

2008-12-19

Dnr 2349-2579/2007

## **Boverkets redovisning till Miljödepartementet med anledning av regleringsbrevets uppdrag att sammanställa och sprida erfarenheter från Interreg**

### **Innehåll**

#### **1. Bakgrund**

- 1.1 Uppdraget och Boverkets insatser för att uppfylla detta
- 1.2 Angeläget med bättre spridning av erfarenheter från Interregarbetet

#### **2. Erfarenheter av Interregsamarbetet**

##### *2.1 Programmen*

- 2.1.1 Nordsjöprogrammet
- 2.1.2 Östersjöprogrammet
- 2.1.3 Institutionaliserings och byråkratisering inom Interreg

##### *2.2 Projekten*

#### **3 Diskussion om inriktningen på framtida Interregsamarbete och motsvarande utifrån aktuella behov inom svensk fysisk samhällsplanering**

#### **4 Sätt att öka nyttan i svensk samhällsplanering av Interreg**

- 4.1 Utveckla det svenska inflytandet ytterligare över Interreg och motsvarande
- 4.2 Bättre förankring och spridning av Interregprojektens resultat samt bredare deltagande i projektarbetet
- 4.3 Stärk dialogen om och inom projekten
- 4.4 Viktigt att främja nätverksbyggande
- 4.5 Sveriges och samarbetsländernas regioner
- 4.6 Säkerställ samhällsplaneringskompetens i Interregarbetet
- 4.7 Förfaringssätt för utökad spridning av resultat från Interreg
- 4.8 Öka möjligheterna för svensk planering att dra nytta av Interregarbetet

**Bilagor** Fallstudier inom 3 olika projektkategorier

### **Sammanfattning**

- Boverket har i samverkan med länsstyrelserna utfört 2008 års uppdrag angående sammanställning och spridning av erfarenheter från Sveriges medverkan i Interreg. Det har skett i samverkan med Nutek, Sida och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) inom ramen för det s.k. Lärandeuppdraget, främst genomförandet av InterReg Forum 2008 och idrifttagandet av Interregwebben. I denna rapport till Miljödepartementet med kopia till Näringsdepartementet redovisas den analys av Interregprogram och projekt som Boverket har utfört.
- Boverket anser att erfarenheterna från de hundratals Interregprojekt som har genomförts och som innehåller för samhällsplaneringen viktiga resultat och kunskaper behöver spridas bättre till bl. a. kommuner, länsstyrelser, regioner och olika

organisationer och att relevanta resultat från Interreg och anknytande bör göras mera kända även för intresserade medborgare. Under året har utökad spridning av erfarenheter skett främst genom InterReg Forum och den nya Interregwebben.

- En högre kvalitet i arbetet skulle kunna uppnås om dialogen och samverkan särskilt mellan å ena sidan central förvaltningsnivå och å den andra regional och lokal nivå kunde stärkas. Det gäller i relevanta avseenden även dialogen med föreningsliv och medborgare.
- Det finns behov av att ett förstärkt strategiskt perspektiv för den svenska medverkan i Interreg tas fram, bland annat mot bakgrund av de aktuella planeringsfrågor som Boverket behandlar i avsnitt 3, i syfte att det svenska inflytandet över Interreg kan ökas.
- Boverkets analys av Interregprogram visar att prioriteringarna i programmen i ganska stor utsträckning ligger i linje med de utmaningar och möjligheter som den fysiska planeringen och samhällsbyggnaden står inför, men att den svenska medverkan i Interreg och därmed inflytandet behöver stärkas för att få bättre genomslag för svenska samhällsplaneringsbehov.
- Det är angeläget att de centrala verken och länsstyrelserna ges ökade ekonomiska möjligheter att delta i Interregverksamhet för att nationella och regionala statliga mål ska säkerställas.
- Tillgången till fysisk samhällsplaneringskompetens behöver stärkas i Interregarbetet. Detta skulle kunna ske genom att anvisningarna för projektansökningar förtydligas.

## 1 Bakgrund

### *1.1 Uppdraget och Boverkets insatser för att uppfylla detta*

Sverige berörs under programperioden 2007 – 2013 av EU:s s.k. Mål 2 ”Regional konkurrenskraft och sysselsättning” samt Mål 3 ”Territoriellt samarbete”.

EU:s territoriella samarbetsprogram är regionala samarbeten i olika former, i likhet med Mål 2-arbetet. Sverige deltar i ett tiotal olika territoriella program. Boverket deltar på regeringens uppdrag i övervakningskommittéer inom Mål 2 samt i övervakningskommittéer och beslutskommittéer inom den transnationella delen av Mål 3 - Interreg, som handlar om projektsamarbete om ”Spatial planning”, dvs. om projekt som innehåller frågeställningar som berör regionalekonomisk utveckling och fysisk samhällsplanering. Inom den transnationella delen av Mål 3 är Boverket representerat i Östersjöprogrammet och i Nordsjöprogrammet.

Interregprogrammen och projekten har utformats för att tackla övergripande ekonomiska och sociala beroenden över land- och sjögränser mellan medlemsstater inom EU. Intentionen att verka för territoriell integration och regional utveckling har utarbetats för att stärka EU:s ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållning och bidra till en balanserad hållbar utveckling.

I Sveriges nationella strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007 – 2013 framhålls att EU:s sammanhållningspolitik ställer ökade krav på ett mer strategiskt genomförande av de transnationella och även av de gränsregionala programmen. Det framhålls vidare att centrala myndigheter och verk bör engageras i utformningen av program och i genomförandet av programmen.

Kunskaperna om Interregprogrammen är relativt god bland de allra främst berörda, men liten eller obefintlig i en bredare krets av organisationer och medborgare, vilket är ett problem, bland annat eftersom det kan inskränka kretsen av potentiella deltagare i dessa utvecklingsprojekt.

I regleringsbrevet för år 2007 fick Boverket i uppdrag att i samverkan med berörda länsstyrelser delta i Nuteks uppdrag att sammanställa och sprida erfarenheter från Sveriges medverkan i territoriellt samarbete om regional utvecklingsplanering (numera benämnt regional tillväxtplanering) och att redovisa detta till Näringsdepartementet och Miljödepartementet. Denna redovisning gjordes 2007-12-19. I en bilaga till rapporteringen redovisades dessutom en sammanställning av transportprojekt inom Interregsamarbetet.

I Boverkets regleringsbrev för år 2008 återkom motsvarande uppdrag, i vilket även ingår att redovisa hur prioriteringar i program och projekt återspeglar de utmaningar och möjligheter som den fysiska planeringen och samhällsbyggandet står inför, att redovisas till Miljödepartementet senast den 31 december 2008. Boverket redovisar uppdraget genom denna rapport. Huvuddelarna i Boverkets utförande av uppdraget är:

- genomförande av InterReg Forum 2008
- planering och idrifttagande av Interregwebben, interreg.se och
- redovisning till Miljödepartementet av Boverkets arbete inom ramen för uppdraget genom denna rapport.

För att åstadkomma en effektiv samverkan med länsstyrelserna bildades under 2007 en särskild samverkansgrupp med representanter från ett antal länsstyrelser med viss geografisk spridning i landet. Boverket har vidare samverkat med, utöver Nutek, även Sida (Östersjöenheten) och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) inom ramen för Nuteks uppdrag, det s.k. Lärandeuppdraget.

Boverkets arbete med uppdraget under år 2008 har inriktats på det transnationella Interreg. Gränsregionala tvåpartssamarbeten av den typ som är vanligast exempelvis i Öresundsregionen eller mellan Haparanda och Torneå behandlas därför inte i denna rapport. Boverket har tidigare, i arbetet med andra regeringsuppdrag, studerat olika samarbeten i bland annat dessa två gränsregioner. Boverket har i arbetet med uppdraget dels *sammanställt projekt för att erfarenheter av projekt och projektarbete ska få spridning* (bilagorna 1 – 3), dels kompletterat dessa projektsammanställningar med *analys av Östersjö- och Nordsjöprogrammen* för att i enlighet med uppdraget bedöma hur prioriteringar i programmen återspeglar utmaningarna och möjligheterna för den fysiska planeringen och samhällsbyggandet.

I samverkan med Nutek, Sida och SKL har *det andra InterReg Forum genomförts* i Stockholm den 2 - 3 oktober 2008 med deltagande av ca 450 personer och talare från bland annat EU-kommissionen. InterReg Forum I genomfördes redan 2006. Boverket arrangerade under 2008 års InterReg Forum två seminarier med gott deltagande – det ena om havsplanering och det andra om stadsutveckling. Genom InterReg Forum kunde aktuella erfarenheter från Interregarbete och Interregprojekt spridas till de deltagande och de myndigheter och organisationer som de representerade, vilket sannolikt i sin tur innebär en betydande vidarespridning av sådana erfarenheter och kunskaper.

Inför genomförandet av InterReg Forum kunde den *webbsida angående Interreg* – interreg.se – som Boverket, Nutek, Sida och SKL upprättat i samverkan tas i drift. Genom denna

webbsida har en fortlöpande spridning av erfarenheter och resultat från Interregarbete och Interregprojekt påbörjats. Webbsidan uppdateras kontinuerligt.

Vad gäller sammanställningen av projekt har Boverket valt ut 4 huvudkategorier projekt med koppling till "Spatial planning" och anknytning till fysisk samhällsplanering:

- Transportstruktur och andra kommunikations- och trafikutvecklingsprojekt (redovisat i 2007 års redovisning 2007-12-19)
- S. k. makroregionprojekt med breda gränsöverskridande rumsliga utvecklingsstrategier (redovisas i bilaga 1 till årets rapportering)
- Stadsutveckling, inklusive stad-landprojekt och anknytande (redovisas i bilaga 2 till årets rapportering).
- Projekt avseende vatten, kust och hav inkl. miljöanknutna projekt (redovisas i bilaga 3 till årets rapportering).

### ***1.2 Angeläget med bättre spridning av erfarenheter från Interregarbetet***

I allmänhet har gränsregioner - trots att de ofta är perifert belägna i ett nationellt perspektiv - inte haft en genomsnittligt sämre ekonomisk utveckling än regioner som finns närmare det ekonomiska och politiska centrumet i enskilda stater. Orsaken till detta är att regioner som är perifera i hemlandet inte nödvändigtvis behöver vara det i ett europeiskt sammanhang. De kan ha särskilt mycket att vinna på en ökad och stärkt europeisk integration. Gränsöverskridande bilateralt (gränsregionalt) och transnationellt arbete är därför inte bara en decentraliserad form av regionalpolitik, utan kan också i förlängningen leda till någon form av gränsöverskridande regionbildning.

Under de år som Interreg funnits har hundratals transnationella projekt genomförts. Många av dessa innehåller resultat som kan ha stor betydelse för att utveckla samhällsplaneringen. Dessa borde ges större spridning. Det är därför angeläget att Sverige ökar sina insatser för att dra nytta av gemensam kunskapsutveckling och erfarenhetsutbyte, exempelvis när det gäller stadsutveckling, metoder för ökat medborgardeltagande och infrastrukturutveckling.

Spridning av projektresultat sker i grova drag på något eller några av följande sätt: skriftliga rapporter, webbinformation, seminarier/konferenser och även mediainformation för vidare spridning genom media. Två eller flera former för resultatspridning behöver ofta komplettera varandra. Det finns stort behov av ökad spridning av de många framkomna resultaten från Interregprojekt. I de flesta fall organiseras idag inte ansvar för uppdatering av Interregprojektens webbsidor efter projektets avslutande, bland annat eftersom finansiering för sådana aktiviteter ofta inte kan säkerställas.

I avsnitt 4 i denna rapport behandlas en önskvärd stärkt framtida kunskapsspridning närmare.

## 2. Erfarenheter av Interregsamarbetet

### 2.1 Programmen

Hur är de transnationella Interregprogrammen för Östersjön resp. Nordsjön anpassade till svensk fysisk planering och samhällsbyggandet i vårt land? I den analys av Interregprogram som har gjorts för denna redovisning behandlas främst erfarenheter från programperioden 2000 – 2006, eftersom den nu pågående programperioden 2007 – 2013 har påbörjats relativt nyligen.

Allmänt betraktat och sett ur ett övergripande perspektiv har Interregprogrammen varit framgångsrika i genomförandet av programmets mål och intentioner. Detta kan till stor del förklaras av en hög grad av samverkan mellan de ingående programländerna, nationellt, regionalt och lokalt. På så vis utgör Interregprogrammen ett gott exempel på en lyckad vertikal samordning mellan olika planeringsnivåer, men också horisontellt över sektorsområden och tvärsöver administrativa gränser. Kunskapen om programmen har varit relativt god bland berörda aktörer. Sedan starten år 2001 har intensiva riktade insatser gjorts av programkontoren för att främja programmen genom ansökarseminarier, medieexponering m.m. Det har bland annat tagit sig uttryck i ett stort antal ansökningar, något som återspeglar de insatser som genomförts för att sprida kunskap och information om programmen. Frekvensen har dock skiftat. Detta kan till en del bero på att kunskapen och erfarenheten av att arbeta med EU-program varierar. Om så är fallet understryker det vikten av att få till stånd en utökad spridning av goda exempel och resultat i syfte att främja ett brett framtida deltagande och starkt genomslag för svenska projektidéer.

Programmen har en tydlig fysisk/territoriell dimension kopplad till regional utveckling. Detta har sin grund i de mål och strategier som redovisats i Det europeiska regionala utvecklingsperspektivet (ESDP, 1999). Hittills är det dock för tidigt att avgöra i vilken mån de nya IV B programmen influerats av de senaste årens snabba händelseutveckling inom det territoriella utvecklingsområdet exemplifierat genom den mellanstatliga Territoriella Agendan (2007), den Europeiska kommissionens grönbok om Territoriell sammanhållning (2008) och EU: s kommande Östersjöstrategi (2009).

Mot bakgrund av bland annat ESDP har planering för regional utveckling varit huvudinriktningen på de godkända projekten. Samarbete inom ramen för territoriell utveckling, särskilt avseende transnationella samarbetsområden, kännetecknas av att skapandet av strategier och ansatser för problemspecifika lösningar har sin grund i lokala och regionala utmaningar. Men det är svårt att urskilja ett gemensamt perspektiv i de olika områdesprogrammets skilda prioriteringar. En orsak till detta kan säkerligen sökas i att varje transnationellt program utgör kompromisser mellan skilda nationella intressen. Detta förstärks ytterligare av att programmen utgör ett försök till syntes mellan regionalt utvecklingsarbete och fysisk planering. Å ena sidan är programmen visionära i sina tankar om önskvärd regional utveckling, å andra sidan handlar det om handfast och pragmatiskt inriktad planering.

En granskning av de aktuella geografiska samarbetsområdena, antalet deltagande stater och planeringstraditioner ger vid handen att trots likartade strukturella arrangemang finns det skillnader mellan programmen bland annat vad avser programgenomförandet och de genomförda projektens inriktning. En granskning av Nordsjö- respektive Östersjöprogrammet ger vid handen att, även om ämnesbredden i de enskilda programmen är likartad, så finns det programspecifika tyngdpunkter i programmen. Till exempel har man i Nordsjöprogrammet prioriterat frågor rörande vattenförvaltning. I Östersjöprogrammet, där sjötransporter inte har

fullt lika stor betydelse som i Nordsjöprogrammet, har multimodala transportlösningar haft en hög prioritet. De olika utgångspunkterna har försvårat en effektiv utvärdering. En annan brist som kan ha negativt påverkat programmets genomslag har legat i att de ekonomiska medlen som programmen förfogat över har varit spridda över ett stort antal prioriteringar.

Trots de nämnda svagheter syns det vara klart att Interregprogrammen har gett värdefulla impulser till det regionala och lokala utvecklingsarbetet och starkt bidragit till en fördjupad europeisk orientering och integration. Särskilt fruktbart har arbetet med omvärldsanalys visat sig vara, liksom behovet av att sätta in den egna regionen i ett större sammanhang. Vid sidan av den sektorsövergripande och integrerande inriktningen har projekten dessutom främjat ett länderövergripande politiskt och institutionellt samarbete. Sverige har varit involverat i tre av totalt 13 internationella samarbetsområden avseende den transnationella delen av Mål 3 (Nordsjöprogrammet, Östersjöprogrammet och Norra Periferin). I det följande behandlas de två förstnämnda.

### *2.1.1 Nordsjöprogrammet*

Programmet för Nordsjösamarbetet under den studerade perioden 2001 – 2006, omfattar en areal om ca 517 000 km<sup>2</sup> och med en befolkning på mer än 60 miljoner invånare. Befolkningstätheten motsvarar ungefär EU-genomsnittet, 117 invånare per kvadratkilometer, men varierar avsevärt mellan de nordliga, glest befolkade områdena med mindre än 10 invånare/km<sup>2</sup> och de tätast befolkade med 100 eller till och med mer än 500 invånare per kvadratkilometer. Kännetecknande för nästan alla länder inom programområdet är förekomsten av en nord-sydlig skiljelinje avseende befolkning och befolkningstäthet. Regionens styrkor utgörs av en hög utbildningsstandard, förekomsten av ledande ekonomiska kluster, exempelvis inom maritima industrin, petrokemiska näringar och elektronikindustrin. Andra styrkor hänger samman med kustzonsförvaltning, tillgången till viktiga vatten- och energiresurser, mycket god infrastruktur för sjötransporter, ett omfattande flygtransportnätverk samt värdefulla naturarealer. En annan styrka i programområdet ligger i att språkbarriärerna i förhållande till andra områden är små, något som underlättar kommunikation och samarbetspotentialen i regionen. Brister och svagheter i regionen finns framför allt inom området maritim säkerhet (sjötransporter; översvämningar; höjning av vattennivån); föroreningen av Nordsjön och kusterosion, stagnation i traditionella industrinäringar, brister i den urbana miljön och livskvaliteten samt ett på sina håll överexploaterat landskap.

#### *2.1.1.1 Mål och prioriteringar*

Det övergripande målet för Nordsjöprogrammet är att nationella gränser inte ska utgöra ett hinder för en balanserad och hållbar utveckling och integration i det europeiska territoriet. Programmet fokuserar på transnationellt samarbete i syfte att stärka ekonomisk och social sammanhållning och för att åstadkomma en hållbar, harmonisk och balanserad utveckling. Målsättningen är skapandet av en strukturellt utvecklad och integrerad region som erbjuder goda livsvillkor till sina medborgare på ett balanserat och hållbart sätt. Som en grund för samarbetet utvecklades i samverkan mellan de berörda länderna en särskild Nordsjövision (Norvision), som senare har uppdaterats. Det är god balans mellan analys, strategi, mål och åtgärder i programmet. Det överensstämmer också med relevanta riktlinjer och bestämmelser som har utfärdats av EU.

Nordsjöprogrammet ger dock en något splittrad bild avseende vilka sakområden som behandlas i programmet och deras geografiska utsträckning. Vissa av ämnena omfattar hela Nordsjöregionen, andra har en avgränsad geografi i det att de är inriktade på företeelser inom

vissa sakfrågor. Det gäller exempelvis hantering av översvämningar och vattenförvaltning. Vidare är vissa åtgärder endast relevanta för specifika typer av regioner inom programområdet. På en övergripande Nordsjönivå identifierar dock programmet ett antal viktiga teman som skydd av fisket, havets hållbarhet och förekomsten av gas- och oljeresurser med tillhörande industrier.

Tabell 1 *Interreg IIB Nordsjöprogrammet: prioriteringar och åtgärder*

Prioritet 1	Prioritet 2	Prioritet 3	Prioritet 4
Transnationella rumsliga strategier och aktiviteter för urbana, rurala och maritima system	Effektiva och hållbara transporter och kommunikationer och en förbättrad tillgång till informations-samhället	Hållbar förvaltning och utveckling av miljön, naturresurserna och det kulturella arvet	Vattenförvaltning
1.1. Utarbetande och implementering av transnationella polycentriska strategier och polycentrism	2.1 Effektiva och hållbara transporter i rurala och urbana områden, inkluderande maritima områden och i en ny stad-land relation	3.1 Kreativt återställande, skydd och utveckling av kultur- och naturlandskapet inklusive stadsmiljöer	4.1 Rumsliga planeringsstrategier och handlingsplaner för vattenavrinningsområden
1.2 Utveckling och implementering av urban komplementaritet, samarbete och nätverkande	2.2 Förbättra integrationen av rurala och maritima områden inom nationella och internationella transport-nätverk	3.2 Innovativt främjande av naturtillgångar och kulturellt arv	4.2 Integrerad förvaltning av färskvattenresurser
1.3 Utveckling och implementering av nya urbana-rurala och inter-rurala relationer	2.3 Utveckling av rumsligt integrerade strategier för transportnätverk och främjandet av intermodala transport-system	3.3 Utveckling och främjande av hållbar förvaltning av naturresurser och förnyelsebar energi	4.3 Strategier för riskhantering i kustzonsområden utsatta för naturkatastrofer och hot från Nordsjön
1.4 Utveckling och implementering av strategier för att använda sig av vatten som ett rumsligt element i rural, urban och maritim design	2.4 Förbättra tillgängligheten till SME: s och stärka informationssamhället	3.4 Integrerad och samstämd hållbar förvaltning och planering av kustzonsområden och för Nordsjön	
1.5 Samarbete om forskning och utvecklingsfrågor samt tillgänglighet till innovationsstöd	2.5 Förbättra tillämpandet av information- och telekommunikationsteknologi särskilt i förhållande till offentlig service		

I de allmänna termer som prioriteringar och åtgärder är formulerade har de olika stor relevans och tillämpbarhet för svensk samhällsplanering i relation till de utmaningar och möjligheter som den fysiska planeringen och samhällsbyggandet står inför. Transportinfrastruktur, med den viktiga anknytningen till fysisk planering, är framträdande i programmet. Även informationsteknik, med knytning till ökad hållbarhet genom att IT-baserade kontakter i vissa fall kan ersätta fysiska transporter, finns tydligt uttryckt i programmet. Inriktningen på effektiva och hållbara transporter och kommunikationer i förening med förbättringar avseende tillgången till informationssamhället stämmer väl överens med de behov som Sveriges stora yta med dess glesa befolkning uppvisar. Transportlösningar som kan möta samhällets logistiska krav på godstransporter och krav på utvecklade persontransporter i ett klimat- och miljöperspektiv är en prioriterad fråga. Rumsliga strategier för att knyta ihop lokala arbetsmarknader, regionförstoring, kan minska regioners sårbarhet samtidigt som regioner kan uppnå en högre grad av specialisering, vilket är viktiga förutsättningar för konkurrenskraft.

För att uppnå ett hållbart samhällsbyggande krävs det insatser på många olika områden, däribland fysisk planering och regional utveckling. Prioriteringen i Nordsjöprogrammet om en hållbar samhällsutveckling ligger i linje med övergripande mål om hållbar konsumtion och produktion. Hållbar utveckling förutsätter ett tydligt resursperspektiv. Hit hör naturresurser, av människan skapade resurser som bebyggelse, annan infrastruktur samt kulturella och sociala resurser. En tyngdpunkt i Nordsjöprogrammet är hantering av resurser och särskilt vattenförvaltning. För svenskt vidkommande har detta varit av något mindre relevans till följd av den starka fokuseringen på enbart Nordsjön, även om metodresultat kan vara mer generellt tillämpliga.

Inriktningen på bland annat polycentriska strategier och polycentrism är emellertid något problematisk från svensk synpunkt. Förhållandena i Norden skiljer sig ur stads- och tätortsperspektiv kraftigt åt från den europeiska kontinenten. Sverige karaktäriseras, när det gäller stora städer, mer av monocentricitet än av polycentricitet. Framför allt de stora avstånden mellan Sveriges stora städer förklarar detta. För svensk del är i stället insatser för regionförstoring och för att främja lokal utveckling av större betydelse med hänsyn till vår glesa struktur. Det finns dock Interregprojekt med i viss utsträckning polycentriska utgångspunkter, där svenska intressenter har deltagit. Det gäller exempelvis projektet "Development of First Division Regions", Defris, där Linköping och Norrköping medverkat med inriktningen att åstadkomma större samverkan mellan de två städerna för bättre gemensam utveckling som "det fjärde (svenska) storstadsalternativet". Detta handlar dock närmast om "urban complementarity". Men denna typ av projekt kan ändå ha betydelse för framtida samhällsbyggande och stadsutveckling.

Främjande av samverkan mellan stad och omgivande landsbygd finns också tydligt med i programmet.

Ett omfattande inslag i programmet är nätverkssamarbete, främst för erfarenhetsutbyte mellan länderna. Här finns ganska många projekt, där det finns mycket tydligt inslag av fysiskt planeringstänkande.

### 2.1.1.2 Framtida utmaningar

I Nordsjöprogrammet för perioden 2007 – 2013 finns som prioritet att främja hållbara och konkurrenskraftiga regioner, med särskilt fokus på områden i tillbakagång, områden som expanderar starkt samt på att främja energieffektivisering i tätorter. Klara kopplingar finns till fysisk planering. Bland de prioriterade områdena i detta program för 2007 – 2013 finns hållbar förvaltning av miljön, inklusive mål för bland annat hållbar utveckling av kustområden genom integrerad kustzonsförvaltning, hur samhället kan minska riskerna för miljö och hälsa i ett förändrat klimat och hur produktionen av förnyelsebar energi kan gynnas. I programmet finns även mål om strategier för förbättrad regional tillgänglighet och utvecklingen av multimodala och transnationella transportkorridorer. Också dessa frågor har koppling till fysisk planering.

Många områden inom Nordsjöområdet uppvisar en stark och dynamisk ekonomisk utveckling, som dock måste kopplas till en hållbar utveckling och varsam hantering av naturresurser. I detta utgör en hållbar användning av Nordsjön en av de största gemensamma utmaningarna. Det kräver gemensamma åtgärder för att skydda och integrera utvecklingen av kustzoner och angränsande havsområden. Även om det finns väl utbyggda flyg- och sjöförbindelser utgör Nordsjön ändå en i viss utsträckning hämmande faktor för samarbete. Utvecklingen av ett integrerat multimodalt transportsystem, förbättringar vad gäller regioners tillgänglighet och att nyttiggöra de fördelar som ny informations- och telekommunikationsteknik erbjuder, bör därför utgöra en tyngdpunkt för framtida samarbete. Det handlar om att realisera de styrkor och fördelar som Nordsjöregionen har på det ekonomiska, teknologiska och vetenskapliga området och anpassa dem till en hållbar utveckling av bland annat bebyggelsemönstret. Ett annat område av stor vikt att utveckla handlar om hållbar vattenförvaltning.

### 2.1.2 Östersjöprogrammet

Östersjöområdet är med sina 2,3 miljoner km<sup>2</sup> landyta, utifrån denna utgångspunkt, det största av de transnationella samarbetsområdena. Samtidigt är det med en befolkningstäthet på 45 invånare per km<sup>2</sup> den glesast befolkade. Befolkningen är dock ojämnt fördelad över programområdet. I de norra delarna ligger invånartätheten delvis under 10 invånare/km<sup>2</sup> i kontrast till de södra regionerna av programområdet där befolkningstätheten uppgår till över 50 och i vissa fall till och med över 100 invånare per km<sup>2</sup>. Det finns en stor skillnad i ekonomisk standard inom regionen, särskilt mellan de västliga (Sverige, Finland, Danmark, Tyskland) och de östliga delarna (Polen, de baltiska staterna, Ryssland, Vitryssland). Regionens styrkor utgörs framför allt av befolkningens höga utbildningsnivå, ett väl utvecklat socialt samhällssystem, en lång tradition av transnationell samverkan, värdefulla naturtillgångar och ledande forsknings- och utvecklingsindustrier, vilket är påtagligt bland annat inom data- och telekommunikationsområdet. Svagheter märks särskilt avseende tillgänglighet och långa avstånd, stora ekonomiska skillnader, den bristande integrationen av Ryssland, ett hårt klimat inom stora områden samt den stora miljöpåverkan som Östersjön uppvisar.

I Östersjöprogrammet genomfördes under 2001 till 2006 nio beslutsomgångar. Härvidlag antogs sammanlagt 129 projekt av totalt 369 inkomna (35 procent). Störst andel godkända projekt kom från organisationer i Sverige, Tyskland och Finland, vilka också i huvudsak kom att utgöra projektledare, s.k. Lead Partner, för projekten. Trots skillnader i finansiella förutsättningar, mellan gamla respektive nya medlemsstater och gentemot angränsande stater utanför EU, var ändå projektmedverkan från alla de i programmet ingående länderna relativt jämnt fördelad. De prioriteringar som gjorts i programmet har medfört en rumslig

koncentration av projekt, något som förstärkts i och med prioriteringen av olika utvecklingsaxlar. Ytterligare rumsliga prioriteringar har följt av fokuseringen på Östersjöövergripande multimodala transportförbindelser, samarbete mellan Östersjöstäder, integrerad kustzonsutveckling samt regional utveckling av rurala områden. Sverige är det land som har medverkat mest aktivt och drivit många projekt, särskilt inom Interreg III B-programmet för Östersjön. Över 700 svenska aktörer har deltagit i projekten under programperioden 2001-2006. Drygt 30 % av det totala antalet genomförda projekt har letts av en svensk organisation. Hälften av projektägarna har utgjorts av regionala aktörer antingen i form av en region eller av en länsstyrelse. Knappt en fjärdedel av projekten har letts av en kommun.

Östersjöprogrammet sett i en helhet är väl avvägt och utgår från ett helhetsperspektiv på Östersjöområdet. Programmet är noga förankrat och väl konsistent med EU-politiken. Den analys av programområdet som har genomförts är väl balanserad, fokuserad och uppmärksammar regionala skillnader. Till skillnad mot andra program har Östersjöprogrammet den fördelen att regionen är väl känd i planeringssammanhang inte minst till följd av det mellanstatliga planeringssamarbete som har pågått sedan 1992 (VASAB 2010). I jämförelse med Nordsjöprogrammet har dock Östersjöprogrammet haft större svårigheter med implementeringen, eftersom sökandet efter en gemensam plattform försvåras av mångfalden av språk, administrativa och institutionella erfarenheter samt skilda planeringstraditioner. Till en del kan denna nackdel dock ha uppvägs av att programmet kunnat dra nytta av den fördel som en genomarbetad och politiskt förankrad utvecklingsvision (VASAB 2010) för området innebär.

#### 2.1.2.1 Mål och prioriteringar

Det övergripande målet för det analyserade Östersjöprogrammet 2000 – 2006 har varit att stärka den ekonomiska, sociala och rumsliga sammanhållningen i regionen genom att fokusera på skillnader och möjligheter för olika territorier att uppnå en ökad grad av integration i Östersjöområdet och i ett hållbart Europa. Med detta avses både integration i fysiska termer och integration genom intensifierade ekonomiska och sociala kontakter. Enligt programmet ska målet uppnås genom:

- att expandera Östersjöregionens ekonomi och stärka dess position i den globala ekonomin
- att främja en territoriell balans genom att understödja svaga och bygga på starka delar
- att underlätta för en effektiv användning av begränsade resurser och
- att bilda en hållbar del av Europa.

Fokus i programmet har bland annat varit att starkare integrera olika geografiska delar inom programområdet, såsom de nya medlemsländerna samt Ryssland och Vitryssland, men även att bättre beakta de nordliga områdena i programområdets perifera delar. Därutöver skulle internationella och samarbetsoreinterade funktioner i storstadsregioner stärkas och en polycentrisk utveckling främjas. Ett stort antal projekt har berört utvecklingen av polycentriska strukturer, relationen mellan stad och land samt små och medelstora städer. I likhet med Nordsjöprogrammet har denna prioritering inte varit optimal relativt svenska förhållanden. Av särskilt strategisk betydelse har främjandet av subregionalt utvecklade

rumsliga målbilder. Detta har även främjat den övergripande integrationen genom projektsamarbete inom strategiska utvecklingszoner. Härvidlag har särskilt kommunikationer och transportlänkar samt god förvaltning av kultur och naturmiljön samt hushållning av naturresurser stått i fokus. Också nätverks- och institutionsbyggande har ingått, vilket kan ha stärkt värdefull samverkan och viktigt utbyte i frågor som är relaterade till fysisk planering.

Tabell 2 Interreg IIB Östersjöprogrammet: prioriteringar och åtgärder

Prioritet 1	Prioritet 2	Prioritet 3	Prioritet 4	Prioritet 5	Prioritet 6
<b>Främjande av rumsliga utvecklingsansatser och aktiviteter för specifika territorier och sektorer</b>	<b>Främjande av territoriella strukturer som stödjer utvecklingen av Östersjöregionen</b>	<b>Transnationellt och bilateralt institutionsbyggande i Östersjöregionen</b>	<b>Särskilt stöd för regioner som gränsar till kandidatländer</b>	<b>Gränsöverskridande samarbete prioritet Estland-Lettland-Ryssland</b>	<b>Gränsöverskridande samarbete prioritet Lettland-Litauen-Vitryssland</b>
1.1 Stödja gemensamma strategier och aktiviteter för implementering för makroregioner	2.1 Främja balanserade polycentriska bosättningsstrukturer	3.1 Främja transnationellt institutions- och kapacitetsbyggande		5.1 Utveckling av estnisk-lettiska gränsområden	6.1 Nyttja gränsöverskridande samarbete för att förstärka konkurrenskraften i regioner och förbättra deras tillgänglighet till marknader bortom gränserna
1.2 Främja hållbar rumslig utveckling av specifika sektorer	2.2 Skapa hållbara kommunikationslänkar för förbättrad rumslig integration	3.2 Bilaterala maritima samarbetsområden tvärsöver Östersjön		5.2 Utveckling av EU externa gränsregioner	
1.3 Stärka integrerad utveckling av kustzoner, öar och andra specifika områden	2.3 Stärka en god förvaltning av kultur- och naturarvet och av naturresurser				

De prioriteringar som har gjorts i programmet syftar till att

- Främja rumsliga utvecklingsansatser och olika initiativ för specifika områden och sektorer
- Främja territoriella strukturer som understödjer en hållbar utveckling av Östersjöområdet
- Främjandet av transnationell institutionsbyggande samt ett stärkande av kapaciteten för rumsliga utvecklingsaktiviteter
- Särskilt stöd för regioner som gränsar till kandidatländer.

#### 2.1.2.2 Framtida utmaningar

Programmet för Östersjöområdet programperioden 2007-2013 har prioriteterna ”Främja utveckling och spridning av innovationer”, ”Intern och extern tillgänglighet”, ”Östersjön som gemensam resurs”, ”Attraktiva och konkurrenskraftiga städer och regioner”, varav den första och tredje har störst andel av de ekonomiska medlen. För att bättre kunna inrikta det fortsatta arbetet i förhållande till för Östersjöområdet angelägna strategiska och transnationella frågor, liksom på anpassning till Östersjöstrategin som läggs fram under 2009 har övervakningskommittén beslutat att verka för tydligare riktlinjer för värdering av ansökningarna, främst inom den fjärde prioriteten. Det är bland annat angeläget att stadsutvecklingsprojekten ges tydligare transnationell koppling. Detta kräver fortsatt uppmärksamhet.

Programmet kan även få betydelse för att utveckla makroregionala framtidsbilder.

Transportprojekt som syftar till att utveckla stora transnationella stråk behöver tydlig uppbackning från nationell nivå i de medverkande länderna. Projekt inom energi- och miljöområdet kan ha mycket tydlig inverkan på markanvändningen.

En viktig utmaning för Östersjöregionens för de närmaste decennierna är att främja integrationen av ett i hög grad disparat ekonomiskt och sociopolitiskt system. Här är det särskilt viktigt att främja sammanhållningen och solidariteten mellan de gamla medlemsstaterna och de nya EU-medlemmarna för att kunna få tillstånd en snabb och positiv utveckling, vilket också gäller angränsande ryska och vitryska regioner. Detta skulle medföra ett väsentligt bidrag till Europas territoriella sammanhållning. Vid sidan av främjandet av näringslivsutveckling gäller det att fortsätta att vidareutveckla den potential som finns inom utbildnings- och forskningsområden, förbättra transportinfrastrukturen och främja multimodala lösningar i regionen. En långsiktig hushållning med ändliga resurser, särskilt Östersjöns ekologiska system, och de stora och omfattande skogs- och sjölandskapen är angeläget. Kulturella värden kan härvidlag fungera som sammanbindande element i främjandet av territoriell sammanhållning. Östersjöprogrammet 2000 – 2006 utformades för att möta dessa utmaningar genom att definiera tematiska och rumsliga utvecklingsmål samt genom att koncentrera finansiella resurser för att uppfylla dem. Främjandet av transporttillgänglighet och ett multimodalt transportsystem, ekonomisk och social utveckling likväl som bevarande och förvaltning av natur- och kulturområden som en regional utvecklingsfaktor är viktiga framtidsfrågor.

I det framtida transnationella planeringssamarbetet inom Interreg och motsvarande finns det anledning att - förutom att gå vidare med framgångsrika teman – pröva nya ansatser. Det kan bland annat gälla ett bättre utnyttjande av humankapital, strategier för demografisk transition

och klimatomvandling, ett effektivare utnyttjande av innovationer, vetenskaplig kunskap och nyckelteknologier som regionala utvecklingsfaktorer. Även förbättrandet av den interna och externa tillgängligheten för Östersjöområdet, inklusive utveckling av övergripande strategier för multimodala transporter, transnationella strategier för maritimt miljöskydd samt säkerhet och riskhantering är angelägna områden att utveckla.

### *2.1.3 Institutionaliserings och byråkratisering inom Interreg*

Frågan om institutionalisering av Interregsamverkan har relevans både på program- och projektnivå. Med institutionalisering avses i detta sammanhang integrationen av ett redan påbörjat samarbete in i ett långsiktigt och stabilt handlingsmönster, som omfattar alla relevanta aktörer i respektive fall. Denna integration förefaller vara ett centralt element för att i praktiken genomföra tanken om interregionalt samarbete. Det är också mot denna bakgrund som initiativ har tagits och startfinansiering getts för att främja en utveckling mot mer självständiga och expansiva projekt, som kan fortleva efter initieringsfasen.

Utifrån programstruktur handlar om institutionalisering om sättet att administrativt organisera det löpande arbetet. Det bör påpekas att även om implementeringen inom respektive programområde i stora drag har genomförts på samma sätt och att varje samarbetsregion i grova drag uppvisar en likartad programstruktur, så har implementeringen av programmen i de enskilda områdena genomförts på olika sätt.

Att arbeta inom ramen för programmen och deras prioriteringar och insatsområden har också inneburit en hög grad av formalisering. Det har, tillsammans med långt drivna krav på att mäta effekter av verksamheten, bidragit till en större administrativ styrning och byråkratisering av planeringssamarbetet än vad som varit vanligt i de nordiska länderna. Mycket detaljerade direktiv för programarbete, genomförande och ekonomihantering har av många aktörer upplevts som att det är komplicerat att medverka i programmen. Framför allt gäller det aktörer från föreningslivet, vilket kan ha hämmat deras deltagande. Trots dessa problem, så kan Interregarbetet i stort betraktas som en vitalisering och breddning av det gränsöverskridande transnationella planeringssamarbetet.

## **2.2 Projekten**

Vad har då svenska organisationer lärt av projektsamarbetet inom Interreg, dvs vilken kunskap - som av resursskäl delvis inte är spridd - har kommit fram genom samarbetet om och i de många projekten?

Interregprojekten resulterar vanligen i någon/några av följande typ av resultat:

*-uppbyggnad av politiska nätverk och tjänstemannanätverk*

*-spridning av rapporter av olika slag, ofta innehållande nya och delvis nya planeringsmetoder eller rekommendationer om förändrade rutiner och förfaringssätt utifrån transnationell "Best practise" inom något område*

*-start av planeringsprocesser som innebär inarbetning i fysiska planer och utarbetande av nya sådana och/eller inarbetning i annan samhällsplanering, bl.a. regional utvecklingsplanering*

*-inrättande av nya institutioner och organisationer*

*-fysiska investeringar*

*-omvärldsanalys och kartläggning av projektområdets hot och möjligheter samt styrkor och svagheter*

*-kompetensutveckling av individer och organisationer samt ett ökat medvetande om behovet av att följa den internationella utvecklingen på området.*

Olika resultattyper kompletterar varandra i viss utsträckning. Om Interregprojekt leder till att den aktuella frågeställningen tas upp och behandlas i relevanta delar av den svenska samhällsplaneringen, så är detta givetvis ett intressant och viktigt utfall. Förverkligande av fysiska eller andra investeringar kan i vissa fall vara ett viktigt resultat, men har i praktiken inte varit aktuellt i det stora flertalet Interregprojekt.

Vissa projekt utgår från breda tvärssektoriella syften (exempelvis de stadsutvecklingsprojekt som vi har granskat), medan andra syftar till att behandla relativt avgränsade och smala ämnesområden och problematiker (exempelvis avfallsbehandlingsprojektet RECO (Regional Cooperation in Waste Management och vissa transportprojekt). Vissa av makrokorrridorprojekten söker studera sammanknytning av regioner som ligger på mycket stort avstånd från varandra med de svårigheter detta innebär. I vissa sådana fall kan man iaktta att på närmare håll i svenska regioners omvärld förefaller det finnas mera naturliga samverkansmöjligheter för makroregionsarbete.

Miljöprojekten är i många fall mera smala – inriktade nästan enbart på sektorn miljö eller oftast någon del av detta område, men så är det inte alltid (exempelvis miljöprojektet BALANCE (Baltic Sea management – Nature conservation and sustainable development in the marine ecosystem through marine spatial planning) är ett Interregprojekt med brett perspektiv).

Makroregionprojekten är ofta breda, eftersom det i dem är naturligt att behandla utvecklingen inom ett flertal andra verksamheter som näringsliv, boende och lokalisering av utbildningsinstitutioner. Anknypningen till fysisk planering finns därigenom i en hel del sådana projekt och den stärks ytterligare av att transportinfrastruktur givetvis är fysisk struktur.

Också stadsutvecklingsprojekten är ofta breda, eftersom det ligger i sakens natur att alla viktigare eller i vart fall flera för mänskligt liv i städer och tätorter viktiga verksamheter behöver behandlas integrerat.

Det finns särskilt starka inslag av fysiskt planeringsperspektiv i Interregprojekten om stadsutvecklingsfrågor och i vissa av makrokorrridorprojekten samt i enstaka miljöprojekt.

Uppbyggande av nätverk är en av de allra viktigaste delarna av många Interregprojekt. Redan själva organiserandet av projektet innebär givetvis någon form av nätverksuppbyggnad. Själva uppbyggnaden av mer bestående nätverk mellan intressenter i olika länder med inriktning på samma eller liknande problematiker och som inte tidigare har haft upparbetade kontakter med varandra kan ofta vara ett mycket viktigt projektresultat.

En fråga som Boverkets arbete under 2008 emellertid inte kan klarlägga generellt är hur bestående uppbyggda nätverk är. Men iakttagelser från av Boverket studerade Interregprojekt

visar att i dessa projekt uppbyggda nätverk verkar bestå och att projektsamarbetet i vissa fall fortsätter i ett nytt Interregprojekt.

Vi har i första hand studerat Interregprojekt med svensk projektledning (Lead Partner). Tyngdpunkten i svensk fysisk planering ligger på lokal nivå och tyngdpunkterna i merparten av övrig samhällsplanering i Sverige ligger på central och regional nivå. Det är kanske därför naturligt att i många av projekten samverkan och dialog, mellan å ena sidan parter/organisationer från lokal - främst kommunal - nivå och å den andra parter från regional nivå, verkar vara mest aktiv. Samverkan och dialog i de analyserade projekten mellan central och regional nivå respektive mellan central och lokal nivå tycks inte normalt vara lika aktiv. Det påverkas också av att i flertalet studerade projekt (liksom i det stora flertalet projekt med svensk projektledning) har betydligt flera lokala och regionala organisationer deltagit än organisationer från den centrala nivån. Svenska centrala statliga myndigheter deltar i ganska få Interregprojekt och berörda departement deltar normalt inte i Interregprojekt. När det gäller dialog och samverkan med föreningsliv och medborgare, ”gräsrotsnivån”, så verkar det inte oväntat förekomma mer av detta i många stadsutvecklingsprojekt än i andra typer av projekt. Även i en del miljörelaterade projekt förekommer detta.

Ganska många Interregprojekt karaktäriseras av att de som är samverkande partner i projektet driver projektet med huvudsyfte att utveckla och redovisa argument för regionala utvecklingsbehov, särskilt inom transportsektorn. Dialog med länsstyrelsen och beaktande av länsstyrelsens regionala planeringsunderlag är angeläget i detta sammanhang. Även att ta del av nationella planeringsunderlag är viktigt. Det finns exempel på några projekt där man har vinnlagt sig om utvecklade kontakter med berörda centrala sektorsmyndigheter, exempelvis projekten SEB-Trans Link, East-West Link, Baltsurd och ProMidNord, men detta förefaller i övrigt vara ganska sparsamt förekommande. Boverket har emellertid inte haft resurser att under år 2008 göra någon vidgad undersökning av detta.

### **3. Diskussion om inriktningen på framtida Interregsamarbete och motsvarande utifrån aktuella behov inom svensk fysisk samhällsplanering**

I EU-kommissionens arbetsdokument (Commission Staff Working Dokument) ”Regions 2020 An Assessment of Future Challenges for EU-regions” lyfts särskilt utmaningar som kan vara särskilt viktiga för hur EU bör inrikta sina insatser i framtiden. De 4 utmaningar som särskilt lyfts fram är:

- Globaliseringen, som främjar vetenskapliga och tekniska framsteg, vilket driver fram ökad kunskap, mobilitet, konkurrenskraft och innovationer (A)
- De demografiska förändringarna av ålders- och sysselsättningsstrukturen liksom av den ökade migrationen (B)
- Den pågående förändringen av klimatet är en central faktor för den framtida europeiska agendan (C)
- Säkrad tillgång på säker, hållbar och konkurrenskraftig energi är också en av de viktigaste utmaningarna att uppnå (D)

Boverket genomför årligen en omvärldsanalys inom ramen för verksamhetsplaneringen. I omvärldsanalysen för 2009 framhålls bland annat följande 5 trender:

- Storstadsregionerna fortsätter att expandera (1)
- Effekterna av klimatförändringarna ökar (2)
- Ökad konkurrens om begränsade resurser (3)
- Lobbying uppträder i nya former (4)
- IT-teknik får allt fler praktiska tillämpningar i vardagen (5).

Av dessa 5 tender har främst 1 – 3 stor betydelse i den fysiska samhällsplaneringen. Även IT-teknik (5) kan väntas få betydelse även i fysisk samhällsplanering, eftersom fysiska resor i viss utsträckning kan komma att ersättas av kontakter via IT-medium.

Storstadstrendens effekter har anknytning till EU:s utmaning (B). Även övriga delar av landet är av stort planeringsintresse, dvs fortsatt avfolkning på stora delar av landsbygden (utom i landsbygdsområden som ligger nära större städer) och av mindre och många medelstora tätorter, eftersom det följer av flyttningen till storstäderna.

Effekterna av klimatförändringarna (2 och B) är mångskiftande. Flera, exempelvis ökad risk för översvämningar, är av stort intresse att belysa i svensk fysisk samhällsplanering och i Interreg.

Utifrån storstadsregionernas ökade betydelse är det av betydelse att studera hur de utmaningar som följer av förändringen av klimatet.

En ökad konkurrens om begränsade resurser (3 med anknytning till D) ställer krav på resurshushållning, vilket har behandlats inom Interreg i viss utsträckning. Detta borde uppmärksammas ytterligare.

Beträffande trenden (4) gäller att lobbying kan förekomma i anslutning till planeringen och inför beslutsfattande om Interregprojekt, liksom som ett medel att förverkliga projektets förslag eller resultat. Organiserade lobbyaktiviteter kan i vissa fall vara en indikation på att projektresultat tillmäts stor vikt.

Globaliseringen (A) är en företeelse som påverkar i brett perspektiv. Exempelvis ökar kontakterna stadigt, vilket leder till ökat resande även om kontakterna via IT-medium också ökar starkt. Ökat fysiskt resande leder till behov av förstärkt kommunikationsinfrastruktur. Globaliseringen förutsätts även leda till ökad internationell samverkan, vilket även kan avse fysiska planeringsfrågor och samhällsbyggande.

Sammantaget innebär detta att det från svensk planeringssynpunkt förefaller finnas anledning att trycka särskilt på följande i Interregarbetet:

- klimatförändringens fysiska effekter och fysiska planeringsinsatser för att motverka dessa samt fysiska och ekonomiska konsekvenser av omställning till nyttjande av förnybar energi

- mer miljöanpassade och energisnåla kommunikationer och kommunikationsstrukturer samt reducering av fysiska transporter med stöd av IT

- vattenplanering inkl. kust- och havsplanering

- stadsutvecklingsprojekt, stads- och ortssamverkan, konsekvenser av regionförstoring och strävan att uppnå en hållbar sådan samt förtätad bebyggelse i storstäderna

- konsekvenser av demografisk förändring, bl.a. avfolkningområdens och avfolkningsorters kommunikationer och annan service

- utnyttjande och värnande utifrån landskapskonventionen, av bl. a. grönstruktur och kulturmiljö

- ny metodik i den fysiska planeringen och i spatial planning, bl. a. med stöd av IT-hjälpmiddel och nya IT-baserade metoder för samhällsplaneringen.

## 4. Sätt att öka nyttan i svensk samhällsplanering av Interreg

### 4.1 Utveckla det svenska inflytandet ytterligare över Interreg och motsvarande

Inför kommande programperioder är det angeläget att centrala svenska aktörer är tidigt aktiva, deltar i och skaffar sig inflytande över programprocesserna tillsammans med de lokalt och regionalt ansvariga aktörerna. Det gäller såväl geografi, programinnehåll, resurser, organisation och administrativa rutiner.

Det är främst på regional och lokal nivå som de genomförande aktörerna finns. Länsstyrelsernas dialog med kommuner och regioner är därför betydelsefull. Dessutom kan Nutek, SKL - och Boverket inom det fysiska samhällsplaneringsområdet - ha en roll i att bidra till att öka erfarenhetsutbytet med de regionala aktörerna. Stadsutvecklingsprojekt förekommer även inom Urbact och inom Mål 2. Boverket är med stöd av regeringsuppdrag aktivt inom Mål 2 men inte inom Urbact.

Det behövs ett förstärkt strategiskt perspektiv för Sveriges medverkan. Listan i avsnitt 3 över frågekomplex, som från svensk synpunkt förefaller vara särskilt viktiga i framtida Interregarbete, bör kunna utgöra en av grunderna för detta.

Vidare behövs ökade projektgenererande insatser inom sådana sakområden som tas upp i listan i avsnitt 3 från den svenska centrala nivån i samverkan med länsstyrelser, regioner och SKL med syftet att förverkliga viktiga och strategiska planeringsprojekt.

### 4.2 Bättre förankring och spridning av Interregprojektens resultat samt bredare deltagande i projektarbetet

I avsnitt 3 har det diskuterats vilka planeringsfrågor som förefaller vara särskilt angelägna att behandla inom Interreg utifrån samhällsutvecklingen i Sverige och svensk samhällsplanering. Dessutom finns det flera näraliggande förbättringsåtgärder som skulle kunna vidtas.

I vissa fall förefaller projektresultat och kunskap från olika slutförda och pågående Interregprojekt inte kunna tas om hand på det sätt som de förtjänar med hänsyn till sin karaktär och till insatta ekonomiska medel. Ofta har stora ekonomiska och personella resurser investerats i arbetet med projekten. Detta ställer krav på ett förbättrat omhändertagande i samhällsplaneringen av projektens ofta mycket intressanta och för planeringen viktiga resultat och erfarenheter.

Vad gäller *insatser för förankring* av ett Interregprojekt inom berörda organisationer, utanför själva projektet, kan sådana lämpligen genomföras vid några viktiga tillfällen:

- när ett Interregprojekt initieras och påbörjas
- vid särskilt strategiska tillfällen under ett projekts genomförande
- vid lämplig tidpunkt innan projektet avslutas, men då huvuddelen av projektresultaten finns framme
- just efter det att projektet har avslutats och redovisats.

Exempelvis kan förankringen i en kommun stärkas genom föredragningar för och diskussioner med kommunstyrelsen och i vissa fall även kommunfullmäktige samt för chefstjänstemännen och på en länsstyrelse genom att länsledning och sektorschefer m. fl. informeras med jämna mellanrum under det aktuella projektets gång.

Med erfarenhet i dagens hantering bör bland annat följande förbättringsförslag kunna bidra till en *bättre kunskapsspridning* och användning av intressanta projektresultat:

- Visa på vikten av god och systematisk förankring hos berörda organisationer på kommunal, regional och central nivå redan när projekt initieras
- Stimulera svenska kommuner, länsstyrelser, regioner och centrala verk att direkt efter projektens avslutande alltid i särskild ordning inom den egna organisationen värdera erfarenheterna från projekt som de har varit part i
- Verka för att förbättra projektens egen kunskapsspridning under projektperioden - bland annat strävan efter större strukturell likformighet i redovisningarna - för projekt med svensk Lead Partner. Uppmärksamhet angående detta kan spridas i samverkan mellan berörda svenska centrala myndigheter, länsstyrelserna och SKL.
- Verka för att EU:s spridning av projektresultaten förbättras, bland annat så att säkerställande av att projektresultaten inom olika sakliga delområden omhändertas mera systematiskt och sprids gemensamt, för att jämförelser av utfall av arbete med liknande frågeställningar i olika projekt ska kunna göras
- På regional nivå är det naturligt att länsstyrelserna får en större roll och bland annat samordnar spridningen från för länet/regionen viktig kunskapsutveckling. Denna uppgift bör återseptglas i regleringsbrevet.

Såväl förankringen av Interregresultat i berörda myndigheter och organisationer som spridningen i övrigt skulle främjas om *deltagandet i Interregarbetet breddades*, så att flera än idag inom varje myndighet/organisation vore aktiva i Interreg. Även en ökning av kunskaperna om denna form av internationellt samarbete skulle stimuleras av detta, liksom att sårbarheten i respektive organisations arbete skulle kunna minska.

#### **4.3 Stärk dialogen om och inom projekten**

Att delta i strategiska projekt möjliggör normalt att vara del i en god dialog inom det aktuella projektet och angränsande frågeställningar. Men även utan att direkt delta i ett visst projekt är en utvecklande dialog oftast möjlig med projektet och/eller med sekretariatet. Det kan ge betydande mervärde kunskapsmässigt, ökade möjligheter till samverkan eller direkt i den enskilda organisationens verksamhet att lokala, regionala och centrala organisationer utbyter erfarenheter om utvecklingsfrågor från Interregprojekt. Det ger samtidigt en dialog som innebär ömsesidig erfarenhetsspridning. Det är också rimligt att medborgarna har möjlighet att ta del av kunskap om Interreg, eftersom det ofta handlar om grundläggande förutsättningar för den enskildes levnadsförhållanden.

Sett från nationella utgångspunkter är det vidare angeläget att nationella mål och intressen i skäligen utsträckning påverkar viktiga projekt. Sett från lokal och regional nivå är det rimligt att en god anknytning till nationella mål och intressen inom strategiska projekt, exempelvis inom kommunikationsområdet och miljöområdet, ökar möjligheterna till att projektresultaten kan förverkligas, bl. a. med hjälp av statliga transfereringsmedel. Länsstyrelsen behöver få resurser att spela en ökad roll i dialog och erfarenhetspridning om Interreg.

#### ***4.4 Viktigt att främja nätverksbyggande***

Erfarenheterna från många Interregprojekt visar den stora nyttan med att initiera, upprätthålla och arbeta inom aktiva, kunskapsorienterade nätverk vad gäller arbete med frågor och frågeställningar som är internationella. Ibland underskattas betydelsen av nätverksbyggande, men sådana nätverk kan i vissa fall skapa betydande mervärden för deltagande organisationer långt efter det att själva projektet avslutats. I vissa särskilda fall kan sådana nätverk bli mera bestående och övergå till permanenta organisationer. Nätverken ger goda möjligheter till kontinuerlig spridning av aktuella erfarenheter i olika avseenden, bland annat avseende metodutveckling inom fysisk samhällsplanering.

#### ***4.5 Sveriges och samarbetsländernas regioner***

Svenska län och regioner är i ett generellt EU-perspektiv små, även om förhållandena över Europa varierar en del. Stockholmsregionen, Västra Götaland och Skåne är dock undantag från detta, även om de är befolkningsmässigt relativt små i relation till en del andra länders större EU-regioner. Att de flesta av våra län och regioner är små påverkar bland annat resurssituationen vid länsstyrelser och andra regionala organisationer och även i vissa fall troligen möjligheterna att "samverka på lika villkor" med större regioner på kontinenten. Resursknapphet kan följaktligen i en del fall hämma möjligheterna att delta i internationell projektsamverkan, samtidigt som möjligheten att få betydande EU-medel är en möjlighet till ökade resurser. Att länsstyrelserna har resurser att bistå kommunerna i anslutning till deras arbete i särskilt strategiska projekt är också viktigt och kan vara en förutsättning för framgångsrik kommunal medverkan i särskilt viktiga projekt.

Ansvarskommittén berörde även internationell samverkan som en av många utgångspunkter för kommittéförslagen om "storregioner". Boverket konstaterade i sitt yttrande över Ansvarskommitténs betänkande att i vart fall en del av de svenska länen och regionerna får betraktas som små och att detta påverkar deras resurssituation, men att betydligt större län/regioner samtidigt kan medföra att vissa delar av ett sådant ytstort område kan bli mera perifera än idag.

Samtidigt är ändå Sverige och svenska regioner med i ganska många Interregprojekt. Men troligen skulle möjligheterna att vara med i utvecklande samverkan kunna öka ytterligare med kraftfullare län/regioner. Möjligheterna att nyttiggöra sig projektresultaten skulle också kunna ökas om de egna personella och ekonomiska resurserna vid länsstyrelserna och regionerna blev större. Om Sverige får en ny regional indelning och organisation är det angeläget att förutsättningarna för att hävda sig väl i internationella samverkansprojekt vägs in när organisationen ska bestämmas. Det gäller såväl för länsstyrelserna som för regionerna.

#### ***4.6 Stärk den fysiska samhällsplaneringskompetensen i Interregarbetet***

Det är angeläget och naturligt - för att säkra en hållbar samhällsutveckling - att fysisk planeringskompetens finns representerad i eller lätt tillgänglig för projekt som avser fysisk strukturutveckling eller i övrigt har fysiskt-geografiskt planeringsperspektiv. Men det är kanske inte möjligt att sådan kompetens ska finnas med i alla sådana Interregprojekt. Därför behöver andra sätt att tillgodose sådan kompetens vid strategiska tidpunkter i ett Interregprojekt medvetet övervägas. Det kan exempelvis vara återkoppling till befintlig fysisk planeringskompetens i de organisationer som är med i ett sådant projekt. En hjälp att bättre tillgodose detta skulle kunna vara att de svenska statliga myndigheter som är representerade i övervakningskommittéerna ställer krav på detta och på att det tas med i anvisningarna för

projektansökan. En samverkan med SKL och länsstyrelserna om detta är naturlig. Det skulle även stärka möjligheterna att sprida metoder och andra resultat inom fysisk samhällsplanering från Interregprojekt, eftersom detta givetvis stärks av att personer som har kompetens inom området fysisk planering fångar upp och sprider vidare resultat inom området fysisk samhällsplanering.

#### **4.7 Förfaringssätt för utökad spridning av resultat från Interreg**

Det finns ett stort behov att stärka resultatspridningen. Kan då vissa sätt att sprida projektresultat från Interreg till svensk samhällsplanering ("former för spridning") generellt sett sägas vara särskilt viktiga och effektiva?

Spridningen av resultat kan delas in enligt följande, där två eller flera former för resultatspridning ofta kompletterar varandra:

- skriftliga rapporter,
- webbinformation,
- föredragningar för beslutsfattare
- presskonferenser,
- seminarier,
- information från person till person

Med hänsyn till målgrupperna inom svensk samhällsplanering (kommuner, länsstyrelser, regioner, berörda centrala verk, Regeringskansliet) är det grundläggande med välstrukturerade rapporter och att webbinformationen från projektet är väl utförd och kontinuerlig samt att webbsidan bibehålls aktuell även en tid efter det att projektarbetet har avslutats. Detta bedöms vara mycket betydelsefullt. Det senare kan oftast inte infrias om inte en permanent organisation ges och tar detta ansvar. I de allra flesta fall organiseras idag inte ett sådant ansvar för exempelvis uppdaterad webbsida efter projektets avslutande. Det är angeläget att så sker. I grunden är detta EU:s ansvar. Det borde vara ett villkor för att bevilja en projektansökan.

När det gäller föredragning för beslutsfattare har detta redan behandlats i det föregående, eftersom det är en särskilt viktig förankringsmekanism av projekt och projektresultat. Förfaringssätt behöver utvecklas för ett mera systematiskt och tidigt omhändertagande och bättre spridning av projektresultat. Alla svenska organisationer som deltar i denna typ av projekt borde uppmuntras att inom resp. organisation planera organisationens omhändertagande, värdering och utnyttjande av projektresultat redan när projektplanen görs färdig. En viktig insats skulle också vara att förbättra de olika Interregprojektens webbsidor. Vidare är den av Nutek, Boverket, Sida och SKL upprättade webbsidan [www.interreg.se](http://www.interreg.se) en viktig möjlighet till bättre erfarenhetsspridning. Nutek har ett viktigt ansvar i spridningen. Vad gäller prioriterade och strategiska projekt inom fysisk samhällsplanering skulle Boverket utifrån sitt ansvarsområde, om verket ges resurser för detta, kunna i ökad utsträckning bidra i spridningen, inte minst av nya eller delvis nya metoder för användning i svensk planering. Detta skulle ha stor betydelse, eftersom kompetensen på den centrala statliga verksnivån inom fysisk samhällsplanering av naturliga skäl i första hand finns inom Boverket. På regional nivå har länsstyrelserna en mycket viktig roll i kunskapsspridningen, bland annat i samband med sina kontakter med kommunerna inom och utanför planprocesserna.

#### **4.8 Öka möjligheterna för svensk planering att dra nytta av Interregarbetet**

Tillgången på ekonomiska medel till genomförande av Interregprojekt har varit och är mycket betydande. Exempelvis var de totala ekonomiska medlen för både Interreg Östersjön och Interreg Nordsjön under programperioden 2000-2006 vardera mer än 3 miljarder svenska kronor. Länder som Tyskland, Nederländerna och även Polen samt icke-EU-landet Norge genomför betydande insatser och avsätter avsevärda egna personella och ekonomiska resurser för att utveckla och förbereda Interreginsatser och samordna arbetet på central, regional och lokal nivå inom respektive land. I jämförelse med dessa länder avsätter Sverige mindre resurser för motsvarande förberedelser och nationell samordning. Det gäller också uppföljning och utvärdering.

Det svenska deltagandet i det transnationella Interreg har varit relativt omfattande, men det har stor betydelse att Sverige aktiverar sig ytterligare med stöd av ett förstärkt strategiskt perspektiv. Exempelvis kan det finnas anledning att statliga myndigheter i vissa fall verkar för att prioriterade frågekomplex omsätts i projektansökningar. Här finns t.ex. möjlighet att på sikt tillföra transnationella metodfarenheter till olika delar av svensk planlagstiftning och lagstiftning samt till svensk regional tillväxtplanering. Ett exempel på en statlig myndighet som är inriktad på att öka aktiviteterna inom Interreg är Vägverket.

Samtidigt är de personella och ekonomiska resurserna för samhällsplaneringen i svenska kommuner, länsstyrelser, regioner och centrala verk hårt ansträngda och i många fall relativt små i förhållande till de potentiella arbetsuppgifterna. Det kan medföra att samhällsplaneringen får svårigheter att nyttiggöra sig Interregfarenheter i så stor utsträckning som skulle vara önskvärt och möjligt.

De personer som är verksamma i Interregprojekt, där Sverige deltar, kommer från verksamhet inom olika delar av svensk samhällsplanering. Det innebär i många fall ett viktigt kompetens tillskott till det aktuella projektet och dessutom en mycket positiv kompetensutveckling för personer och organisationer som deltar. Om berörda personer återvänder till verksamhet inom svensk samhällsplanering sedan det aktuella Interregprojektet är avslutat, kan den uppnådda kompetensutvecklingen berika den svenska samhällsplaneringen. Men projektverksamhet kan samtidigt innebära resurs- och kompetensförluster för berörda organisationer under den tid projektarbetet pågår.

Det är följaktligen av flera skäl mycket angeläget att projektresultaten från Interregprojekt verkligen kan återföras till och nyttiggöras inom svensk samhällsplanering. Berörda statliga centrala verk borde i sitt arbete ha bättre ekonomiska förutsättningar och klarare ansvar för detta. Länsstyrelsernas ekonomiska möjligheter att vara aktiva i Interregprojekt behöver också förstärkas och ansvaret regleras genom föreskrift i regleringsbrevet.

## Bilagor med utförda fallstudier

Bilaga 1: Makroregionprojekt

Bilaga 2: Stadsutvecklingprojekt

Bilaga 3: Vatten och havsplaneringsprojekt samt miljöinriktade planeringsprojekt