2015.pdf) (2013-02-02)

Figur 10 De riksomfattande målen för regionutvecklingen



Källa: Miljöministeriet, presentation i Helsingfors dec 2012

De riksomfattande regionala utvecklingsmålen (målbeslutet) innehåller de regionalpolitiska riktlinjer och tyngdpunkter inom statsrådets kompetensområde som ska följas under regeringsperioden. Genomförandet finansieras inom ramen för statsekonomin och budgetarna. Lagen om utveckling av regionerna<sup>212</sup> och statsrådets förordning om utveckling av regionerna<sup>213</sup> utgör de författningsmässiga grunderna för målbeslutets innehåll.

Det övergripande syftet med den regionala utvecklingspolitiken är att skapa förutsättningar för en balanserad utveckling av regionerna, välfärd och ekonomisk tillväxt som baserar sig på en hållbar utveckling. Bland de viktigaste principerna betonas förmågan att upprätthålla en fortgående förnyelse, att ta vara på all potential och en respekt för regionens särdrag.

Enligt lagen<sup>214</sup> är målen med den regionala utvecklingen att:

- förbättra regionernas nationella och internationella konkurrenskraft,
- främja ekonomisk jämvikt och utveckling av näringsverksamheten,
- främja en hållbar sysselsättning,
- minska skillnaderna i utveckling mellan och inom regionerna samt förbättra varje regions starka sidor och specialinriktning,
- främja befolkningens välfärd och kompetens liksom även regionernas kultur och

<sup>212</sup> Lag om utveckling av regionerna (1651/2009)

<sup>213</sup> Förordning om utveckling av regionerna (1937/2009)

<sup>214</sup> Lag om utveckling av regionerna, § 4

- förbättra livsmiljöns kvalitet och stödja en hållbar region- och samhällsstruktur.

Genom målbeslutet inriktas och sammanjämkas mål och åtgärder för regionutveckling inom landskapen och de olika förvaltningsområdenas regioner. Myndigheterna ska i sin verksamhet beakta de riksomfattande regionala utvecklingsmålen, arbeta för att förverkliga dem och utvärdera hur deras åtgärder har påverkat den regionala utvecklingen. Förvaltningsområdena har resultatansvar för utvecklingen av regionerna och för förverkligandet av detta beslut.

Kopplat till arbets- och näringsministeriet finns en delegation för regional- och strukturpolitik som ska samordna, prognostisera, övervaka, bedöma och utvärdera utvecklingen av regionerna och utarbetandet och genomförandet av planer och program för den. Delegationen ska bl.a. särskilt följa både de nationella regionutvecklingsprogrammets och strukturfondprogrammets resultat samt utvärdera deras effektivitet och rapportera till ministeriet om hur programmen fortskrider (LUR 8§).

### *Landskapsprogram och plan för dess verkställighet*

*Landskapsprogrammet* ska, enligt LUR, vara ett paraplyprogram för utvecklingsfrågor i landskapet som samordnar de nationella målen, särskilda nationella program som genomförs i landskapet, program som medfinansieras av EU samt olika myndigheters strategier och utvecklingsarbete.

Landskapsförbunden har ansvaret för att utarbeta programmen och beredningen ska ske i bred samverkan med de statliga myndigheterna, kommunerna, de sammanslutningar och organisationer som deltar i regionutvecklingen och med övriga berörda parter. I arbetet ska regionerna beakta de rikstäckande målen för regionutvecklingen samt strategierna för regionutvecklingen inom olika förvaltningsområden.

Landskapsprogrammet ska utarbetas för kommunfullmäktiges mandatperiod, för fyra år i sänder. Vid behov kan landskapsprogrammet justeras under programperioden.

I landskapsprogrammets *genomförandeplan* preciseras de viktigaste åtgärderna och projekten samt finansieringskalkylen. I genomförandeplanen ingår också Landskapsförbundets förslag för uppgörande statsbudgeten och som grund för den regionala fördelningen av den. I planen beräknas förutom statens finansiering och EU-finansieringen också kommunens egen medfinansiering av genomförandet samt det privata finansieringsbelopp som är bundet till verksamheten.

Genomförandeplanen bereds årligen under ledning av landskapsförbundet i samarbete med de myndigheter, ekonomiska regioner, kommuner och utvecklingsorganisationer som beviljar finansiering. Genomförandeplanen är till sin natur riktgivande och den har ingen rättslig verkan. Tidtabellen för genomförandeplanen anpassas till statsbudgeten.

De statliga myndigheterna ska i sin verksamhet beakta landskapsprogrammen, främja genomförandet av dem samt bedöma och utvärdera sina åtgärders betydelse för regionutvecklingen.

### *EU regional- och strukturpolitik*

EU:s regional- och strukturpolitik samt landsbygdspolitik kompletterar och stödjer den nationella regionutvecklingen. Dessa politikområden integreras till en resultatutveckling helhet senast då programarbetet för den nya strukturfondsperioden slutförs. På detta sätt sä-

kerställs att de nationella resurserna och EU:s regional- och strukturfondsmedel verkar i samma riktning.

Finlands strukturfondsstrategi definierar de mål och prioriteringar enligt vilka olika utvecklingsprojekt beviljas finansiering. Målet för strategin 2007-2013 är att stärka den nationella och regionala konkurrenskraften, sysselsättningen och välfärden. Åtgärderna riktas särskilt till östra och norra Finland, glesbygdsområden samt områden med stora utmaningar i södra och västra Finland.

### *Samarbetet mellan nivåer och organisationer*

Beredningen av de riksomfattande målen för områdesanvändningen sköts av Miljöministeriet i samarbete med övriga ministerier, förbund på landskapsnivå och myndigheter och intressegrupper som berörs av saken (MBL 23§).

Arbets- och näringsministeriet svarar i samverkan med ministerierna, landskapsförbunden och andra instanser som är centrala med avseende på regionalutvecklingen för beredningen av de rikstäckande målen (LUR 7§). Beslutet om rikstäckande mål för regionutvecklingen har i praktiken utarbetats under ledning av delegationen för regional- och strukturpolitik i samarbete med ministerierna, landskapsförbunden, regionförvaltningsmyndigheterna samt viktiga intressegrupper inom regionutvecklingen.

I anslutning till arbets- och näringsministeriet finns en delegation för regional- och strukturpolitik som bl.a. ska samordna utarbetandet och genomförandet av planer och program (LUR 8§). Delegationen kan också tillsätta samarbetsgrupper för samordning av bl.a. utarbetandet och genomförandet av de särskilda program som avses i LUR-lagen (LUR 9§).

I varje landskap finns det en samarbetsgrupp för samordning av genomförandet av programmen för strukturfonderna och av de åtgärder som inverkar på utvecklingen av regionen (LUR 17§). I samarbetsgruppen ska bl.a. landskapsförbundet och dess medlemskommuner, de statliga myndigheterna och övriga organisationer som finansierar programmet vara företrädna. För att organisera landskapsförbundens samarbete indelas landet i samarbetsområden. Samarbetsområdena ska bilda funktionellt och ekonomiskt ändamålsenliga helheter (LUR 11§).

När en landskapsplan utarbetats ska landskapsförbundet upprätthålla kontakt med Miljöministeriet och NMT-centralen samt med övriga myndigheter vars verksamhetsområde berörs i planen. (MBL 66§). Samråd ska ske för att klarlägga de riksomfattande målen och övriga centrala mål som ansluter sig till utarbetandet av planen.

Landskapsprogrammet utarbetas därmed av landskapsförbunden i bred samverkan med de statliga myndigheterna och kommunerna samt organisationer som deltar i regionutvecklingen.

### *Sammanfattning*

Som den tidigare texten visat har den regionala nivån genom Landskapsförbunden ett relativt stort inflytande i det finska plansystemet. Landskapsförbunden utarbetar *Landskapsöversikter* som beskriver landskapets långsiktiga strategiska inriktning avseende områdesanvändningen (enligt Markanvändnings- och bygglagen). Landskapsöversikterna konkretiseras i *Regionala landskapsplaner*, vilka i sin tur tjänar som ledning när generalplaner och detaljplaner utarbetas på den kommunala nivån. Landskapsplanerna, som innehåller plankartor, planbestämmelser till områdesreserveringar och utvecklingsprinciper för områ-

desanvändning är planer med rättsverkan, vilket innebär att de är styrande mot den kommunala planläggningen.

Landskapsöversikten konkretiseras även med hjälp av landskapsprogram som behandlar landskapets strategiska inriktning ur ett regionalt utvecklings- och tillväxtperspektiv (enligt Lag om regionutveckling). Landskapsprogrammen har ett tidsperspektiv om 3-5 år och innehåller bl.a. analyser av styrkor och svagheter i landskapet, samt strategiska inriktningar på profilområden som utgör riktninggivare i det regionala tillväxtarbetet. Landskapsprogrammet preciseras i ettåriga *Genomförandeplaner* som tas fram i samverkan med andra aktörer, inte minst landskapens kommuner.

Genom den organisatoriska ordningen att landskapsförbunden ansvarar för genomförandet av både landskapsutveckling enligt Markanvändnings- och bygglagen, samt regionutveckling enligt Lagen om regionutveckling finns goda möjligheter att integrera både ett tillväxt- och planeringsperspektiv i det regionala tillväxtarbetet.

Det finska systemet har en relativt klar logik i dess uppbyggnad med nationella mål för såväl områdesanvändning som regionutveckling som sedan preciseras på den regionala nivån genom Landskapsförbunden. Kopplingen till den kommunala nivån är även tydlig bl.a. genom den process som genomförandeplanerna för landskapsprogrammen tas fram samt genom landskapsplanernas styrande inverkan på de kommunala generalplanerna.

## 6.3 Utblick till USA och fallet Oregon

### Faktaruta: Counties

I USA finns 50 delstater. Inom dessa delstater finns olika typer av geografiska indelningar som kan betraktas som motsvarigheter till svenska kommuner eller landsting, dessa kallas *counties* (i Louisiana kallas de *parishes* och i Alaska *boroughs*). Det finns ca 3 033 counties i USA, i genomsnitt finns 62 stycken per stat. Texas har flest counties med 254 och Delaware har minst med tre.<sup>215</sup> Uppbyggnaden av myndighetsstrukturen hos respektive county kan skilja sig mycket åt. Vissa fyller endast funktionen av geografisk indelning medan många har politiska och rättsliga befogenheter.

Omfattningen av befogenheter och ansvarsområden för respektive county skiljer sig mycket åt mellan delstaterna, men generellt kan man urskilja tre huvudtyper.

Omfattning av ansvarsområden:

#### Minimal

Fungerar främst som juridiska distrikt och tillhandahåller lokalt rättssystem i form av domstol och sheriff. Större delen av maktbefogenheterna under delstatsnivå är lokaliserat hos mindre och större städer inom kommunen.

#### Måttlig

Inom denna typ av system tillhandahåller kommunen lokala domstolar, allmännyttiga företag, bibliotek, sjukvård och sjukhus, parker och grönområden, polismyndighet och kriminalvård. Vidare har man ansvar över lokala val, upprättande av lokala register (över exempelvis fastighetsaffärer) och utfärdande av olika typer av intyg (exempelvis födsel och äktenskap).

#### Bred

Inom denna typ av system tillhandahåller kommunen många olika typer av tjänster och verksamheter. Man ansvarar för flygplatser, museum, rekreationscentrum, stränder, hamnar, allmänna bostäder, barn- och äldreomsorg, psykiatrimottagningar, välfärdsverksamheter och övervakning av olika verksamheter. Det kan också finnas polismyndighet och räddningstjänst som är frikopplad från sina motsvarigheter på delstatsnivå eller i respektive stad

### Inledning

Det som inom europeisk kontext avses med fysisk planering är inte direkt överförbart till det amerikanska systemet. En sammanhållen nationell planering av markanvändning återfinns inte. Inom systemet som finns fokuseras ofta på transport och infrastruktur, vilket är begränsande om man söker att etablera ett helhetsperspektiv. På nationell nivå finns regleringar som man på olika sätt kan använda som verktyg för att i viss mån styra den fysiska planeringen på lokal och regional nivå, men landets federala institutioner saknar formella regelverk för att upprätta och implementera nationella planer för markanvändning. Den fysiska planeringen hanteras i första hand på lokal nivå men styrs även från regional nivå, med vilken här avses delstatsnivå.

Det finns konstitutionella, historiska, kulturella och ekonomiska skäl till varför den fysiska planeringen hanteras på detta sätt inom USA. Den nationella nivån tillkom efter den regionala, vilket har medfört att den lokala bestämmanderätten över marken har varit stark

<sup>215</sup> [http://www.bts.gov/external\\_links/government/metropolitan\\_planning\\_organizations.html](http://www.bts.gov/external_links/government/metropolitan_planning_organizations.html) (2012-12-15)

sedan statsbildningen. Det enskilda ägandet och privata marknadens roll för markanvändningen är en relevant faktor då ca 60 procent av all mark ägs privat.<sup>216</sup> Landets omfattande storlek har också inneburit att markanvändningsplanering inte har behövts som kontrollmekanism och amerikanska staten äger förhållandevis lite mark. Marken som staten äger är dessutom främst belägen i landsbygdsområden. Dessa frågor har således inte varit av vikt för den nationella beslutsnivån och har sammantaget inte prioriterats. Vidare anses demokratiska faktorer ha inverkan då människor tenderar att kräva inflytande över sin närmiljö och upplever ökade möjligheter att påverka de lokala myndigheterna än de nationella.<sup>217</sup>

### Nationell nivå

Det finns ingen gemensam uttalad policy för markanvändning och därmed inga nationella riktlinjer för eventuella verkställande eller lagstiftande åtgärder på andra samhällsnivåer. Det femte tillägget till konstitutionen förbjuder den federala regeringen från att *expropriera mark utan ersättning*, något som har uttolkats som en stark begränsning på den federala nivåns roll i fysisk planering. Det verkar som begränsande eftersom kostnaderna för staten blir för höga för att man skall välja att använda sig av denna metod.

Försök att etablera en nationell policy för att uppmuntra och hjälpa delstaterna att effektivt planera och administrera markanvändningen har tidigare genomförts i USA. Ett lagförslag som presenterades år 1970 innehöll en rad komponenter för att etablera en sådan ordning och möjliggöra en gemensam utveckling av mark- och miljöplaneringen. Förslaget omarbetades för att minska inflytandet på nationell nivå men fick trots det inget stöd i representanthuset. Svårigheterna att finna stöd för en gemensam nationell markplanering har medfört att den reglering som finns på nationell nivå snarare omfattar enskilda sakområden där man indirekt kan påverka och styra de lägre nivåerna.

Dessa sakområden för reglering inkluderar följande: miljö, hantering av nationellt ägd mark, transportpolicy och dess finansiering, subventioner för bostads- och ekonomisk utveckling, reglering av och planering för bevarande av markområden. Nationella ansvariga myndigheter inom respektive område inkluderar *Department of Interior*, *Department of Transportation* och *Environmental Protection Agency*. Regleringen har framkommit ur specifik problematik som har berört större geografiska områden och korsat administrativa gränser. Därmed har behovet av hantering på nationell nivå visat sig uppenbar. Upprätthållande av miljölagstiftningen delegeras i allt större utsträckning till delstatsnivå där staterna själva upprättar planer och program och ansvarar för dess implementering efter ett formellt godkännande från ansvarig nationell myndighet.

### Regional och lokal nivå

Delstaterna har, enligt konstitutionen, fullständiga befogenheter att planera och reglera markanvändningen och dess utveckling inom sitt territorium. De upprättar således både lokal myndighetsorganisation och reglering som berör markanvändning. Regleringen styr omfattningen av den lokala myndighetsorganisationens mandat samt riktlinjer för hur man kan agera i olika situationer. På delstatsnivå finns olika sätt att hantera fysisk planering. Det kan upprättas övergripande och generella riktlinjer utifrån olika faktorer för den lokala

<sup>216</sup> <http://law.wustl.edu/journal/3/pg445to472.pdf> (2012-12-08)

<sup>217</sup> <http://law.wustl.edu/journal/3/pg445to472.pdf> (2012-12-08)

nivån. Delstaten Hawaii har exempelvis planer för markanvändning som är utformade efter delstatsgränserna och inkluderar all mark inom dess geografiska område.

De lokala myndigheterna har dock de starkaste befogenheterna när det gäller hur marken inom deras distrikt skall användas. Näst intill alla lokala myndigheter upprättar zonindelningsförfordningar (*zoning laws*) som reglerar markanvändningen. Dessa betraktas vara svåra att bestrida och verkar som hinder för att etablera exempelvis tätare bebyggelse och miljökrav. Zonindelningarna reglerar vad som får byggas inom området samt hur detta skall utformas, exempelvis vilken mängd parkeringsplatser som måste finnas inom ett geografiskt område eller tillåten höjd på respektive byggnad. Dessa faktorer kan vara hindrande när man försöker knyta samman olika aspekter för att skapa hållbarhet på sikt, exempelvis genom kompaktbyggande och på så vis ta mindre mark i anspråk. I många fall efterföljs förordningarna trots att de kan strida mot övergripande mål som är fastställda på regional nivå. Överensstämmelse mellan regional och lokal nivå gällande den övergripande regional utveckling kan bli således svår att etablera. Problematiken med zonindelning har aktualiserats i samband med diskussionerna efter stormen Sandy, där stora områden på amerikanska östkusten drabbades av förstörelse. Här lyfts avsaknaden av helhetssyn inom systemet vid planering i bred bemärkelse. Detta beror på att inblandade aktörer kan ha befogenheter som är strikt avgränsade till ett specifikt sakområde. Detta kan försvåra möjligheterna till att ta hänsyn till en rad olika hållbarhetsaspekter, gällande till exempel vid byggnation av infrastruktur. Detta blir aktuellt vid diskussioner om hur myndigheter och andra aktörer tillsammans skall återuppbygga skadade områden efter stormen Sandy och hur man skall kunna planera och bygga för minskade risker vid framtida naturkatastrofer.

På regional nivå använder delstaterna olika verktyg som anses viktiga för att försöka att etablera en gemensam utveckling för regionen och hindra ovanstående problematik. Lokala planeringsorgan, *Metropolitan Planning Organizations* (MPO:s), finns för alla urbana områden med en befolkning över 50 000 innevånare, det finns totalt 342 MPOs i USA.<sup>218</sup> Huvudsyftet för MPOs är att skapa ett forum där delstatens transportplanerare kan samordna sin planering med representanter för den lokala förvaltningen och medborgare. MPOs har även i uppdrag att utveckla långtidsplaner för transportsektorn. Utformningen, storleken och strukturen av MPOs skiljer sig stort mellan olika urbana områden. De flesta är direkttillsatta men Portland, Oregons MPO, är ett undantag då den är direktvald.

Hanteringen av fysisk planering skiljer sig åt mellan delstaterna och inom respektive delstatssystem använder man sig av olika verktyg för att reglera och styra markanvändningen.

Följande verktyg är exempel på olika grunder i systemen:

- *Planer för planering på delstatsnivå.* Dessa kan vara mer eller mindre omfattande och utformade på olika sätt. I vissa fall är de mer strategiska och beskriver policy samt tydliga målsättningar.
- *Krav på lokala förberedelseplaner.* Lokala myndigheter måste upprätta planer för utvecklingen av exempelvis jordbruksområden, transporter, bebyggelse och naturområden. Den regionala myndigheten har inte inflytande över hur dessa skall se ut, men kräver att de etableras. Användning av ekonomiska incitament för att säkerställa att planerna tas fram förekommer, det kan handla om att lokala myndigheter får ekonomiska medel från delstatsnivå för att kunna nå upp till kraven.
- *Förenlighetskrav.* De regionala myndigheterna kan kräva att de lokala myndigheternas planer är förenliga med deras övriga planer samt kompatibla med delstatens målsättningar. Vidare kan krav etableras om att regionala myndigheters agerande inom den lokala kommunens markområde skall vara förenligt med lokal reglering. Lokala planer kan också granskas av regional nivå och i vissa fall krävs dess godkännande innan de träder i kraft.
- *Samtidighetskrav.* Inom vissa delstatssystem finns krav på att utveckling av lokal bebyggelse ska ta löpande hänsyn till eventuell inverkan på närområdet. Ny bebyggelse kan öka kraven på närområdet i termer av ökad tillgång till samhällstjänster så som kollektivtrafik och avfallshantering, vilket enligt samtidighetskraven kan tvingas finnas på plats samtidigt som byggnationen uppförs. I Florida finns exempelvis krav på att åtgärder skall vidtas inom följande områden då utbyggnad sker: transport, vatten, avlopp, avfallshantering, natur- och rekreationsområden och dagvattenhantering.
- *Gränser för urban tillväxt.* Den regionala nivån kan etablera en gräns kring en stad där tillväxt utanför denna inte uppmuntras. Detta tillämpas sedan 1970-talet i Portland, Oregon.
- *Etablering av skyddsområden.* Regionala myndigheter kan peka ut områden som är särskilt känsliga, nästan uteslutande av miljömässiga skäl och vilka kräver särskilt lagligt skydd.
- *Åtgärder med regional inverkan.* Delstaten kan kräva att få granska utvecklingsåtgärder som har regional inverkan.

<sup>218</sup> [http://www.bts.gov/external\\_links/government/metropolitan\\_planning\\_organizations.html](http://www.bts.gov/external_links/government/metropolitan_planning_organizations.html) (2012-12-15)

- *Etablering av lokala planeringsmyndigheter.* Regional nivå kan kräva att lokala planeringsmyndigheter etableras samt att dessa utformar lokala markanvändningsplaner.
- *Planering mellan kommuner.* Regional nivå kan kräva att kommuner med angränsande markområden upprättar gemensamma avtal gällande vissa frågor och projekt.
- *Rättvis bebyggelse.* Regional nivå kan kräva att kommunerna tar hänsyn till bostadsbehov som finns i regionen när planer för lokal bebyggelse etableras. Detta kan exempelvis handla om att kunna tillhandahålla bostäder för alla inkomstklasser eller människor med särskilda behov.

Struktur och olika befogenheter för lokal fysisk planering finns således i de amerikanska delstaterna, även om dess utformning skiljer sig åt. Gemensamt är att fokus ligger på den lokala nivån. Markanvändningsplaner för större regionala områden, exempelvis hela delstater, tillhör undantag snarare än regel. Inflytandet från regional nivå kan dock anses öka, tillsammans med antalet upprättade regionala planer. Större acceptans för planering och reglering från delstatsnivå har etablerats, framförallt i delar av landet med hög tillväxt och ökat hot mot miljömässigt känslig mark. Dock är det svårt att se att trenden skulle sträcka sig till att omfatta nationell nivå, framförallt av historiska och traditionella skäl. Federala statens begränsade roll i amerikanska samhället blir en central faktor för att hindra en sådan utveckling. Sammantaget är således den nationella nivåns inflytande över fysisk planering fortsatt begränsat och större genomgripande förändringar av detta inom det amerikanska systemet är inte att vänta.<sup>219</sup> En generell trend för utvecklingen av systemen för fysisk planering i USA är svår att urskilja eftersom det skiljer sig mycket åt mellan delstaterna. Dock kan man se ett visst ökat inflytande från regionala sammanslutningar, exempelvis MPOs, vilka egentligen står vid sidan av eller mitt emellan, den traditionella uppdelningen mellan lokal (kommun) och regional (delstat) nivå.

### Fallstudie: Oregon

Den amerikanska delstaten Oregon är inte speciellt representativ för hur fysisk planering är organiserad i USA, men framhålls av många stadsplanerare och experter som ett av de mest framgångsrika exemplen när det gäller regional fysisk planering i USA. Delstaten införde år 1973 en delstatslag för markanvändning.<sup>220</sup> Denna lag kräver att varje stad och kommun ska upprätta planer för markanvändning i enlighet med en rad allmänna delstatsmål som inrättats.

Därmed institutionaliseras ett regionalt perspektiv på planeringsfrågor samtidigt som det lokala ansvaret kvarstår. Specifika beslut om lokal markanvändning tas därmed på lokal nivå inom respektive kommun, utifrån ovanstående godkända planer. Systemet har således utvecklats utifrån tanken om att integrera två olika perspektiv – lokalt och regionalt - på planering av markanvändning, vilka tidigare ofta konkurrerat med varandra.<sup>221</sup>

<sup>219</sup> <http://aaaaarg.org/sites/aaaaarg.org/files/textz02/Cullingworth-J-Barry-Political-Culture-Planning-American-Land-Use-Planning-Comparative-Perspective.pdf>, (2012-12-15)  
<http://law.wustl.edu/journal/3/pg445to472.pdf>, <http://www.epa.gov/statelocalclimate/local/topics/land.html>,  
<http://www.blm.gov/wo/st/en/info/regulations.html> (2012-12-15)

<sup>220</sup> [http://www.oregonencyclopedia.org/entry/view/land\\_use\\_planning/](http://www.oregonencyclopedia.org/entry/view/land_use_planning/) (2012-12-15)

<sup>221</sup> [http://www.oregon.gov/lcd/docs/publications/introductory\\_guide\\_to\\_land\\_use\\_planning\\_in\\_oregon.pdf](http://www.oregon.gov/lcd/docs/publications/introductory_guide_to_land_use_planning_in_oregon.pdf) (2012-12-15)

Oro för en ökad utbredning av urban sprawl (stadsutbredning) och dess konsekvenser för markanvändning och naturresurstillgångar i delstaten drev utvecklingen för planering av markanvändningen. Södra Kalifornien framhölls som ett exempel på negativ utveckling, något som okontrollerad markanvändning vid ökad tillväxt väntades leda till. I anslutning till de lokala planerna skapades specifika gränser för tillväxt i städer, *urban growth boundary*, vilket var den första lagstiftningen för att begränsa urban sprawl i USA. Dessa gränser är till för att hindra samhällsexpansion på jordbruks- och skogsmark. Det handlar om att säkerställa effektiv användning av mark, allmänna byggnader och tjänster innanför gränserna. Var femte år ses gränserna över av ansvarig aktör (*Metro Service District*, se nedan) och kan utvidgas om kraven från delstatlig lagstiftning inte kan mötas. Det skall finnas tillräckligt med utvecklingsmöjligheter för exempelvis bostadsområden som skall täcka behoven som uppstår inom ett tidsperspektiv om tjugo år.<sup>222</sup>

Vid etableringen av gränssystemen ställdes inledningsvis främst krav från lantbrukare i jordbruksområden, snarare än från aktörer i urbana områden. Samspelet mellan dessa grupper har präglat utveckling av planeringssystemet i Oregon och är även centralt för dess utmaningar inför framtiden. Oregons system för planering av markanvändning har utvecklats och reviderats genom åren, det har också varit en modell för andra stater att studera vid upprättande av egna system. Exempel på sådana delstater är Florida, New Jersey, Georgia, Washington och Maryland.<sup>223</sup>

### Institutioner och aktörer

Följden av den reglering som infördes under *1970-talet* blev att *Land Conservation and Development Commission* (LCDC) upprättades i Oregon. LCDC:s uppgift består i att granska att lokala planer och mål för markanvändning överensstämmer med regionala mål i delstaten.

Medlemmarna i LCDC utses av guvernören och tillsätts av delstatssenaten. Sammansättningen ska innehålla medlemmar från samtliga av delstatens fem kongressdistrikt samt delstaten som helhet. Minst en av dem måste komma från Multnomah County, vilket är delstatens största kommun och omfattande urbana miljöer inom gränserna. LCDC och det övergripande programmet för planering av markanvändning stöds och finansieras av ansvarigt delstatsdepartement, *Department of Land Conservation and Development* (DLCD).<sup>224</sup> Vidare tillhandahåller de kompetens, tekniskt stöd och olika typ av bidrag till respektive kommun.<sup>225</sup>

Regionala samarbeten genomförs där man har identifierat områden som kräver samordning och olika typer av kollektiva lösningar. Ett exempel på detta är *Metro Service District*, vilket är en regional organisation som innefattar 24 lokala samhällen i flera kommuner. Initiativet till denna organisation kom från lokalpolitikerns insikt om vikten av regionalt samarbete, redan under 1970-talet. Organisationen representerar ca 43 procent av delstatens befolkning och är den enda regionala styrorganisationen i USA som är direktvald av medborgarna. Dess syfte är att hantera frågor där gemensamma lösningar ger bättre förutsättningar för hållbarhet och tillväxt i regionen. Exempel på områden som berörs är reg-

<sup>222</sup> <http://www.oregonmetro.gov/index.cfm/go/by.web/id/277> (2012-12-15)

<sup>223</sup> [http://www.oregonencyclopedia.org/entry/view/land\\_use\\_planning/](http://www.oregonencyclopedia.org/entry/view/land_use_planning/) (2012-12-15)

<sup>224</sup> [http://www.oregonencyclopedia.org/entry/view/land\\_conservation\\_and\\_development\\_commission\\_lcdc/](http://www.oregonencyclopedia.org/entry/view/land_conservation_and_development_commission_lcdc/) (2012-12-15)

<sup>225</sup> [http://www.oregon.gov/lcd/docs/publications/introductory\\_guide\\_to\\_land\\_use\\_planning\\_in\\_oregon.pdf](http://www.oregon.gov/lcd/docs/publications/introductory_guide_to_land_use_planning_in_oregon.pdf) (2012-12-15)

ional trafik och kollektivtrafik, begränsningen av stadstillväxt, avfallshantering, byggnormer för förtätning och vattenresurser, bevarande av naturmiljöer.<sup>226</sup>

### Styrdokument och verktyg

Oregon har olika typer av styr- och planeringsdokument som är centrala för dess system (se Figur 11). Dokumenten skapas och hanteras av olika aktörer på samtliga samhällsnivåer.<sup>227</sup>

Figur 11 Styr- och planeringsdokument i Oregon

| Dokument                                | Aktör   | Beskrivning  |
|---|---|--|
| <b>Oregon Revised Statues (ORS)</b>     | Oregons lagstiftande församling (delstatskongressen)  | Det övergripande planeringsprogrammet, godkänner och kräver planering på lokal nivå.               |
| <b>Oregon Statewide Planning Goals</b>  | Oregon Land Conservations and Development Commission (LCDC)   | Övergripande målsättningar för vad planeringen skall omfatta och uppnå.                            |
| <b>Oregon Administrative Rule (OAR)</b> | LCDC  | Bestämmer planeringsprocessen inom specifika ämnen.  |
| <b>Local comprehensive plan</b>         | Kommunfullmäktige, kommunförvaltning eller lokal domstol (vanligtvis med direktiv från en planeringskommission) | Beskriver villkor och visionen för framtiden. Innefattar vanligtvis både policy och målsättningar. |
| <b>Local ordinances or codes</b>        | Kommunfullmäktige, kommunförvaltning eller lokal domstol  | Reglering av förekomst och utformning av specifik markanvändning.                                  |

Källa: Oregon Department of Land Conservation and Development (2007)

Oregons regionala verktyg för planering av markanvändning är dess delstatsmål (se Figur 12). Det finns 19 enskilda mål och de sätter krav för innehållet i respektive kommuns markanvändningsplan. Mål 1-14 gäller hela delstaten och mål 15-19 gäller specifika geografiska områden.

<sup>226</sup> <http://www.oregonmetro.gov/index.cfm/go/by.web/id=24201> (2012-12-15)

<sup>227</sup> [http://www.oregon.gov/lcd/docs/publications/introductory\\_guide\\_to\\_land\\_use\\_planning\\_in\\_oregon.pdf](http://www.oregon.gov/lcd/docs/publications/introductory_guide_to_land_use_planning_in_oregon.pdf)

Figur 12 Oregons delstatsmål för markanvändning

| <i>Delstatsmål för planering av markanvändning<sup>228</sup></i> |                                 |     |                        |
|--|---------------------------------|-----|------------------------|
| <b>1.</b>  | Inkludering av medborgarna      | 11. | Offentliga lokaler     |
| <b>2.</b>  | Planering av markanvändning     | 12. | Transport              |
| <b>3.</b>  | Jordbruksområden                | 13. | Energibesparing        |
| <b>4.</b>  | Skogsområden                    | 14. | Urbanisering           |
| <b>5.</b>  | Naturresurser                   | 15. | Willamette Greenway    |
| <b>6.</b>  | Luft-, vatten- och landkvalitet | 16. | Flodmynningar          |
| <b>7.</b>  | Riskhantering                   | 17. | Kustområden            |
| <b>8.</b>  | Rekreativsmöjligheter           | 18. | Stränder och sanddyner |
| <b>9.</b>  | Ekonomisk utveckling            | 19. | Havsresurser           |
| <b>10.</b>   | Bostadsbyggande                 |     |                        |

Källa: Oregon Department of Land Conservation and Development (2007)

Målen säkerställer att kommunerna inkluderar medborgarna vid planeringen. Standarder för hur olika typer av mark skall planeras och zonindelas är inkluderade. Målen omfattar såväl kommunerna som andra statliga myndigheter när det gäller beslut som på något sätt berör markanvändning. LCDC har löpande möten där de utformar regler för hur målen skall tolkas vid tillämpning, DLCD ansvarar senare för genomförandet och administrerar andra delar av delstatens reglering för markanvändning. Utifrån ovanstående reglering finns det stora möjligheter på lokal nivå att utforma den specifika regleringen efter respektive kommuns förutsättningar och framtida tillväxtområden.<sup>229</sup> Tolkningen av målen sker på regional nivå och är dess möjlighet att styra den generella utvecklingen, men tillämpningen genom den specifika och detaljerade regleringen ger den lokala myndigheten större friheter. Systemfördelningen ger således både regional och lokal nivå möjlighet att strategiskt planera inom olika områden.

De olika verksamma aktörerna i delstaten har även tagit fram andra former av verktyg för att leda dess arbete. Exempelvis har *Metro Service District* upprättat en regional långtidsvision, *2040 Growth Concept*. Denna fokuserar kring hantering av utveckling och tillväxt utifrån centrala värden som är viktiga för regionen. Värdena som anges är följande; blomstrande stadsdelar och samhällen, starka ekonomiska möjligheter, ren luft och vatten, skydd av vattentillgångar, bevarande av jordbruks- och skogsmiljöer samt tillgång till naturområden. Visionens funktion är att fortsatt styra stadstillväxten i regionen inom den avsedda tidsramen.<sup>230</sup> För att tydliggöra riktningen har tio modeller för stadsutveckling på

<sup>228</sup> Ibid

<sup>229</sup> Ibid

<sup>230</sup> <http://www.oregonmetro.gov/index.cfm/go/by.web/id=29882> (2012-12-15)

lokal nivå tagits fram och identifierats inom regionen, den senaste uppdateringen ägde rum år 2012.<sup>231</sup>

### **Kritik och framtida utmaningar**

Under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet framfördes kritik mot planeringssystemet i Oregon. Organisationer vars agenda bestod i att minska regleringen gällande markanvändning och stärka äganderätten fick mer stöd hos befolkningen än tidigare. Försämrade ekonomiska förhållanden i delstaten medförde också att regleringen i viss mån började betraktas som hämmande för den lokala tillväxten. Samhällen och kommuner beroende av naturresursutvinning ansåg i allt större utsträckning att delstatsmålen inte tog hänsyn till detta. Delstatsmålen sågs som verktyg för stadsutveckling, snarare än för andra geografiska områden i delstaten. Här spelar medborgarnas uppfattning om delstatens samhällsidentitet roll – då samhället från början byggdes utifrån små och naturresursstarka kommuner. Konflikten med planeringssystemet påverkades sannolikt av detta och kontrasten till urbana samhällen blev allt starkare.

Försök att driva igenom lagstiftning som skulle minska regleringen och förändra planeringssystemen genomfördes. Aktörerna inom systemet skulle få försvagade roller som följd och äganderätten skulle stärkas. Kritiken fick endast delvis genomslag, reformen blev inte så omfattande och fokus flyttades så småningom till att utvecklingsuppdraget inom LCDC skulle fokuseras vid framtida arbete.

Planeringssystemet i Oregon är av omfattande karaktär och LCDC har kämpat med att upprätthålla kontrollen trots minskade medel. Genom åren har man haft nära samarbete med frivilliga organisationer, exempelvis *1000 Friends of Oregon*, som bevakat kommuners implementering av de lagar och regleringar som skapats. I takt med många organisationer får fler sakområden att täcka och bristande ekonomiska medel kan LCDC i mindre utsträckning förlita sig på stöd från dessa aktörer. En framtida utmaning blir således att upprätthålla planeringssystemet på ett tillfredställande sätt i tider av ekonomisk instabilitet. Diskussioner om framtida reformer av planeringssystemet i delstaten handlar just om anpassningen till föränderliga miljöer. Förändring av olika samhällsfaktorer (exempelvis ekonomisk och social struktur) så väl som miljöfaktorer (exempelvis tillgång till naturresurser, ändrade väderförhållanden, vattentillgång) ställer krav på att ett framtida planeringssystem måste vara dynamiskt och kunna fungera trots att förutsättningarna löpande förändras.<sup>232</sup>

## **6.4 Utblick till Brasilien**

### **Introduktion**

Vi avslutar kapitlet om internationella jämförelser med en utblick till Brasilien, ett land som i första rummet kan tyckas ligga långt från den svenska verkligheten, men som vid närmare betraktelse brottas med ett flertal liknande utmaningar.

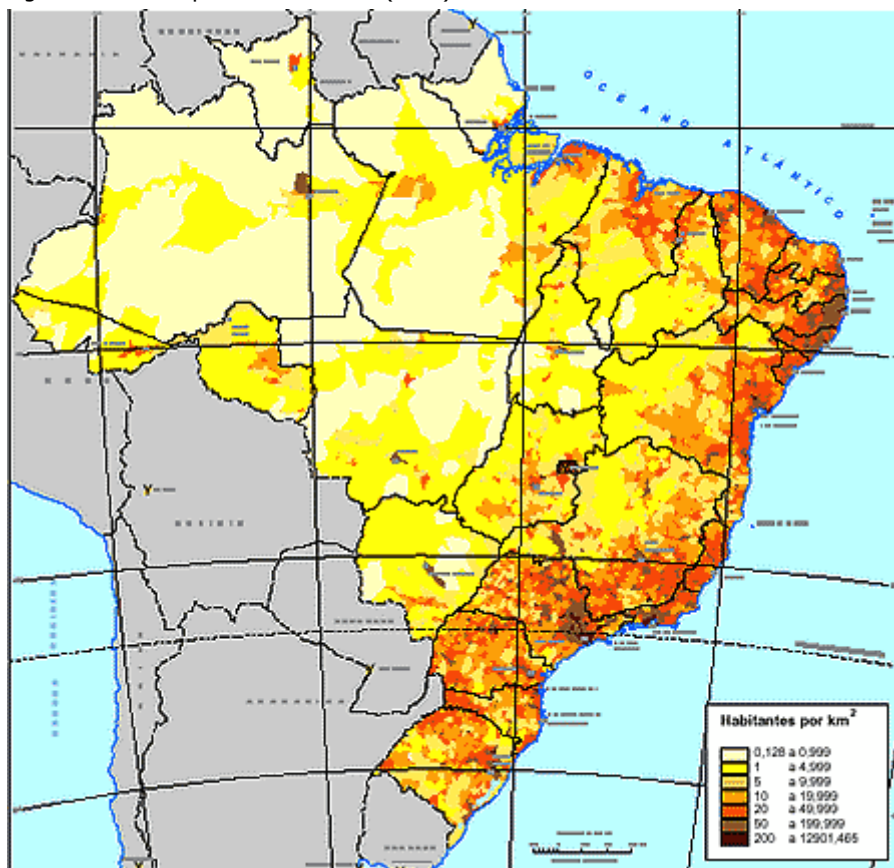
<sup>231</sup> [http://library.oregonmetro.gov/files//concept\\_021312.pdf](http://library.oregonmetro.gov/files//concept_021312.pdf) (2012-12-15)

<sup>232</sup> Howe D, Abbott C & Adler S, (2004), "What's on the horizon for Oregon planners?"

### Kort bakgrund och allmänna förutsättningar

Enligt författningen från 1988 definieras Brasilien som en federal stat bestående av 26 delstater, ett federalt distrikt, och 5 655 kommuner.<sup>233</sup>

Figur 13 Invånare per km<sup>2</sup> i Brasilien (2010)



Källa: Brasileiro de Geografia e Estatística

Fysisk planering som instrument för regional utveckling har en alldeles särskild roll i Brasilien som i sin mer grundläggande mening kan spåras i landets koloniala historia. Ända sedan portugiserna landsteg år 1500 har frågan om att vinna, och på olika sätt administrera, nya landområden varit en central tanke i brasiliansk utvecklingspolitik.<sup>234</sup> Formerna för denna politik, såväl som dess bakomliggande *rationale*, har varierat över tid men diskussionen kring fysisk planering och regional utveckling är fortfarande, och detta kan inte nog understrykas, en ytterst central politisk fråga i Brasilien.

Förklaringen till detta ligger, å ena sidan, i landets geografiska storlek. Brasilien är till ytan 8 515 767 km<sup>2</sup>, dvs. närmare 19 gånger större Sverige, och har idag en befolkning på närmare 200 miljoner invånare som i allt väsentligt koncentreras till kustområdena. Detta betyder att man, likhet med Sverige, numeriskt har en förhållandevis låg befolkningsden-

<sup>233</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, (2012), "Cities". Retrieved 2012-12-06, from <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>.

<sup>234</sup> Hecht S & Cockburn A, (1990), *The Fate of the Forest: Developers, Destroyers and Defenders of the Amazon*

sitet men samtidigt ett trängande behov av att vinna och befolka nya områden. Till detta skall läggas ytterligare utmaningar i form av stora regionala skillnader såväl klimatologiskt som socio-ekonomiskt. Inte det minst det senare understryker den omedelbara kopplingen mellan fysisk planering och regional utveckling. Detta fysiska konglomerat av olika lokala förutsättningar administreras i sin tur genom en federal politisk union bestående av 26 delstater, ett federalt distrikt, och 5 655 kommuner.

Bortsett från den uppenbara skillnaden i skala, där den mer relevanta jämförelsen snarast är Europeiska Unionen (EU), samt de likaledes uppenbara skillnaderna i klimat och inkomstfördelning, så finns samtidigt ett antal grundläggande likheter med Sverige som motiverar en jämförelse. Rent geografiskt har, exempelvis, både länderna två större områden i de norra delarna, Amazonas och Norrland, som båda upptar närmare 2/3 av sina respektive länders yta. Dessa områden har i sin tur varit centrala för båda länders ekonomi, då de sedan ett par sekler tillbaka utgjort basen för exploatering av ett antal centrala naturresurser, såsom vattenkraft, cellulosa, och mineraler. I såväl det svenska som brasilianska fallen har inkomsterna från dessa industrier i väsentlig utsträckning också bidragit till att bekosta industriutveckling i de södra delarna av landet. Samtidigt har dessa aktiviteter även inneburit inskränkningar och övergrepp på den existerande ursprungsbefolkningen, dvs. olika indiagrupperingar samt samer.

### **Framväxten av en federal politik**

Även om tanken på regionala utvecklingsstrategier funnits under såväl den koloniala tiden som det efterföljande kejsardömet (1821-1888), så är det först under 1930-talet som de första initiativen kring en samlad nationell regionalpolitisk agenda växer fram i Brasilien. Den senare fick i praktiken sitt stora genomslag under President Juscelino Kubitschek (1956-1961) som drev ett ambitiöst '30-punkters program' (*Programa de metas*) med det uttalade syftet att skapa "femtio års utveckling på fem år". I denna handlingsplan ingick bl.a. att bygga en helt ny huvudstad, Brasília, mitt på den brasilianska högplatån, samt att förbinda landets olika regioner genom ett omfattande vägnät. Rent administrativt bildades på samma sätt även ett antal regionala utvecklingsorgan för särskilt eftersatta regioner, som exempelvis de nordöstra delarna av landet (SUDENE).

Denna centraliserade process förstärktes under den efterföljande militärdiktaturen (1964-1985). Under den senare kännetecknades utvecklingspolitiken av centralt initierade storskaliga infrastrukturprojekt som, i kombination med diverse skattereduktioner och andra ekonomiska incitament, tjänade den uttalade ambitionen att utveckla regioner för att vinna terräng<sup>235</sup>. Samtidigt gavs också politiken en ytterligare geopolitisk komponent, där upprättandet av samhällen och andra aktiviteter längs landets gränser sågs som ett sätt att skydda Brasilien från yttre intrång (*Integrar para não entregar*). Detta kombinerades på det ekonomiska planet med en stark importsstitutionspolitik som i praktiken stängde landets gränser i syfte att skydda den inhemska industrin<sup>236</sup>.

Ovanstående utvecklingsmodell fick ett abrupt slut i och med militärdiktaturens fall. Istället kom en kraftig motreaktion inom i stort sett samtliga områden. Den nya författningen 1988 gav, exempelvis, avsevärt utökad administrativ kompetens och beslutandemakt till såväl delstater som kommuner. På samma sätt genomfördes långtgående privatiseringar i

<sup>235</sup> Hall A L, (1989), *Developing Amazonia: Deforestation and Social Conflict in Brazil's Carajás Programme*

<sup>236</sup> Rückert A A, (2007). "A política nacional de ordenamento territorial - Brasil: Uma política territorial contemporânea em construção". *Conference paper*.

syfte att öppna den brasilianska marknaden. Detta, i kombination med 90-talets makroekonomiska kris, ledde till en utveckling där tanken på en federal regional utvecklingspolitik tappade mark och lokala utvecklingsnoder istället växte fram. I praktiken kom då såväl den fysiska planeringen som regionalutvecklingspolitiken att föras genom en rad parallella sektorpolitiska program, som exempelvis jordbruksutveckling, miljöpolitiska åtgärder och stadsutveckling.<sup>237</sup> Parallellt med detta började man från federalt håll, och då främst inom olika institutioner med nära anslutning till militären, som exempelvis *Secretaria de Assuntos Estratégicos* (SAE), driva projekt kring *socio-economic and environmental zoning* som en utgångspunkt för fysisk planering.<sup>238</sup> Denna i huvudsak teknokratiska politik fördes samtidigt som stora investeringar gjordes i omfattande ett satellitövervakningssystem, *Sistema de Vigilância da Amazônia* (SIVAM), vars huvudsakliga uppgift var att täcka Amazonas-regionen. Det senare projektet, som initialt var ett militärt projekt i syfte att skydda Brasilien från det som man uppfattade som en ökad internationalisering av Amazonas-regionen, innehöll två huvudsakliga komponenter; ett flygövervakningssystem samt ett markövervakningssystem. I den nya demokratiska kontexten kom SIVAM slutligen att förverkligas men då även kopplad till en rad civila aktiviteter, som exempelvis övervakning av naturskyddsområden och skogsbränder men även som stöd för socio-ekonomisk planering.<sup>239</sup>

Under tiden kvarstod många de regionala och individuella klyftorna. Vidare var den kanske mest kritiska politiska frågan av alla, nämligen jordägarfrågan, fortfarande olöst. Den senare, som har sina rötter i mitten av 1850-talet, då en övergång till privat landäggande blev ett sätt att skydda eliten från den stora massan av frigivna slavar, har under de senaste decennierna varit föremål för en rad olika politiska program. I centrum för hela problematiken ligger den enormt stora landkoncentrationen i Brasilien, där en knapp procent av befolkningen äger närmare hälften av allt privat land. Detta skapar i sin tur stora sociala spänningar som i sin tur även får återverkningar i storstäderna, dit människor söker sig när man inte längre klarar av att leva på landsbygden. Vidare accentueras problematiken i en kontext där jordbrukssektorn expanderar kraftigt.<sup>240</sup>

### Dagens formella politiska styrprocesser

Ovanstående innebar att Brasilien vid ingående till det nya milleniet stod inför en situation som kännetecknades av:

- en federal statsbildning där delstaterna har jämförelsevis hög självständighet rent konstitutionellt
- en fysisk yta av kontinental storlek med stora socio-ekonomiska skillnader mellan regionerna
- oklara förhållanden vad gäller landäggande
- en dittillsvarande dominans av ren sektorpolitik som bas för regional utveckling

Som ett svar på detta upprättades två politiska program som i teorin skall komplettera varandra.

<sup>237</sup> Ibid.

<sup>238</sup> Schubart H O R, (1994), "O Zoneamento Ecológico-Econômico e o Ordenamento"

<sup>239</sup> Lourenção H J, (2003), *A defesa nacional e a Amazônia: O Sistema de Vigilância da Amazônia* (SIVAM).

<sup>240</sup> Delgado G C, (2005), *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*.

Det första är den 'Nationella Politiken för Regional Utveckling', *Política Nacional de Desenvolvimento Regional* (PNDR), som initierades år 2003 för att formellt träda i kraft år 2007. PNDR administreras rent praktiskt av Ministeriet för Nationell Integration (*Ministério de Integração Nacional*) och har, något fritt översatt, som uttalat syfte att: 1) minska de regionala skillnaderna (*equity*); samt 2) utforska och utnyttja den inhemska potentialen i de olika brasilianska regionerna (*competitiveness*).<sup>241</sup> Översatt i den svenska kontexten känner vi igen målen om att tillvarata potentialerna i alla delar av landet. Däremot är de tidigare regionalpolitiska ambitionerna att minska de regionala skillnaderna nedtonade i dagens svenska regionala tillväxtpolitik.<sup>242</sup>

Det andra programmet är den "Nationella Politiken för Territoriell Samordning", *Política Nacional de Ordenamento Territorial* (PNOT), som då på motsvarande sätt är tänkt att vara det huvudsakliga instrumentet för fysisk planering. PNOT, som på samma sätt initierades år 2003, är så långt en förlängning av det tidigare nämnda arbetet kring *socio-economic and ecological zoning* och administreras därför gemensamt av Ministeriet för Nationell Integration (*Ministério de Integração Nacional*) samt Försvarsministeriet (*Ministério da Defesa*). I korthet syftar den till att reglera de aktiviteter som påverkar distributionen av befolkning, ekonomiska aktiviteter, naturskyddsområden, militära skyddsområden, större installationer (som dammar och gruvor), samt områden av framtida strategisk betydelse. Den bakomliggande ambitionen är att åstadkomma ett mer optimalt användande av landets resurser.

Det skall dock direkt sägas att ingen av dessa modeller har haft något större praktiskt genomslag. Det lagförslag kring en övergripande plan för nationell fysisk planering som lades fram runt år 2007 föll platt och har sedan fortsatt att vara en mer akademisk diskussion. Vad gäller PNDR så har man från det egna ministeriets håll, efter många års stillestånd, under 2012 genomfört en serie workshops över hela landet för att blåsa liv i frågan.<sup>243</sup> Det är ännu oklart vilken effekt detta kommer att ha.

Den grundläggande utmaningen för båda processerna är emellertid att man i allt väsentligt utmanar såväl den vertikala ansvarsuppdelningen mellan olika administrativa nivåer (federal, delstatlig, och kommunal) som den existerande sektorpolitiken. Bara på federal nivå finns ett flertal övergripande nationella sektorpolitiska mål som på olika sätt berör såväl PNDR som PNOT: 1) Nationella Politiken för Miljö (*Política Nacional de Meio Ambiente*); 2) Nationella Politiken för Hållbar Jordbruksutveckling (*Política de Desenvolvimento Rural Sustentável*); samt 3) Nationella Politiken för Vattenresurser (*Política Nacional de Recursos Hídricos*). Dessa, liksom ett antal andra politiska målsättningar, omsätts i sin tur i form av ett stort antal olika handlingsplaner, med medföljande administrativ organisation, rörande exempelvis urban utveckling, territorier för ursprungsbefolkning, logistik och transport, energisäkerhet, samt olika former av naturskyddssystem, som alla påverkar såväl den övergripande fysiska planeringen som möjligheten att driva en politik för regional utveckling. Det faktum att ansvaret för de olika programmen ligger på olika ministerier skapar i sig många gånger intressekonflikter som kan vara svåra att bryta.

Till detta kan i sin tur läggas de federala planer för olika makro- och subregioner som också existerar parallellt med de ovanstående nationella handlingsplanerna. I korthet bru-

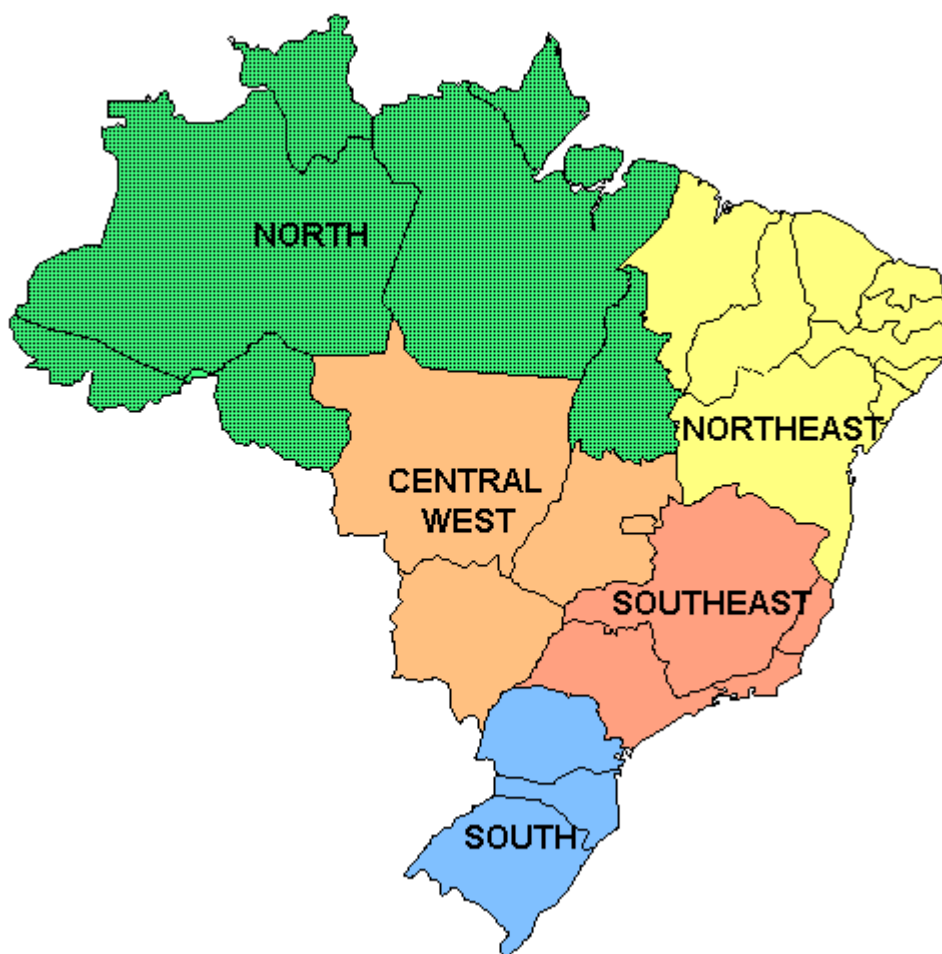
<sup>241</sup> Ministério da Integração Nacional, (2012a), I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional: Texto de Referência (Resumo Executivo)

<sup>242</sup> Se exempelvis budgetpropositionen 2012/13:1 UO 19, sid 12

<sup>243</sup> Ministério da Integração Nacional, (2012a), I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional: Texto de Referência (Resumo Executivo).

kar Brasilien ofta delas in i fem makroregioner – de norra, nordöstra, västra-centrala, sydöstra, och södra delarna – som var och en har sina särskilda karakteristika och i regel blir föremål för särskilda insatser. Inom dessa finns även ett antal subregioner, som exempelvis det torra *semi-arido* i nordöst samt området kring vägen BR-163 mellan Cuiabá i centrala Brasilien och Santarém vid Amazonas-floden i norr, som även getts ett speciellt fokus (se Figur 14). Vad som dock skapar en speciell situation i sammanhanget är, som tidigare nämnts, att de mer eftersatta regionerna i det här fallet också har sina särskilda utvecklingsorgan, som *Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste* (SUDENE) och *Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia* (SUDAM), samt även separata utvecklingsfonder, som exempelvis *Fundo de Desenvolvimento da Amazônia* (FDA) och *Fundo de Desenvolvimento do Nordeste* (FDNE).

Figur 14 Subregioner inom nordöstra Brasilien



Källa: *MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL*

Avslutningsvis bör man konstatera att såväl delstaterna som kommunerna har särskilda, och många gånger varandra överlappande kompetenser, som skiljer sig från den federala nivån. Delstaten kontrollerar, exempelvis, all mark inom sin jurisdiktion utom indianterritorier samt de områden som är av militärstrategisk karaktär. De senare ligger då istället under federal kontroll. På samma sätt kontrollerar också den federala regeringen all mark 50 km på vardera sidan om en federal väg i Amazonas-regionen. Detta betyder i praktiken att vare sig delstatsregeringen eller kommunen kan bygga eller planera något inom vart och

ett av dessa områden. På samma sätt har kommunerna i princip ansvar för lokal infrastruktur, som exempelvis vägar och elnät, utom i det fall där det kan sägas ligga i delstaten eller unionens intresse. Många gånger uppstår också problem i koordineringen mellan olika administrativa nivåer.

### **Pågående trender**

Ovanstående översikt illustrerar än en gång svårigheterna att introducera transversala perspektiv i en politisk organisation som kännetecknas av en stark sektorpolitik. Det senare, i kombination med ytterligare institutionella arrangemang på makroregional och subregional nivå, skapar politiska låsningar och intressekonflikter som i det brasilianska fallet har varit extremt svåra att bryta.

Vad som nu sker i Brasilien är därför i praktiken en återgång till en mer centraliserad styrningsmodell, där den federala regeringen allt mer uttalat använder sig av stora, redan initierade infrastrukturprojekt för att skapa en sammanhållande politik ex-post. Mer konkret blir därmed infrastrukturprojektet det nav kring vilken all annan politik samlas. Strategin, som i sig har stöd i den federala regeringens konstitutionella rätt att driva större projekt i nationens intresse, även om det senare rent praktiskt påverkar manöverutrymmet för lägre administrativa enheter, har vidare samlats under ett gigantiskt federalt investeringsprogram för infrastruktur<sup>244</sup>, (PAC). Det senare, som omsätter drygt 3 100 miljarder SEK (R\$ 959 miljarder) under perioden 2011-2014, finansierar nu omfattande investeringar rörande bostäder, energi, städernas infrastruktur, vatten och el, samt transporter. Programmet bekostas i allt väsentligt av federala medel som fördelas genom omfattande skattelättnader, diverse former av upphandlingar, olika typer av fördelaktiga lån, samt direkt finansiellt stöd, inte minst till de mindre bemedlade som tar del av bostadsprogrammet ”Mitt hus, mitt liv” (*Minha casa, minha vida*). Den övergripande delen av dessa medel kanaliseras i sin tur genom den Brasilianska Utvecklingsbanken (BNDES) med det uttalade syftet att skapa offentliga-privata-partnerskap. Det är därmed i praktiken det främsta instrumentet för en integration av fysisk planering och regional utveckling i Brasilien idag.

### **En illustration av pågående politik: infrastruktursatsningar i nordöst**

En region som i hög grad illustrerar denna pågående strävan att understödja regional utveckling genom stora infrastrukturprojekt är de nordöstra delarna av Brasilien. Regionen är, som redan antytts, en av de fattigaste i landet och var också tidigt föremål för särskilda federala utvecklingsprogram.<sup>245</sup> Trots att närmare 34 procent av landets befolkning bor i dess åtta delstater (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, och Bahia), omsätter de nordöstra delarna endast 14 procent av Brasilienens BNP. Problemen återspeglas i stort sett alla socio-ekonomiska indikatorer, från förväntad medellivslängd och läskunnighet till medelinkomst och utbildningsnivå, som alla ligger under de nationella medeltalen.<sup>246</sup>

En stor del av regionens svårigheter och möjligheter ligger i dess klimat. I korthet består de nordöstra delarna, undantaget de enorma stränderna vid kusten, av en mycket torr region, *semi árido*, där livet under sekler bokstavligt talat varit en kamp på liv och död. Som en följd av detta har också en stor del av befolkningen under de senaste decennierna sökt sig

<sup>244</sup> Programa de Aceleração do Crescimento

<sup>245</sup> Rückert A A, (2007), ”A política nacional de ordenamento territorial - Brasil: Uma política territorial contemporânea em construção ”

<sup>246</sup> SUDENE, (2011), ”Plano regional de desenvolvimento do nordeste ”

söderut, främst till storstadsområdena runt Rio de Janeiro och São Paulo, i jakt på en bättre tillvaro.

Denna trend bröts dock år 2006 när dåvarande presidenten, Luis Inácio Lula da Silva, själv född i delstaten Pernambuco, deklarerade att den federala regeringen, i syfte att minska de regionala skillnaderna i landet, skulle göra en särskild satsning på de nordöstra delarna av Brasilien.<sup>247</sup> Som ett första steg initierades en rad omfattande investeringar i infrastruktur. I de flesta fallen handlade det om att ge incitament till ett antal redan existerande projekt som av olika anledningar aldrig genomförts. Var och en för sig hade de också en mer begränsad effekt. Den stora poängen var i det här fallet att när de genomfördes på samma gång, så skapades en helt ny vision, och på sikt helt nya förutsättningar, för regionen som helhet. Huvuddelen av finansieringen för dessa arbeten, som till stor del ännu pågår, har därefter skett genom det tidigare nämnda ”*Programa de Aceleração do Crescimento*”, dvs. PAC I (2007-2010) och PAC 2 (2011-2014).

Den kanske mest tydliga illustrationen på hur denna övergripande strategi är kopplingen mellan utbyggnaden av hamnarna Pecém och Suape i städerna Fortaleza och Recife; den pågående omläggningen av Brasiliens femte största flod, Rio São Francisco; samt etableringen av en ny järnväg, *Transnordestina*, som kommer att förbinda hela den nordöstra regionen med de båda hamnarna.

Ovanstående satsningar kan, i kombination med den pågående forskningen inom jordbruk och landanvändning, på sikt få omvälvande konsekvenser för regionen. En del av dess potential kan redan anas i området kring städerna Juazeiro och Petrolina på gränsen mellan Bahia och Pernambuco. Detta område, alldeles vid Rio São Franciscos dalgång, har på senare år vuxit fram som ett av de snabbast växande jordbruksområdena i Brasilien, främst inom frukt- och vinodling. En stor del av förklaringen ligger i den forskning på nya grödor och lednings/styrningssystem, särskilt anpassade för *semi árido*, som tagits fram av det ledande forskningsinstitutet, Embrapa. Resultaten är enastående. Genom bl.a. omfattande bevattningssystem har regionen på kort tid blivit Brasiliens största exportör av ett stort antal frukter, som exempelvis mango och vindruvor. Parallellt med detta håller även en vinindustri på att växa fram, där en av de främsta konkurrensfördelarna ligger i möjligheten att producera två och en halv skörd per år.

Tanken är nu att ytterligare öka den brukbara jorden i regionen genom att bygga kanaler som leder delar av Rio São Franciscos vattendrag också till andra delar av *semi árido*. Totalt sett handlar det om närmare 800 km av kanaler som i sin tur kommer att leda ut i mindre kapillärer. Projektet, som ursprungligen härstammar från kejsare Dom Pedro II:s tid, har idag en budget på runt 27 miljarder SEK (R\$ 8,2 miljarder) och beräknas vara färdigt vid utgången av år 2015.<sup>248</sup>

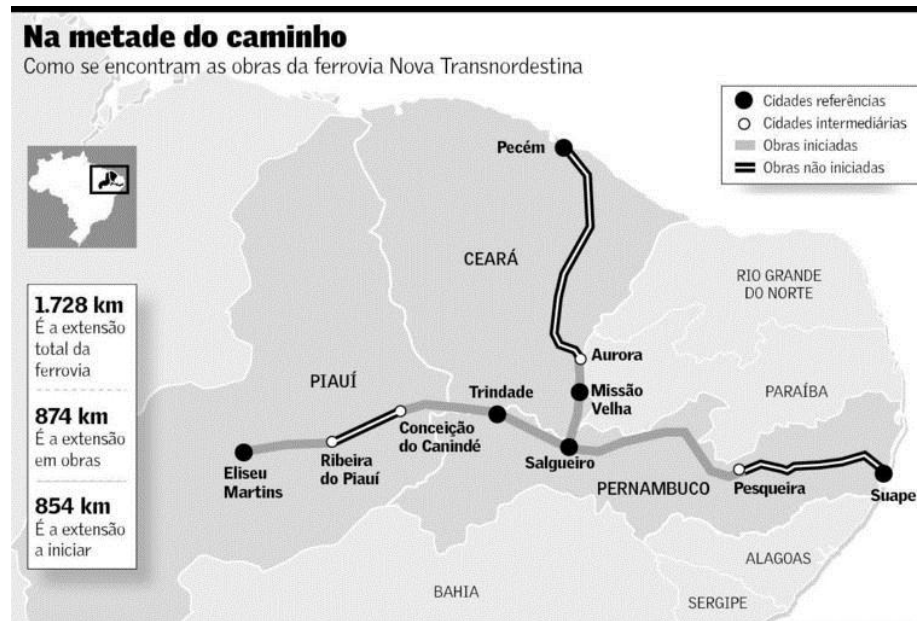
Den andra komponenten är upprättandet av ett antal tågförbindelser från de inre delarna av regionen till de båda hamnarna, Pecém och Suape, ute vid kusten. Detta projekt, *Transnordestina*, som även det är ett projekt sedan kejsarens dagar, kommer när det står klart att omfatta drygt 1700 km järnväg och avsevärt underlätta transporter av jordbruksprodukter (se Figur 15). Mer konkret skapas en direkt länk från det inre av *semi árido* till dess exportmarknader. På samma sätt kommer järnvägen även att tjäna den kraftigt ökande

<sup>247</sup> Jorge C, (2006, 5 April). Lula defende mais investimentos no Norte e Nordeste. Agência Brasil, from <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2006-04-05/lula-defende-mais-investimentos-no-norte-e-nordeste>.

<sup>248</sup> Ministério da Integração Nacional, (2012b), Projeto São Francisco. Retrieved 8 December, 2012, from <http://www.integracao.gov.br/pt/o-que-e-o-projeto>.

gruvindustrin som nu växer fram som ett resultat av ökade priser på världsmarknaden. Hela *Transnordestina* väntas stå klar i slutet på år 2014 till en beräknad kostnad av drygt 22 miljarder SEK (R\$ 6,8 miljarder).<sup>249</sup>

Figur 15 Planerade järnvägsinvesteringar i nordöstra Brasilien



Källa: *MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL*

Avslutningsvis, så sluts cirkeln med de pågående satsningarna på hamnar som nu görs på olika ställen längs kusten. De två största av dessa är Pecém och Suape. Avsikten är, givetvis, att utnyttja regionens strategiska läge, med relativt nära förbindelser till såväl de nordamerikanska och europeiska marknaderna som olika hamnar i Afrika. Den större av de båda hamnarna är Suape som, bortsett från en total omsättning av 11 miljoner ton under år 2011, inom sitt hamnområde även har det största varvet i Sydamerika (med totala investeringar på USD 1 miljard) samt ett oljeraffinaderi som täcker hela nordöstra Brasiliens behov.<sup>250</sup>

### Avslutande reflektioner

Ovanstående överblick av erfarenheterna från investeringarna i nordöstra Brasilien visar på ett plan möjligheterna med att driva regional utveckling genom stora infrastrukturprojekt. Sedan satsningarna inleddes har regionen som helhet vuxit snabbare än landet som helhet, och många vittnar nu om hur också inflyttning ökar för varje år som går. Bäst går det för delstaten Pernambuco, vars ekonomi växte med 9,3 procent under 2010, till stor del som en följd av Suapes expansion.<sup>251</sup>

Den pågående utvecklingen reser dock samtidigt ett antal frågor.

<sup>249</sup> Ministério da Integração Nacional, (2012c), Projeto Transnordestina. Retrieved 8 December, 2012, from [http://www.integracao.gov.br/projeto\\_transnordestina](http://www.integracao.gov.br/projeto_transnordestina).

<sup>250</sup> Governo do Estado de Pernambuco, (2012), Porto Suape: Complexo Industrial Portuário. Retrieved 8 December, 2012, from <http://www.suape.pe.gov.br/home/index.php>.

<sup>251</sup> The Economist, (2011), "Catching up in a hurry: The country's poorest region is narrowing the gap with the prosperous south"

Den första är självfallet vad som sker när samtliga infrastrukturprojekt står färdiga. Vad vi sett hittills är egentligen endast de första effekterna av några inledande satsningar, som exempelvis mer kunskapsintensiv jordbruksproduktion i *semi árido* regionen samt utbyggnaden av Suape. I båda fallen återstår dock mycket att göra. Vidare har dessa initiativ ännu inte kopplats ihop genom projekten kring Rio São Francisco och Transnordestina. Här finns uppenbarligen oerhörd potential framöver.

Den andra frågan är dock i vilken utsträckning denna övergripande och i många avseende grova strategi klarar av att fånga de mer kvalitativa aspekterna av regional utveckling. Vad gäller, exempelvis, *semi árido* så reser regionen, på grund av sin fysiska särart, ett antal särskilda utmaningar vad gäller dess fortsatta utveckling.<sup>252</sup> Man kan förmoda att det samma gäller för många andra regioner. Frågan är därför om den nuvarande utvecklingsmodellen, med stora infrastrukturprojekt och federal intervention genom PAC, klarar av att hantera detta. Här behövs med all sannolikhet mer fokuserade handlingsplaner, liknande den som nu växer fram för området runt Juazeiro och Petrolina.<sup>253</sup>

Avslutningsvis kommer man i det brasilianska fallet obönhörligen tillbaka till frågan om administrativ kapacitet på lokal nivå. Frågan kan tyckas ligga utanför den egentliga frågeställningen men faller i slutändan tillbaka till de faktiska möjligheterna att mer generellt bedriva en decentraliserad politik för regional utveckling. Här blir de nordöstra delarna, och inte minst delstaten Pernambucos expansion, ett talande exempel. En avgörande orsak till Pernambucos framgång under de senaste åren är, utan tvekan, att den nuvarande guvernören, Eduardo Campos, lyckats bryta med det existerande mönster av korruption och politisk klientilism som annars kännetecknar regionen. Frågan är nu om *The Pernambuco Model* skall få genomslag också i andra delstater.<sup>254</sup>

---

<sup>252</sup> Perez-Marin A M et al, (2011), "Desenvolvimento sustentável do Semiárido Brasileiro"

<sup>253</sup> Ministério da Integração Nacional, (2010), Plano de Ação Integrada e Sustentável para a RIDE Petrolina-Juazeiro: Relatório.

<sup>254</sup> The Economist, (2012), "The Pernambuco model"

## 7 Slutsatser

### 7.1 Förutsättningar

Denna rapport handlar om möjligheter och utmaningar att använda fysisk planering som verktyg i lokalt- och regionalt tillväxtarbete. En särskild viktig aspekt har varit att analysera möjligheter och hinder för att öka integrationen mellan kommunal översiktsplanering (ÖP) och arbetet med regionala utvecklingsprogram (RUP).

Sverige är en liten öppen ekonomi, med en stor exportsektor, som är starkt beroende av den globala utvecklingen. En viktig faktor när det gäller att stärka vår internationella konkurrenskraft är att de institutionella systemen fungerar så effektivt som möjligt. Tillväxtinriktad fysisk planering är en betydelsefull byggsten i detta sammanhang. Skälen till det är att ÖP och RUP är kopplade till institutionella processer som bidrar till förankring och resultatspridning på lokal och regional nivå, vilket ökar förutsättningarna för genomslag i praktiken.

Tillgänglighet, närhet och arbetsdelning är avgörande drivkrafter i ekonomisk utveckling. Regionförstoring och urban koncentration kräver tillgänglighet, trygga och attraktiva fysiska miljöer och ett diversifierat utbud av bostäder och service. Det innebär i sin tur att större uppmärksamhet behöver riktas på verksamheters belägenhet i rummet.

Fysisk planering har traditionellt haft en central roll för att säkra förutsättningar för näringsverksamhet genom att skapa stabila och rättsliga grunder för den markanvändning som näringen kräver. Vare sig det gäller miljöpåverkande verksamheter med behov av skyddsavstånd till annan markanvändning eller det gäller att utveckla t.ex. en besöksnäring med natur- och kulturvärden som drivkraft och samtidigt klara publikströmmar med hänsyn till de värden som måste skyddas.

Det är viktigt att ha i åtanke att de svenska kommunerna och regionerna inte är en homogen grupp. Det råder stora skillnader i förutsättningar mellan olika områden. Planeringsinsatser behöver därför anpassas utifrån de olika områdenas specifika förutsättningar.

#### *En ny och vidgad roll för den fysiska planeringen*

Utifrån den nya ekonomins behov och hållbarhetskrav kan den fysiska planeringen inta tre roller:

- *möjliggörare*, dvs. förbereda för ökad tillgänglighet, attraktivitet och trygghet utifrån olika intressenters krav.
- *förhindrare*, att med lagstöd göra avvägningar som förhindrar förändringar som riskerar människors hälsa och säkerhet samt värnar stora natur- och kulturvärden. Detta är ett naturligt fokus som bottenar i planer som verktyg för avvägningar mellan enskilda och allmänna intressen. I denna roll är en viktig uppgift att värna framtida handlingsfrihet dvs. värna möjligheter att i framtiden förverkliga projekt genom att nyttja lägesegenskaper (för t.ex. hamnar, flygplatser, terminaler, energianläggningar), exploatera naturresurser (t.ex. fyndigheter, turistanläggningar) samt binda samman infrastruktursystem. Hoten mot att nyttja sådana potentialer ligger ofta i ”banala” beslut att ge tillstånd till utspridd bebyggelse. När väl ett tillräckligt stort antal enskilda fritidshus eller småhus tillkommit blir de det avgörande hindret.

- *initiativtagare*, betonar planeringen som en legitim institution för att sammanföra parter i förhandlingsprocesser. Det som skiljer denna roll från möjliggöranderollen är det proaktiva perspektivet. Framgångsfaktorer för planering är bland annat att skapa medvetenhet om hur omvärlden påverkar kommuner och regioner samt att utveckla samsyn och handlingsberedskap kring åtgärder som påtagligt kan påverka utvecklingen inom de områden som planeringsprocessen definierat. Det handlar m.a.o. om att se samband och möjligheter som tidigare inte identifierats samt mobilisera krafter som kan omsätta dem i handling.

Med utgångspunkt i ovanstående kan översiktsplanen gå från att vara en passiv markanvändningsplan (och hyllvärmare) till ett dokument som både möjliggör och ”triggar” samhällsutvecklingen mot en mer hållbar utveckling. I kap 5 ges tre exempel på kommuner som aktivt arbetar i den riktningen.

### *Geografiska aspekter*

Vilka möjligheter de svenska kommunerna har att göra den fysiska planeringen till ett verkningsfullt instrument påverkas dock i hög utsträckning av deras olika geografiska förutsättningar. För expansiva områden, som ligger i eller nära större städer, får den fysiska planeringen en självklar roll exempelvis när det gäller att styra var ny bebyggelse ska ligga, hur orter kan knytas till en sammanhållen Ortsstruktur, behov av förtätning för att minska behov av transporter mm.

För andra områden kan det dock vara svårare att i realiteten ge planeringen en styrande roll beroende på svagt, eller obefintligt, exploateringsstryck. I vissa fall kan det kanske vara möjligt att använda den fysiska planeringen som en ”trigger” för att stimulera utveckling (se kap 3.3). Det kan då handla om att i planeringsprocesser identifiera möjligheter och samband som tidigare inte identifierats/utnyttjats. I åter andra fall, exempelvis i utpräglade avfolkningsorter, kanske den fysiska planeringen mer inriktas på att försöka stödja en befintlig Ortsstruktur genom att identifiera viktiga orter för service och boende i kommunen. I exempelvis norra Sverige och i Bergslagen medför en expanderande gruvindustri särskilda krav på samhällets insatser, t ex behov av bostäder och infrastruktur. Likaså ställer en expanderande turismnäring längs den svenska fjällkedjan, och i delar av kustområdena, speciella krav på den fysiska planläggningen. Exempelvis när det gäller balans mellan bevarande- och utvecklingsperspektiv.

Kort sagt får skilda geografiska förutsättningar stor betydelse för den fysiska planeringens roll och hur verkningsfull den kan göras, vilket även exemplifieras i rapportens fallstudier.

### *Rapporten*

- Tillväxtperspektiv
- System och processer

*Tillväxtperspektiv.* I Tillväxtanalys uppdrag ligger att analysera potentialer och identifiera utvecklingsbehov för en ökad samverkan mellan de regionala utvecklingsprogrammen (RUP) och de kommunala översiktsplanerna (ÖP). Detta innebär att rapporten är inriktad på att identifiera aspekter i systemet som kan vara främjande och hindrande ur ett *tillväxtperspektiv*.

*System och processer.* Även om rapporten i första hand omfattar beskrivningar av den fysiska planeringen utifrån *systemnivån*, bör det betonas att en stor del av den fysiska planeringens reala styrmöjligheter ligger i *processer*. Inom dessa kan det offentliga på olika

sätt utveckla samsyn mellan aktörer om mål och strategier, samt göra prioriteringar och avvägningar mellan olika intressen. *Hur* det offentliga agerar och *hur* arbetet läggs upp har stor inverkan på det faktiska utfallet.

Ovanstående gäller i särskilt hög grad för översiktsplanen. Dess betydelse hänger inte primärt samman med dokumentet i sig, utan snarare kan den största nyttan ligga i de processer som genomförs i samband med *framtagande*, *förankring* och *tillämpande* av översiktsplanen. Väl utvecklade processer kan bidra till att få större engagemang och deltagande från aktörer och medborgare i frågor som rör kommunens utveckling. I dessa processer kan såväl frågor där olika intressen står mot varandra behandlas, som frågor där olika aktörer gemensamt bidrar till att implementera planen.

Det bör också påpekas att översiktsplanerna har olika status i olika kommuner. I vissa kommuner har ÖP en styrande och vägledande roll, medan dess roll i andra kommuner är mer undanskymd och knappast i praktiken vägledande när det gäller kommunens framtidsfrågor.

## 7.2 Identifierade behov

Tillväxtanalys bedömer att det finns ett Tillväxtanalys bedömer sammantaget att det finns *behov ökad samordning och stärkta samarbeten i det svenska tillväxt- och plansystemen*. Det innebär i praktiken att den horisontella och vertikala integrationen i planeringssystemet behöver utvecklas, vilket ofta lyfts fram i EU:s arbete med regional tillväxt.

Som tidigare visats i rapporten, se exempelvis kap 2.4, innebär samhällsutvecklingen att de svenska kommunerna i många fall är för små för att utgöra ändamålsenliga planeringsenheter. Rapporten beskriver några exempel där kommuner och regioner tagit initiativ till ökad integration mellan fysisk planering och lokalt och regionalt tillväxtarbete, samt ökat samarbete mellan den regionala och kommunala nivån. Dessa initiativ är dock knutna till specifika förhållanden och kan inte sägas gälla en mer systematisk utveckling i alla kommuner och regioner.

Ett nödvändigt steg är därför att utveckla ett system inom vilket gemensamma processer mellan den kommunala och regionala nivån kan förstärkas, och genom det leda fram till en planering som bättre speglar funktionella regioner. Ett utvecklat system skulle kunna inbjuda till ett mer proaktivt arbetssätt där aktörer från den kommunala och regionala nivån kan hantera frågor som har en regional eller mellankommunal dimension.

För att utveckla ett sådant system bedömer Tillväxtanalys att det behöver göras förbättringar på tre nivåer, vilket kort beskrivs nedan.

### *Kommunal nivå*

Enligt tidigare undersökningar är det inte ovanligt att kommunernas översiktsplaner är gamla och inaktuella.<sup>255</sup> Frågan är också om de kommunala översiktsplanerna i praktiken har sådan status i den kommunala organisationen att de faktiskt har styrande effekt. *Tillväxtanalys bedömer att det finns ytterligare potential att öka integrationen mellan kommunernas övergripande utvecklingsstrategier och den kommunala översiktsplaneringen*. Ett sätt att närmare sig detta på skulle kunna vara att arbeta fram ett samlat dokument där kommunens övergripande utvecklingsambitioner inom olika områden samlas upp. För att

<sup>255</sup> Boverket, (2009), *Uppsikt enligt Plan och bygglagen: Utvecklingen i landet inom plan och byggväsendet år 2008*, sid 9

skapade förutsättningar för delaktighet och förankring får det bedömas som en styrka om ett sådant dokument ingår som en naturlig del i översiktsplanen.

Behovet har även identifierats i tidigare rapporter. Boverket har exempelvis pekat på att det behövs en mer strategisk översiktsplanering som tydligare är integrerad med det övriga tillväxtarbetet. Boverket anser att skillnaderna är stora mellan hur de kommunala översiktsplanerna hanterar kommunens strategiska tillväxtfrågor. I många fall redovisas enbart fysiska planeringsaspekter.<sup>256</sup> Även en undersökning utförd av Kontigo AB, på uppdrag av Tillväxtverket, anser att kopplingen mellan kommunens tillväxtarbete och ÖP är svag: *"Flera kommuner framhåller att översiktsplaneringen inte har fått den tydliga strategiska betydelse som den potentiellt sett kan ha, det vill säga som en del i en tillväxtstrategi"*.<sup>257</sup>

Som visats tidigare i rapporten har Örnsköldsviks kommun sedan många år samorganiserat och samlokalerat översiktsplaneringen med näringslivsarbetet i en gemensam Tillväxtavdelning (se kap 5.2). I fallet Norra Bohuslän hade de fem kommunerna identifierat ett behov av gemensamma ställningstaganden, vilket resulterade i en gemensam strukturbild. Ett annat påtagligt exempel illustreras genom Kiruna kommuns arbete med statsomvandlingen inom vilken kommunen i breda dialoger, och i olika arbetsgrupper, arbetar fram en övergripande vision om hur Kiruna ska utvecklas och gestaltas under de kommande åren (se kap 5.3).

En iakttagelse från Örnsköldsviks kommun är att kommunen upplevde att de bedrev olika typer av projekt och utvecklingsarbeten med oklar roll och status gentemot den övriga kommunplaneringen. När det gäller Kiruna kommun har kommunen signalerat att de ser ett behov av ett sammanhållet dokument som innehåller kommunens strategiska utvecklingsambitioner på lång sikt, alltså ett kommunalt utvecklingsprogram. Detta indikerar att det kan finnas ett behov av att samla kommunens utvecklingsambitioner i ett dokument som sedan dockas in i den kommunala översiktsplanen.

### *Mellankommunal nivå*

Modern forskning om regional utveckling visar att effektiva offentliga insatser ofta bygger på funktionella regioner. De svenska kommunerna har traditionellt haft den centrala rollen i samhällsplaneringen med ansvar för bebyggelseutveckling, offentligt finansierade vård- och omsorgstjänster och skola. Daglig pendling, arbetsmarknadens utveckling och klimatfrågor är dock aspekter som endast i begränsad omfattning hanteras på kommunal nivå. Eftersom de funktionella regionerna i många fall omfattar ett större område än en enskild kommun blir det allt viktigare att samhällsplaneringen har förmåga att hantera frågor i ett mellankommunalt perspektiv. (se även kap 2.4 och 3). Något som PBL i och för sig redan kräver, men som generellt inte fått avsett genomslag varken i kommunala planer eller i statens tillsyn via länsstyrelserna.

En nyckelfråga för att nå framgång i ett mellankommunalt sammanhang är att deltagande kommuner på relativt kort sikt ser ett mervärde med att delta. Vidare behöver den enskilda kommunen identifiera sin roll inom den funktionella regionen, vilket illustreras i kap 3. Kommunerna måste med andra ord identifiera vad de vinna, och vad de kan bidra med, utifrån sina specifika förutsättningar. Inte minst frågan om en fungerande transportinfrastruktur blir här viktig.

<sup>256</sup> Boverket, (2011), *Rumslig utvecklingsplanering*, sid 10

<sup>257</sup> Tillväxtverket, (2011), "Lokalt tillväxtarbete, en kvalitativ studie: Kan kommuner påverka tillväxt och i så fall hur?", sid 27

Med tanke på utvecklingen av de lokala arbetsmarknadsregionerna, men också svårigheter att upprätthålla specialiserad service och myndighetsfunktioner, finns det *motiv och potential att ytterligare stärka mellankommunala perspektiv i den kommunala planeringen*. Här utgör Norra Bohuslän ett tydligt exempel där fem kommuner samarbetat i planeringsfrågor. (se kap 5.1). Här nämns flera faktorer som förklaring till varför samarbetet över kommungränserna startades. En aspekt var att kommunerna ansåg att de behövde en bättre överblick över kommungränserna och en tydligare koppling mellan strategier och planering på lokal och regional nivå. En annan aspekt var att de samarbetande kommunerna strävade efter en mer balanserad utveckling mellan kustområdena och inlandsdelarna. Den övergripande tanken var att kommunerna ansåg att de skulle bli starkare tillsammans.

Även exemplet Skåne (kap 4.1) illustrerar behovet av mellankommunal planering, under den administrativa regionnivån, där de fyra ”hörnen” i Skåne samarbetar i mellankommunala konstellationer. I fallet Skåne arbetar Region Skåne med en regional strukturbild för hela regionen och de fyra ”hörnen” med mellankommunala frågor av både fysisk och ekonomisk karaktär. Även erfarenheterna från Dalarna pekar på att det tidigare initiativet med att stärka kopplingarna mellan regionen och kommunerna avstannat. I stället har kommuner i olika konstellationer (exempelvis Falun-Borlänge) gått vidare med ett tätare mellankommunalt samarbete.

Det förefaller finnas behov av ökad samplanering både på regional och delregional/mellankommunal nivå.

### *Regional nivå*

De regionala utvecklingsprogrammen (RUP) – numera ofta benämnda som utvecklingsstrategier (RUS) – har syftet att utgöra en samlad plattform för regionernas och länens utvecklingsambitioner. Det är ingen nyhet att programmen, eller strategierna, har haft svårigheter att omsättas i praktisk handling.

I olika rapporter har svårigheter och utvecklingspotentialer belysts avseende kopplingen RUP - ÖP. Boverket menar exempelvis att: ”...*det finns brister i samspelet mellan kommunernas översiktsplanering och det regionala tillväxtarbetet*”.<sup>258</sup> Även Nordregio menar att ”*länkarna mellan olika strategier och insatser på lokal och regional nivå är ganska svaga*”.<sup>259</sup>

En iakttagelse från de tre regionala fallen (se kap 4) är att en nyckelfaktor verkar vara förmågan att synliggöra nyttan av programmet. I fallet Skåne förefaller en del i framgångarna kunna spåras i att kommunerna överlag bedömt strukturbilden och det regionala utvecklingsprogrammet som *nyttig* för den *egna* kommunen.

En mer påtaglig iakttagelse är att *RUP saknar en rumslig dimension*. En funktion som bl.a. finns i motsvarande dokument i Norge och Finland (se kap 6). Denna rumsliga frånvaro är ett skäl till att kopplingarna mellan RUP och ÖP är svaga. Som vi tidigare sett från de tre regionala fallbeskrivningarna pågår dock ett utvecklingsarbete i några regioner med att utveckla en bild av en önskvärd framtida utveckling av regionen genom s.k. strukturbilder.

Det kan också påpekas att den regionala nivån (läs länsstyrelserna), åtminstone från 1970-talet, varit kompetensmässigt starka i regionalekonomiska frågor. På motsvarande sätt fanns en proaktiv roll i den fysiska planeringen genom den då pågående utvecklingen av

<sup>258</sup> Boverket, (2011), *Rumslig utvecklingsplanering*, sid 8

<sup>259</sup> Nordregio, (2012), *Integrering av översiktsplanering och regionalt tillväxtarbete – Nordiska och europeiska utblickar*, sid 9-10

den fysiska riksplaneringen (som också hade rollen av att skapa handlingsberedskap för stora investeringar, se kap 3). Med en över tid mindre roll för regional utveckling inom länsstyrelserna, och en mer fokuserad tillsynsroll inom den fysiska planeringen, uppstår ett glapp på regional nivå då ansvaret för utvecklingsfrågor förts över till politiska organ, vars roll och kompetens inom rumslig planering ännu är svag.

### *Breddade perspektiv*

En reflektion från de genomförda fallstudierna (kap 4) är att sambanden mellan den kommunala och regionala nivån skulle kunna stärkas genom att skapa ett mer balanserat system för territoriell utveckling. Detta innebär att det behövs tyngdpunktsförskjutningar inom det befintliga systemet på olika sätt:

- På den regionala nivån behöver en breddning ske från ett ekonomiskt utvecklingsperspektiv till att även inkludera ett territoriellt perspektiv. Som vi tidigare sett i texten (se exempelvis kap 3) torde tillväxtlogiken i sig kräva en ökande fokusering på rumsliga frågor, inte minst samspelet mellan infrastrukturfrågor och bebyggelseutveckling.
- På den regionala nivån behöver en breddning också ske från ett regionalt ekonomiskt utvecklingsperspektiv till att även inkludera den lokala nivån. I många kommuner finns sedan länge ett betydande fokus på lokal ekonomisk utveckling. Förutsättningarna för att tydliggöra samspelet mellan lokal och regional tillväxt och bredda perspektiven från den regionala till att också omfatta den lokala nivån har handlat om att öka medvetenheten om kommunernas roll i den regionala utvecklingen. Tydligast har detta manifesterats i strävan efter att stärka kommunernas roll som regionala tillväxtmotorer – antingen av egen kraft eller genom samverkan kommuner emellan.
- På den kommunala nivån behöver den fysiska planeringen inbegripa tillväxt- och utvecklingsfrågor i ett proaktivt, dvs. initierande och mobiliserande, perspektiv.
- På den kommunala nivån behöver också en förskjutning ske när det gäller de fysiska planeringsfrågorna, från att vara en angelägenhet enbart för den lokala nivån till att också vara en fråga för den regionala eller mellankommunala nivån.

Samtidigt förefaller det finnas betydande svårigheter att stärka sambanden och samarbetet mellan den kommunala och regionala nivån. Ett exempel som tidigare belysts (kap 3.3) är svårigheterna att nå samstämmighet mellan lokala och regionala intressen vid infrastrukturplanering. Konflikten mellan nationella, regionala och lokala intressen finns generellt med i någon form. Det finns flera sätt att hantera denna konflikt. Ett sätt, som med varierande framgång prövats, är att i tidiga skeden engagera berörda kommuner i planeringen av projekt. Syftet är att kommunen tillsammans med infrastrukturbyggaren skall utveckla lösningar som olika parter kan ställa sig bakom. Ett annat sätt att hantera motsättningar är att länsstyrelsen tar en aktiv samordnande roll i tidiga planeringsskeden. En tredje möjlighet som diskuteras är att i någon form skapa ett regionalt forum för planering och beslutsfattande i infrastrukturfrågor med regional bäring. Det senare är en möjlighet som även ur näringspolitiskt perspektiv skulle öka samspelet mellan tillväxt och samhällsplanering.

## **7.3 Vad skulle staten kunna göra?**

Trots ett tidigare utvecklingsarbete gällande RUP systemet, och regeringens ambitioner att utveckla systemet, förefaller det inte helt enkelt att komma framåt. De tre regionala fallbe-

skrivningarna illustrerar på olika sätt befintliga svårigheter. Innan tänkbara åtgärder pekas ut kan det därför vara lämpligt att kort diskutera vad dessa svårigheter kan bero på.

### *Motkrafter*

En motkraft förefaller ha att göra med aktörernas olika *roller*. Svårigheten att uppnå samstämmighet om en klarare regional strategi med tydligare fokusering och prioriteringar kan åtminstone delvis förklaras av de kommunala och regionala aktörernas olika plats i systemet. Det kommunala uppdraget är helt enkelt att arbeta för kommunens och kommunmedlemmarnas bästa, inte allmänt regionens bästa. Det kommunala regelverket är enligt kommunallagen i grova drag uppbyggt runt principen att kommun ska sköta sina egna angelägenheter inom sitt eget territorium. Det regionala uppdraget handlar om att verka för regionens bästa, vilket i sin tur innebär krav på prioriteringar. Det blir en omöjlig ekvation att göra "rättvisa" investeringar i alla kommuner. Vissa orter och kommuner blir "vinnare", vissa blir "förlorare". Här spelar planerings- och förhandlingsprocesser en avgörande roll för att förhindra att upplevelsen av att vara "förlorare" hindrar överenskommelser om goda lösningar för den samlade regionen.

En annan motkraft kan ligga inom samma område, dvs de olika aktörernas roller och *befogenheter*. Det kommunala planmonopolet har en stark ställning i den svenska samhällsmodellen. Det är inte säkert att den kommunala nivån applåderar ett förslag om ökat regionalt inflytande i den fysiska planeringen. Å andra sidan har samhällsutvecklingen inneburit att det finns ökade behov av någon form av regional inblandning i den fysiska planeringen beroende på att kommunen som planeringsenhet i många fall helt enkelt är för liten. Modern forskning pekar också på vikten av att planera utifrån funktionella regioner (se kap 3). En av nycklarna blir här att hitta system som innebär synlig nytta för de inblandade aktörerna.

### *Hur har andra länder gjort?*

I frågan om vad staten skulle kunna göra kan det vara lämpligt att återuppta tråden med jämförelsen med våra närmaste grannländer Norge och Finland, (se kap 6.1 och 6.2). Dessa länder har åtminstone i sin systemkonstruktion skapat möjligheter för ökad integration dels mellan tillväxtpolitik och fysisk planering, dels mellan statlig, regional och kommunal nivå.

I Norge finns en relativt klar inriktning att den kommunala nivån har en aktiv del i plansystemet kombinerat med ett tydligt regionalt inflytande. Fylkeskommunerna bestämmer tillsammans med kommunerna vilka planer som behöver arbetas fram på regional eller delregional nivå.

I Finland förefaller den regionala nivån ha ett mer direkt inflytande gentemot kommunerna då Landskapsförbunden tar fram *Landskapsöversikter* och *Landskapsplaner* gällande markanvändningen för hela landskapet. Å andra sidan "ägs" landskapsförbunden av sina kommuner, vilket gör att de i praktiken kan ses som "samkommuner".

För svenska förhållanden finns inget motsvarande system som i våra grannländer.<sup>260</sup> Vi ser däremot ett antal enskilda kommunala och regionala initiativ i riktning mot ökad integration mellan fysisk planering och tillväxtarbete, samt mellan kommunal och regional nivå.

<sup>260</sup> Det bör observeras att beskrivningarna avseende Norge och Finland enbart omfattar beskrivningar på systemnivå. Detta gör att läsaren bör vara försiktig att dra alltför långtgående slutsatser om hur system fungerar i praktisk mening. En eventuell intressant förlängning på detta uppdrag vore att gå djupare i det norska och finska systemen. Här skulle inte minst processfrågor vara intressanta att belysa utifrån några fallbeskrivningar.

Med andra ord förefaller det finnas behov och enskilda ageranden, men *inget nationellt system* som strukturerat hanterar dessa frågor i Sverige.

### *Förbättringsförslag i det svenska systemet*

Tillväxtanalys anser att det ur ett tillväxtperspektiv finns behov av förbättringar i systemet som kan stimulera mer utvecklingsinriktade processer, såväl på lokal som regional nivå. Om den nationella politiken delar den uppfattningen, vad kan då göras?

På en grundläggande nivå har staten tre kategorier av instrument till sitt förfogande. *Information*, *ekonomiska styrmedel* eller *regleringar*. Samtliga kan utformas som främjande eller hämmande. Informationen kan råda eller avråda till ett visst handlande, ekonomiska styrmedel kan – beroende på agerande eller tillstånd – tillföra eller frånta någon materiella resurser medan regleringar, eller administrativt styrmedel kan ses som föreskrifter som måste åtgärdas.<sup>261</sup> I nedanstående förslag har tänkbara statliga åtgärder grupperats enligt denna indelning.

#### *Information*

- Uppdrag till myndigheter som idag har ansvar inom plansystemet
- Stärkt samråd
- Kompetensutveckling riktad till kommunal och regional nivå

*Uppdrag till myndigheter som idag har ansvar inom plansystemet.* Enligt Plan- och bygglagen 3 kap 9§ ska kommunen i samband med framtagande av ÖP samråda med Länsstyrelsen samt med de berörda kommuner, regionplaneorgan och kommunala organ i övrigt som har ansvar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering. Enligt PBL 3 kap 10§ ska Länsstyrelsen beakta frågor om mark- och vattenanvändning som angår två eller flera kommuner.

Ett sätt att öka fokus på tillväxtfrågorna vore att ge länsstyrelserna i uppdrag att öka uppmärksamheten på hur sambanden mellan det regionala tillväxtarbetet och den kommunala översiktsplaneringen utvecklats.<sup>262</sup> Särskilt fokus bör riktas på hur mellankommunala aspekter behandlats.

En sådan ”uppmärksamhet” kan betraktas som signal (information) till de relevanta aktörerna om statens vilja i frågan. I ett sådant uppdrag skulle också kunna ingå ambitioner om att, i samarbete med relevanta aktörer, utveckla systemet så att tydligare kopplingar mellan det kommunala arbetet med översiktsplanen och det regionala tillväxtarbetet kan uppnås. I det sammanhanget bör olika typer av servicefrågor, infrastrukturfrågor och kopplingar till strukturfondsprogram (och landsbygdsprogram) vara intressanta att bevaka.

*Stärkt samråd.* Enligt det nuvarande systemet ska kommunerna *aktualitetspröva* ÖP minst en gång under mandatperioden. Enligt PBL 3 kap 9§ ska kommunen i samband med upprättande av förslag till översiktsplan, eller ändring i planen, samråda med länsstyrelsen samt med de berörda kommuner, regionplaneorgan och kommunala organ i övrigt som har

<sup>261</sup> Vedung E, (1998), *Utvärdering i politik och förvaltning*, sid 113

<sup>262</sup> Regeringen har den 20 december 2012 gett Gotlands kommun, samt landstingen i Skåne, Västra Götaland och samverkansorganen ett sådant uppdrag. Uppdraget ska redovisas till Boverket senast 30 november 2013. (N2012/6283/RT, N2012/6433/KLS)

ansvar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering. Som visats tidigare i rapporten har det dock varit svårt att få igång en levande process kopplad till ÖP och RUP.

Ett sätt att stärka processen vore att lägga större vikt vid samrådsmomentet mellan kommunen och den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret. Samrådet kan då innehålla överväganden om det tillkommit nya förutsättningar, inte minst avseende aspekter som påverkar regionens utveckling. En sådan ny förutsättning skulle exempelvis vara att regionen är i färd med att utarbeta en ny eller reviderad RUP, där nya eller ändrade inriktningar övervägs. Det skulle också kunna handla om omvärldshändelser som medför behov av nya eller ändrade planer och program.

För att få igång en mer aktiv process behövs sannolikt nationella vägledningar, samt informations- och utbildningsinsatser riktade till den kommunala och regionala nivån.

*Kompetensutveckling riktad till kommunal och regional nivå.* En av iakttagelserna i den tidigare texten (exempelvis kap 4) indikerar att det finns ett behov av kompetensutvecklingsinsatser (och mötesplatser) riktade till både den kommunala och regionala nivån. Ett av syftena med en sådan satsning skulle vara att skapa möjligheter till gemensam kompetensutveckling för att på så sätt öka förståelsen för den kommunala och regionala rollen, men även skapa större förståelse mellan fysiska planerare, samhällsplanerare samt andra personer som arbetar med regionala tillväxt- och utvecklingsfrågor.

Fördjupade insikter i samhällsplanering och regional tillväxt för deltagare med olika yrkes- och utbildningsbakgrunder kunde vara en målsättning. Likaså finns möjligheter att på ett praktiskt sätt underlätta intentionerna med regeringens inriktningar, exempelvis avseende ÖP–RUP. Kompetensutvecklingen skulle i första hand genomföras på den nationella nivån. Svenska kommuner, regioner, statliga myndigheter samt näringslivet är alla tänkbara målgrupper. (I ett tänkbart, andra, steg kunde det även övervägas om en djupare kompetensutveckling kan uppnås med deltagande från de nordiska länderna och erfarenheter från deras planeringssystem)<sup>263</sup>.

Det bör kanske särskilt nämnas att ett sådant system för kompetensutveckling bör utformas så att även mindre kommuner har ekonomiska möjligheter att delta. Detta kan bedömas som särskilt viktigt eftersom det i dessa kommuner kan finnas obalans när det gäller behov och faktisk möjlighet till sådan kompetensutveckling.

### *Ekonomiska styrmedel*

- Planeringsstöd
- Utvecklingsprogram

Vissa kommuner, särskilt mindre, vittnar om resursbrist. Det kan handla om svårigheter att rekrytera personal med plankompetens, alternativt att kommunförvaltningen är så liten att det är svårt att upprätthålla kompetens inom alla områden. Det kan också handla om knappa ekonomiska resurser. En strävan om att stärka kopplingarna mellan RUP och ÖP kan därför hindras av resursskäl. Ett sätt att hantera det på vore att överväga någon form av *planeringsstöd* riktat till kommunerna för att stärka deras kapacitet i planfrågor.

En möjlighet är att det öppnades för kommuner att söka ett ekonomiskt stöd, t.ex. 50 procent av den planerade insatsen under en viss tidsperiod. Stödet skulle kunna hanteras av lämplig nationell myndighet, förslagsvis Boverket i samverkan med Tillväxtverket. Dessa

<sup>263</sup> Ett förslag skulle kunna vara att nyttja erfarenheter från tidigare Nordplan.

myndigheter bör ges i uppdrag att utforma de närmare detaljerna i stödets utformning. Några första tänkbara aspekter för beviljande av stödet skulle kunna vara att det ställs särskilda krav på att den planerade insatsen ska vara tillväxtinriktad. Insatser som genomförs i samarbete med en eller flera kommuner bör ges företräde. I praktiken skulle det kunna handla om att huvuddelen av stödet skulle gå till framtagande av nya utvecklingsinriktade översiktsplaner med en tydlig mellankommunal och regional dimension.

Stödet skulle med fördel kunna ingå i ett nationellt *utvecklingsprogram* med fokus på tillväxtinriktad fysisk planering. Ett sådant program bör ha ett uttalat lärandefokus som innebär att stor vikt bör läggas på initiativ som har ett uttalat metodutvecklingsperspektiv och som bedöms innehålla lärandeaspekter som senare vore värda att sprida. Det bör också innehålla en nätverkande del där de inblandade regionerna och kommunerna kan skapa kontakter och därigenom öka utbytet med andra kommuner och regioner.

Det kan kort noteras att regeringen tidigare beslutat om planeringsstöd till kommuner. T.ex. planering av vindkraft (avslutat år 2010)<sup>264</sup> samt utarbetande av s.k. LIS områden<sup>265</sup> (landsbygdsutveckling i strandnära lägen). Regeringen har även i olika sammanhang beslutat om nationella utvecklingsprogram. Ett exempel är Tillväxtverkets uppdrag att genomföra utvecklingsinsatser i utvalda turistdestinationer. En viktig beståndsdel i uppdraget är att utveckla metoder och skapa ett lärande som kan spridas till andra destinationer.<sup>266</sup>

Fallstudien Östergötland och exemplet Linköping-Norrköping illustrerar att ekonomiska smörjmedel, i det fallet ”storstadsprogrammet”, kan innebära viktig stimulans för en ökad samverkan. Här upplevde också kommunerna ett mervärde i att staten ”sanktionerade” arbetet och att det ytterligare drev på processen.

### *Reglering*

En tredje möjlighet är att överväga justeringar i förordningstexter.

- Synkronisering i tid
- Ökade krav på översiktsplanen
- Ökat regionalt inflytande

*Synkronisering i tid.* En tänkbar justering skulle kunna handla om att i PBL och Förordning om regionalt tillväxtarbete, reglera att de kommunala översiktsplanerna och de regionala utvecklingsprogrammen ska *aktualitetsprövas under samma tidsperiod*. Detta skulle förbättra möjligheterna till ömsesidigt utbyte mellan de båda planerna/programmen. En annan poäng med en sådan justering är att möjligheterna att uppmärksamma mellankommunala aspekter förbättras eftersom näraliggande kommuner tar ställning till sina översiktsplaner under samma tidsperiod.

Tidigare undersökningar visar att det finns brister i kommunernas aktualitetsprövning av ÖP<sup>267</sup>. Det kan därför finnas motiv för att från nationell nivå utveckla ett system som bidrar till att ÖP och RUP blir mer levande instrument för att få stimulera processer mellan den lokala och regionala nivån.

<sup>264</sup> Boverket, (2012), *Utvärdering och uppföljning av stöd till planeringsinsatser för vindkraft*

<sup>265</sup> *Förordning om stöd till planeringsinsatser för landsbygdsutveckling i strandnära lägen* (2012:545)

<sup>266</sup> Regeringsbeslut 2012-01-26, N2012/508/ENT

<sup>267</sup> Se exempelvis Boverket, (2009), *Uppsikt enligt Plan och bygglagen: Utvecklingen i landet inom plan och byggväsendet år 2008*, sid 17

Det kan givetvis finnas olika anledningar till att många kommuner har gamla översiktsplaner. En anledning kan vara att det i vissa kommuner inte anses som meningsfullt att revidera ÖP varje mandatperiod då exploateringsstrycket är lågt. En annan anledning kan vara resursskäl; att revidera en översiktsplan är både en omständlig och resurskrävande procedur, vilket bl.a. fallstudien från Kiruna indikerar (kap 5.3). Om aktualitetsprövningen visar behov av revideringar finns möjligheter att arbeta med tillägg (TÖP) eller fördjupningar (FÖP) av översiktsplanen. Genom detta kan arbetet begränsas till de delar som är aktuella för bearbetning, utan att behöva omarbete hela översiktsplanen. Det kan dock påpekas att Boverket tidigare uttryckt att det finns behov av både och, dvs. både en aktuell översiktsplan och arbete med TÖP/FÖP.<sup>268</sup>

Tillväxtanalys är medveten om att förslaget innebär vissa praktiska svårigheter, särskilt för regioner/län som innehåller många kommuner. Om förslaget realiserar finns det behov av utarbetande av nationella vägledningar som kan ge närmare information om motiven och målen bakom en sådan förordningsjustering, samt möjliga angreppssätt i ett genomförandeskede.

*Ökade krav på översiktsplanen.* En ytterligare tänkbar justering skulle vara att reglera att den kommunala översiktsplanen ska innehålla en *obligatorisk kommunutvecklingsdel*.

ÖP skulle då tillföras en kommunutvecklingsdel som bl.a. omfattar strategiska inriktningar för den kommunala kärnverksamheten och kommunens långsiktiga mål, efter inspiration från det norska systemet, (se kap 6.1). Tanken bakom ett sådant system skulle dels vara att stimulera ökat utbyte mellan kommunens övergripande utvecklingsmål och den fysiska planeringen, dels utbytet mellan den kommunala översiktsplanen och de regionala utvecklingsprogrammen.

Det bör kanske sägas att ett sådant eventuellt förslag är kontroversiellt och måste i sådana fall beredas med stor omsorg. En aspekt, som bl.a. fallstudierna från Kiruna, Dalarna (Orsa kommun) och Skåne belyser, är att framtagande av ÖP är en omständlig och långsam process, starkt reglerad enligt PBL. Det finns farhågor om att "utvecklingsdelen" blir för tyngd av PBL regelverket. De nämnda fallstudierna illustrerar att det kan finnas behov av snabbare processer avseende en kommunal utvecklingsdel, bl.a. beroende på att det kan inträffa förändringar i omvärlden som kräver omprioriteringar eller justeringar. Å andra sidan kan det också tänkas finnas fördelar med ett reglerat förfarande enligt PBL. En fördel kan handla om ökade möjligheter till dialog och inhämtande av synpunkter från olika grupper i kommunen. En annan fördel skulle kunna vara att den lokala politikens vilja bättre kunde avspeglas i en sådan sammanhållen ÖP och därigenom ha möjligheter att stärka och vitalisera den lokala demokratin. Detta i sin tur skulle tala för en tidsmässig samordning av när ÖP och RUP ska arbetas fram.

Ett sätt att underlätta för en kommuns arbete med utvecklingsdelen, även om den skulle ingå i översiktsplanen, vore att öppna för att revidering av kommunutvecklingsdelen kan göras i friare former än med dagens regler om samråd, utställning mm. enligt PBL.

*Ökat regionalt inflytande.* Slutligen skulle det kunna övervägas att ge de regionala aktörerna, som har det regionala tillväxtansvaret, befogenhet att i samråd med kommunerna identifiera vilket behov av regionala eller delregionala planer som kan identifieras under mandatperioden. Även ett sådant eventuellt förslag får sorteras under rubriken kontroversiellt. Vid ett övervägande av ett sådant förslag skulle det sannolikt vara lämpligt att bygga

<sup>268</sup> Ibid, sid 17

in ett kommunalt veto, vilket skulle innebära att identifieringen av sådana planer måste bygga på att de inblandade kommunerna och regionen är överens. En trolig fördel med ett sådant förslag skulle kunna ligga i att identifieringen av planer som har mellankommunala aspekter kan röra både tematiska områden och geografiska delområden inom en region. Den kan också övervägas att det formella ansvaret för planläggningen genom fastställande av planer skulle kunna ligga kvar på den kommunala nivån. Den regionala nivåns roll skulle i ett sådant sammanhang kanske mer liknas med en aktiv part som kan bidra med ett större geografiskt perspektiv samt vid behov agera medlare mellan olika kommunala intressekonflikter. Dessa planer skulle sedan kunna utgöra värdefulla underlag i RUP.

## 8 Källor

- Anas A, Arnott R & Small KA, (1998), "Urban spatial structure". I *Journal of Economic Literature*, Vol. 36, No. 3. (Sep., 1998), pp. 1426-1464.
- Andersson, M (2009) *Politik och stadsbyggande. Modernismen och byggnadslagstiftningen*. Doktorsavhandling, statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet
- von Bergman-Winberg M-L, (2008), *Schweden im Umbruch: Endgültige Vorschläge zur Regionenreform, Jahrbuch des Föderalismus 2008 : Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- Blucher G, *et al* (2003), "En fysisk planering i det digitala samhället", Vinnova och teldok.
- Boverket, (2003), *Sektorssamordning! Exempel på mellankommunalt och regionalt samarbete inom fysisk planering*.
- Boverket, (2008), "PBL i sina sammanhang". Karlskrona, Boverket
- Boverket, (2011), *Rumslig utvecklingsplanering - Länken mellan regionalt tillväxtarbete och kommunal översiktsplanering*. Rapport 2011:3. Karlskrona, Boverket
- Boverket, (2012), *Utvärdering och uppföljning av stöd till planeringsinsatser för vindkraft*. Karlskrona, Boverket
- Boverket, (2006), "Vad händer med kusten? Erfarenheter från kommunal och regional planering samt EU-projekt i Sveriges kustområden". Karlskrona, Boverket
- Boverket, (2009), *Uppsikt enligt plan- och bygglagen: Utvecklingen i landet inom plan och byggväsendet år 2008*, Karlskrona, Boverket
- Cars G & Engström C-J (red.), (2008), *Stadsregioners utvecklingskraft – trender och nya perspektiv*, Stockholm, KTH STOUT rapport 1
- Cars, Malmsten, Tornberg (2009), *Bana väg för infrastruktur*, Stockholm, KTH
- Cars G, Malmsten B & Witzell J, (2011), *Infrastruktur med finansiering*, Stockholm, KTH
- Centrum för kommunstrategisk forskning, (2005), *Kommunala samverkansmönster, en kartläggning av interkommunal samverkan i östgötaregionen*. Linköping, Linköpings universitet
- Dagens samhälle, (2011), "Strandskyddet hämmar glesbygdskommuner", 24/8 2011
- Delgado, G C, (2005), *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo. A questão agrária no Brasil, 1950-2003*. L. Jaccoud. Brasília, DF, IPEA.
- Dir 2008:110 *Översyn av systemet för kommunalekonomisk utjämning*, Stockholm, Finansdepartementet
- DS 1999:50 *Regionalpolitiken. En ESO rapport om tro och vetande*. Stockholm
- Engström C-J & Fredriksson C, *Regionala bilder och översiktsplanering*. Stockholm, KTH rapport 2, 2010 (STOUT)
- Engström C-J m.fl., (2010), *ÖP – RUP från svag länk till plattform för utvecklingskraft* Stockholm, KTH rapport 2010:1 (STOUT)

- Engström, C-J, Fredriksson C, (2010) *Regionala bilder och översiktsplanering*, Stockholm, KTH (STOUT)
- Förordning om regionalt tillväxtarbete* (2007:713)
- Förordning om stöd till planeringsinsatser för landsbygdsutveckling i strandnära lägen* (2012:545)
- Förordning om utveckling av regionerna* (1937/2009)
- Fredriksson, C, (2011), *Planning in the new reality*. Doctoral dissertation, Stockholm KTH
- Governo do Estado de Pernambuco, (2012). "Porto Suape: Complexo Industrial Portuário"
- Häggroth, S, (2005), *Staten och kommunerna*. Stockholm, Ansvarskommittén 2005
- Hall A L, (1989), *Developing Amazonia: Deforestation and Social Conflict in Brazil's Carajás Programme*. Manchester & New York, Manchester University Press.
- Healey P, (1997), *Collaborative planning*. Vancouver, University of British Columbia
- Hecht S & Cockburn A, (1990), *The Fate of the Forest: Developers, Destroyers and Defenders of the Amazon*. London, Penguin Books.
- Howe D, Abbott C & Adler S, (2004), "What's on the horizon for Oregon planners?". I *Journal of the American Planning Association*, Vol 70, No 4.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, (2012), "Cities". Retrieved 6 December, 2012, from <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>.
- ITPS, 2006, "Regionernas tillstånd". Östersund: Institutet för regionalpolitiska studier
- Jacobs J, (1961), *The Death and Life of Great American Cities*. New York
- Jorge C, (2006, 5 April). "Lula defende mais investimentos no Norte e Nordeste. Agência Brasil"
- Krugman P, (1996), *Geografi och handel*. Stockholm, SNS förlag
- Kunzmann K, (2011), "Cultural Industries and the Creative City Fever". Föredrag
- Lag om närings-, trafik- och miljöcentralerna* (897/2009)
- Lag om utveckling av regionerna* (1651/2009)
- Länsstyrelsen Västra Götaland, (2007), "En önskad långsiktig utveckling i norra Bohuslän"
- Lind P, (2010), *Regionbildning i Skåne, Västra Götaland och i Svealand: ledande politiker och tjänstemäns syn på tre regionbildningar*. Uppsala universitet, Arbetsrapport, Kulturgeografiska institutionen;
- Lindell J, (2010), *Storstadsregioners roll och betydelse för nationell tillväxt*. Uppsala universitet, Forskningsrapport
- Lourenção H J, (2003), *A defesa nacional e a Amazônia: O Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM)*. Masters thesis. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH). Campinas, UNICAMP.
- Miljöministeriet, (2004), "Landskapsplanen". Broschyr, Helsingfors

- Miljöministeriet, (2009), *Nu fattas besluten om framtidens områdesanvändning*. Reviderade riksomfattande mål för områdesanvändningen. Helsingfors
- Ministério da Integração Nacional, (2010), "Plano de Ação Integrada e Sustentável para a RIDE Petrolina- Juazeiro". Relatório Final. Brasília, DF, MI.
- Ministério da Integração Nacional, (2012a), "I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional: Texto de Referência", (Resumo Executivo). Brasília, DF, MI.
- Ministério da Integração Nacional, (2012), "Projeto Transnordestina".
- Ministério da Integração Nacional, (2012b), "Projeto São Francisco". Retrieved 8 December, 2012.
- Naturvårdsverket, (2002), *Våra stränder och bestämmelser om strandskydd*. Stockholm
- Nilsson J-E, (2006), "Regional planering i Sverige", *Linköping university interdisciplinary studies* no. 6
- Nordregio, (2012), "Integrering av översiktsplanering och regionalt tillväxtarbete – Nordiska och europeiska utblickar". *Working paper* 2012:5, Stockholm, Nordregio
- North D, (1993), *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, University press
- Nutek, (2005), "Regionala utvecklingsprogram, RUP – ett metodutvecklingsarbete". Slutrapport, Stockholm
- Nutek, (2007), *Hur mycket kostar det att vänta – en kontrafaktisk analys*. Rapport 2007:8, Stockholm
- Nutek, (2008), *Årsbok 2008: Fler nya företag, fler växande företag, fler starka regioner*. Stockholm
- Örnsköldsviks kommun, (2006), "Hållbar tillväxt i Örnsköldsvik 2012-2015".
- Örnsköldsviks kommun, (2006), "Vision 2008"
- Örnsköldsviks kommun, (2008), "Vindkraft i Örnsköldsvik". Tillägg till Översiktsplan 2007
- Örnsköldsviks kommun, (2011), "Översiktsplan för strandskydd"
- Örnsköldsviks kommun, "Världsklass 2015". Se [hemsida](#) (2012-12-04).
- Perez-Marin A M et al. (2011). "Desenvolvimento sustentável do Semiárido Brasileiro". *Parcerias Estratégicas* 15(30)
- Persson I, (2011), *Fritidshus som planeringsdilemma*. Doktorsavhandling, Karlskrona, Blekinge tekniska högskola
- Planverket & Kommunförbundet, (1987), "PBL utbildningskompendium". Karlskrona
- PwC, (2012), "Stadsomvandlingen". Revisionsrapport
- Regeringsbeslut 2012-01-26*, "Uppdrag att genomföra insatser för hållbara turistdestinationer samt stärka kvalitet och konkurrenskraft i små och medelstora turist- och upplevelseföretag", N2012/508/ENT
- Regeringens proposition 1964:185*, "Angående riktlinjer för en aktiv lokaliseringspolitik m.m"

- Regeringens proposition 1972:111*, ”Angående regional utveckling och hushållning med mark och vatten”
- Regeringens proposition 1981/82:113*, ”Om program för regional utveckling och resurs-hållning”
- Regeringens proposition 1997/98:62*, ”Regional tillväxt för arbete och välfärd”
- Regeringens proposition 2001/02:4*, ”En politik för tillväxt och livskraft i hela landet”
- Regeringens proposition 2009/10:170*, ”En enklare Plan och bygglag”
- Regeringens proposition 2011/12:1*, ”Budgetproposition, utgiftsområde 19”
- Regeringens proposition 2012/13:1*, ”Budgetproposition, UO 19
- Regeringens proposition 2012/13:1*, ”UO 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik”
- Regeringens stortingsmelding (2008–2009) nr 25*, ”Lokal vekstkraft og framtidstru”
- Region Dalarna, (2006), ”Dalastrategin. Med förenade krafter mot 2016. Fördjupat regionalt utvecklingsprogram”
- Region Dalarna, ”Dalametoden, steg 1-2”
- Regionförbundet Sörmland, (2008), *Sörmland i ett större perspektiv*, Rapport 2008:11, Stockholm, Kontigo AB
- Rückert A A, (2007), ”A política nacional de ordenamento territorial - Brasil: Uma política territorial contemporânea em construção”. Conference paper. *IX Coloquio Internacional de Geocrítica*. Porto Alegre, RS.
- SCB, (2008), ”Lokala arbetsmarknader – Egenskaper, struktur och utveckling”. Örebro, SCB
- SCB. (2011). ”Lokala arbetsmarknader LA 2008”. Örebro, SCB
- Schubart, H O R, (1994), ”O Zoneamento Ecológico-Econômico e o Ordenamento Territorial: Aspectos Jurídicos, Administrativos e Institucional. Zonificación Ecológica-Económica: Instrumento para la Conservación y el Desarrollo Sostenible de los Recursos de la Amazonía. Tratado de Cooperación Amazónica. Lima, SPT-TCA: 357-365.
- SFS 1987:10, *Plan- och bygglag*
- SFS 2000:1383, *Lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar*
- SFS 2010:900, *Plan och bygglag*
- Sotenäs kommun översiktsplan (2012-11-22)
- SOU 2005:77, *Får jag lov?* Slutbetänkande av PBL-kommittén.
- SOU 2007:72, *Kommunal kompetens i utveckling*
- SOU 2011:39, *Likvärdiga förutsättningar – översyn av den kommunala utjämningen*
- Statskontoret, (2004), *Det regionalpolitiska experimentet*. Stockholm, Statskontoret
- SUDENE (2011). ”Plano regional de desenvolvimento do nordeste”. Recife, SUDENE.

- Sundström B, Tingvall L, (2006), *Färre kommuner?* Stockholm, Ansvarskommitténs skriftserie
- Telemarksforskning, (2011), *Styring og engasjement - Følgjeevaluering av lokal samfunnsutvikling i kommunane (LUK)*. Statusrapport.
- The Economist, (2011), "Catching up in a hurry: The country's poorest region is narrowing the gap with the prosperous south". (21/5 2011)
- The Economist, (2012), "The Pernambuco model". (27/10 2012)
- Tillväxt Norra Bohuslän, (2008), *Omvärldsanalys för norra Bohuslän - vilka trender i omvärlden påverkar norra Bohusläns attraktivitet*
- Tillväxt norra Bohuslän, (2009), "Samverkan ger kraft"
- Tillväxtanalys, (2011), *"Regional och lokal tillväxtpolitik – vad kan och bör offentliga aktörer göra?"*. Östersund, Tillväxtanalys
- Tillväxtanalys, (2011), "Städer och deras tillväxtförutsättningar". Östersund, Tillväxtanalys
- Tillväxtanalys, (2011), "Utvecklingskraft i kommuner och regioner - tillväxtarbete i flernivåstyrningens tidevarv". Östersund, Tillväxtanalys
- Tillväxtanalys (2012) "Rural housing – landsbygdsboende i Norge, Sverige och Finland" Östersund, Tillväxtanalys
- Tillväxtanalys (2012) *Tillväxtfakta 2012 – Regional attraktivitet-tillväxtmotor i en global verklighet*. Östersund, Tillväxtanalys
- Tillväxtverket (2011) "Lokalt tillväxtarbete, en kvalitativ studie" Östersund, Tillväxtanalys
- Tillväxtverket, (2011), "Tillväxtens guldägg, innovation och förnyelse i det regionala tillväxtarbetet". Rapport, Stockholm, Tillväxtverket.
- Trafikverket. (2012). *Den Goda Staden*. Slutrapport, Stockholm, Trafikverket
- Vedung E, (1998), *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

### *Internet*

- Arbets- och Näringsministeriet, "Rikstäckande mål för regionutvecklingen 2011-2015"  
[http://www.tem.fi/files/31592/Statsradets\\_beslut\\_for\\_rikstackande\\_mal\\_for\\_regionutvecklingen\\_2011-2015.pdf](http://www.tem.fi/files/31592/Statsradets_beslut_for_rikstackande_mal_for_regionutvecklingen_2011-2015.pdf) (2013-02-02)
- Finlands kommunförbund, webbtjänsten, Landskapsplanläggning  
<http://www.kommunerna.net/sv/kommuner/landskap/Landskapsplanlaggning/Sidor/default.aspx> (2013-01-05)
- Finlands kommunförbund, Webbtjänsten:  
<http://www.kommunerna.net/sv/kommuner/landskap/Sidor/default.aspx> (2013-02-02)
- Kayden, J "National Land-Use Planning In America: Something Whose Time Has Never Come" in Alterman, R (ed) Forthcoming 2000) *Spatial planning in democratic counties: Time for a reexamination*. <http://law.wustl.edu/journal/3/pg445to472.pdf> (2012-12-08)

- Kommunal og Regionaldepartementet, Lokal samfunnsutvikling,  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/prosjekter/lokalsamfunnsutvikling.html?id=607504> (2013-01-04)
- Kommunal- og regionaldepartementet, Meld. St. 12 (2011–2012) Stat og kommune – styring og samspel, <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/Dokument/proposisjonar-og-meldingar/stortingsmeldingar/2011-2012/meld-st-12-20112012/4.html?id=671845> (2013-01-04)
- Kommunal- og regionaldepartementet, Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/regpubl/otprp/2008-2009/otprp-nr-10-2008-2009-.html?id=533596> (2013-01-05)
- Kommunal- og regionaldepartementet, St.meld. nr. 25 (2008-2009) Lokal vekstkraft og framtidstru Om distrikts- og regionalpolitikken,  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/Dokument/proposisjonar-og-meldingar/stortingsmeldingar/2008-2009/stmeld-nr-25-2008-2009-.html?id=554564> (2013-01-05)
- Lag om utveckling av regionerna [www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2009/20091651](http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2009/20091651) (hämtad 2013-01-14)
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)  
<http://www.lovdatabank.no/all/nl-20080627-071.html> (2013-01-04)
- Länsstyrelsen Västra Götaland, (2007), ”En önskad långsiktig utveckling i norra Bohuslän: Reflektioner och frågeställningar”. [www.tillvaxtbohuslan.se](http://www.tillvaxtbohuslan.se) (2013-02-27)
- Markanvändnings och bygglag, [www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1999/19990132](http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1999/19990132) (hämtad 2013-01-14)
- METRO, Regional government for the Portland metropolitan area, “Regional vision: The 2040 Growth Concept”  
<http://www.oregonmetro.gov/index.cfm/go/by.web/id=29882> (2012-12-15)
- METRO, Regional government for the Portland metropolitan area, Growth concept map  
[http://library.oregonmetro.gov/files//concept\\_021312.pdf](http://library.oregonmetro.gov/files//concept_021312.pdf) (2012-12-15)
- METRO, Regional government for the Portland metropolitan area, Urban growth boundary  
<http://www.oregonmetro.gov/index.cfm/go/by.web/id/277> (2012-12-15)
- Miljødepartementet, Kommunal planstrategi,  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/veiledninger/2011/kommunal-planstrategi.html?id=652436> (2013-01-05)
- Miljødepartementet, Reguleringsplan, Utarbeiding av reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/veiledninger/2011/reguleringsplanveileder.html?id=613879> (2013-01-04)
- Miljøverndepartementet, Hva er nytt og bedre i lovforslaget?  
[http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging\\_plan-og\\_bygningsloven/vedlegg/hva-er-nytt-og-bedre-i-lovforslaget.html?id=500759#](http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging_plan-og_bygningsloven/vedlegg/hva-er-nytt-og-bedre-i-lovforslaget.html?id=500759#) (2013-01-04)

- Miljøvrndepartementet, Klimatilpasning og kommuneplanlegging,  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/kampanjer/klimatilpasning-norge-2/bibliotek/veiledere/klimatilpasning-og-kommuneplanlegging.html?id=600978>.  
 (2013-01-14)
- Miljøvrndepartementet, Kommuneplanprosessen- samfunnsdelen – handlingsdelen  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/veiledninger/2012/kommuneplanprosessen-samfunnsdelen.html?id=679401> (2013-01-04)
- Miljøvrndepartementet, Konsekvensutredninger Kommuneplanens arealdel  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/veiledninger/2012/t-1493-konsekvensutredning-av-arealdelen.html?id=699310> (2013-01-04)
- Miljøvrndepartementet, Planlegging etter Plan- og bygningsloven  
<http://www.regjeringen.no/upload/MD/Vedlegg/Veiledninger%20og%20brosjyrer/T-1476.pdf> (2013-01-04)
- Miljøvrndepartementet, Statlige arealplaner  
[http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging\\_plan-og\\_bygningsloven/statlige-foringer-og-planer/statlige-arealplaner.html?id=664275](http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging_plan-og_bygningsloven/statlige-foringer-og-planer/statlige-arealplaner.html?id=664275)  
 (2013-01-04)
- Miljøvrndepartementet, Statlige planoppgaver  
[http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging\\_plan-og\\_bygningsloven/statlige-foringer-og-planer.html?id=664272](http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging_plan-og_bygningsloven/statlige-foringer-og-planer.html?id=664272) (2013-01-04)
- Miljøvrndepartementet, Statlige reguleringsplaner – oversikt pr. 12.6.2012  
[http://www.regjeringen.no/upload/MD/Vedlegg/Planlegging/Statlige\\_planoppgaver/statlige\\_reguleringsplaner\\_12062012.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/MD/Vedlegg/Planlegging/Statlige_planoppgaver/statlige_reguleringsplaner_12062012.pdf) (2013-01-04)
- Miljøvrndepartementet, Veiledning om plan- og bygningsloven og forskrifter – Plandelen  
[http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging\\_plan-og\\_bygningsloven/planveiledere.html?id=534064](http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging_plan-og_bygningsloven/planveiledere.html?id=534064) (2013-01-05)
- Miljøvrndepartementet, Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging,  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/veiledninger/2011/nasjonale-forventninger.html?id=649923> (2013-01-04)
- Närings- Miljö- och Trafikcentralen [www.ely-keskus.fi/swe/Sidor/default.aspx](http://www.ely-keskus.fi/swe/Sidor/default.aspx)
- Näringsdepartementet, En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013 <http://www.regeringen.se/sb/d/6319/a/74835> (hämtad 2012-12-09)
- Oregon Department of Land Conservation and Development, *An Introductory Guide to Land Use Planning for Small Cities and Counties in Oregon*  
[http://www.oregon.gov/lcd/docs/publications/introductory\\_guide\\_to\\_land\\_use\\_planning\\_in\\_oregon.pdf](http://www.oregon.gov/lcd/docs/publications/introductory_guide_to_land_use_planning_in_oregon.pdf) (2012-12-15)
- Statens Bostadskreditnämnd, [www.bkn.se](http://www.bkn.se) (2012-11-14)
- The Oregon Encyclopedia, Land Conservation and Development Commission (LCDC)  
[http://www.oregonencyclopedia.org/entry/view/land\\_conservation\\_and\\_development\\_commission\\_lcdc/](http://www.oregonencyclopedia.org/entry/view/land_conservation_and_development_commission_lcdc/) (2012-12-15)
- The Oregon Encyclopedia, Land use Planning  
[http://www.oregonencyclopedia.org/entry/view/land\\_use\\_planning/](http://www.oregonencyclopedia.org/entry/view/land_use_planning/) (2012-12-15)

Tillväxt Norra Bohuslän, (2009), ”Strategisk plan för utveckling av besöksnäringen i norra Bohuslän”

<http://www.tillvaxtbohuslan.se/download/18.4e199ad4139442583252783/1347882797758/Strategisk+plan+maj+2006.pdf> (2013-02-27)

Tillväxt Norra Bohuslän (2012) , ”Arbetsplan blå ÖP”

<http://www.tillvaxtbohuslan.se/download/18.7190789613c28e15f6717e6/1358437288329/arbetsplan+2012-12-13.pdf>

United states Department of Transportation, Research and Innovative Technology Administration, Bureau of transportation statistics:

[http://www.bts.gov/external\\_links/government/metropolitan\\_planning\\_organizations.html](http://www.bts.gov/external_links/government/metropolitan_planning_organizations.html) (2012-12-15)

United states Environmental Protection Agency, (EPA), Land use planning

<http://www.epa.gov/statelocalclimate/local/topics/land.html>, (2013-02-15)

US department of Interior, Bureau of Land Management,

<http://www.blm.gov/wo/st/en/info/regulations.html> (2012-12-15)

### *Kontakter via e-post och telefon*

Harald Noreik, seniorrådgiver, Miljövrndepartementet

Terje Kaldager, seniorrådgiver, Miljövrndepartementet

Tore Vabö, seniorrådgiver, Kommunal och regionaldepartementet

Anders Lundgren, kommunstrateg, Kiruna kommun

Ann-Christin Samuelsson, utredare-näringslivsutvecklare, Kiruna kommun

Peter Nygårds, projektledare Kiruna 2.0

Tina Norgren, chef enheten för tillväxt och kommunikationer, Länsstyrelsen Norrbotten

Tommy Dickens, f.d. planchef, Örnsköldsviks kommun

Anders Lindström, utredare/miljöstrateg, Örnsköldsviks kommun

Glenn Nordlund, kommunalråd, Örnsköldsviks kommun

Peter Holmqvist, näringslivschef, Örnsköldsviks kommun

Vanja Östman, projektledare, Örnsköldsviks kommun

Elsie Hellström, processledare, tillväxtsektariatet Norra Bohuslän

Carl-Johan Engström, KTH

Göran Cars, KTH

Åsa Bjelkeby, Tillväxtverket

Kajatonas Clinskas, Boverket

Göran Hallin, Kontigo AB

Risto Kärkkäinen, f.d. byggnadsråd, Miljöministeriet

Agneta Nylund, specialsakkunnig, Miljöministeriet

Timo Turunen, miljöråd, Miljöministeriet

*Intervjuer genomförda av Kontigo AB (regionala fallstudier, kap 4)*

### **Skåne**

Therese Andersson, Region Skåne

Inger Sellers, Region Skåne

Magnus Ydmark, Helsingborg

Anders Nyquist, Lomma

Christina Zoric-Persson, Hässleholm

Bengt Alm, Tomelilla.

### **Dalarna**

Lennart Färje, Region Dalarna

Göran Grundström, Region Dalarna

Niklas Sjödin, Orsa

Anna Perols, Falun

Anna Lindberg-Karlsson, Ludvika

### **Östergötland**

Joakim Kärnborg, Regionförbundet Östsam

Mats Hellander, Regionförbundet Östsam

Erica Ekblom, Valdemarsvik

Jenny Grönesjö Norén, Mjölby

Kicki Liljeblad, Finspång

Linda Apelskog, Norrköping

Leif Sjögren, Motala



**Tillväxtanalys, myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, är en gränsöverskridande organisation med 60 anställda. Huvudkontoret ligger i Östersund och vi har verksamhet i Stockholm, Brasilia, New Delhi, Peking, Tokyo och Washington D.C.**

**Tillväxtanalys ansvarar för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser och därigenom medverkar vi till:**

- stärkt svensk konkurrenskraft och skapande av förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag
- utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft, hållbar tillväxt och hållbar regional utveckling

**Utgångspunkten är att forma en politik där tillväxt och hållbar utveckling går hand i hand. Huvuduppdraget preciseras i instruktionen och i regleringsbrevet. Där framgår bland annat att myndigheten ska:**

- arbeta med omvärldsbevakning och policyspaning och sprida kunskap om trender och tillväxtpolitik
- genomföra analyser och utvärderingar som bidrar till att riva tillväxthinder
- göra systemutvärderingar som underlättar prioritering och effektivisering av tillväxtpolitikens inriktning och utformning
- svara för produktion, utveckling och spridning av officiell statistik, fakta från databaser och tillgänglighetsanalyser

**Om rapportserien:**

Rapportserien är Tillväxtanalys huvudsakliga kanal för publikationer. I rapportserien ingår även myndighetens faktasammanställningar.

**Övriga serier:**

Statistikserien – löpande statistikproduktion.

Svar direkt – uppdrag som ska redovisas med kort varsel.

Working paper/PM – metodresonemang, delrapporter och underlagsrapporter är exempel på publikationer i serien.

Foto: David Gould, Matton Images